UNIVERSITÄT
BERN

Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftliche Fakultät

**Institut für Politikwissenschaft
(IPW)**

Das Verhältnis von National- und Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren 1996-2005

Eine Analyse von Einflusspotenzial und Koalitionsverhalten

Studie im Auftrag der Parlamentsdienste
der Schweizerischen Bundesversammlung

Daniel Schwarz

Projektleitung: Prof. Dr. Wolf Linder

Bern, August 2008

Lerchenweg 36, Postfach
CH-3000 Bern 9

www.ipw.unibe.ch
Tel. +41 (0)31 631 83 31

Inhaltsverzeichnis

1. Zum Inhalt der Studie ... 1

2. Das schweizerische Zweikammersystem ... 2
2.1 Eine interessante Ausgangslage ... 2
2.2 Forschungsstand in der Schweiz ... 4
2.3 Ausrichtung der vorliegenden Untersuchung ... 5

3. Empirische Auswertungen ... 6
3.1 Datenbasis ... 6
3.1.1 Merkmale des untersuchten Datensatzes ... 6
3.1.2 Aufschlüsselung nach Politikbereichen ... 7
3.2 National- und Ständerat als Erstrat ... 8
3.2.1 Theoretische Erwartungen ... 8
3.2.2 Empirische Befunde ... 10
3.3 National- und Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren ... 12
3.3.1 Theoretische Erwartungen ... 12
3.3.2 Empirische Befunde ... 14
3.4 Veränderungen im Koalitionsverhalten ... 25
3.4.1 Koalitionswechsel zwischen Gesamt- und Schlussabstimmungen ... 26

4. Schlussfolgerungen ... 32

5. Literatur ... 34

Illustrationen

Abbildung 3-1: Einfaches Modell des bikameralen Aushandlungsprozesses 9
Abbildung 3-2: Entscheidungspfad der Gesetzgebung (ab Detailberatung) 13
Abbildung 3-3: Entscheidungspfad zur Eintretensdebatte 14
Abbildung 3-4: Kumulierte Häufigkeitsanteile der abweichenden Beschlüsse nach Erstrat, 1996-2005 16
Abbildung 3-5: Abweichende Beschlüsse pro Vorlage nach Politikbereich, 1996-2005 17
Abbildung 3-6: Zustimmungsbeschlüsse der beiden Räte nach Beratungsrunden, 1996-2005 18
Abbildung 3-7: Zustimmungsbeschlüsse der beiden Räte nach Erstrat-Status, 1996-2005 19
Abbildung 3-8: Zustimmungsbeschlüsse pro Beratungsrunde, wenn der andere Rat Erstrat-Status besitzt, 1996-2005 20
Abbildung 3-9: Bewerteter Entscheidungspfad (ab Detailberatung) 22
Abbildung 3-10: Bewerteter Entscheidungspfad (Eintretensdebatte) 23
Abbildung 3-12: Durchschnittlicher Agendasetting-Vorteil des Ständerats nach Politikbereichen, 1996-2005 25
Abbildung 3-13: Koalitionswechsel zwischen Gesamt- und Schlussabstimmung im Nationalrat (Vorlagen ohne Differenzbereinigung), 1996-2005 27
Abbildung 3-14: Koalitionswechsel zwischen Gesamt- und Schlussabstimmung im Nationalrat (Vorlagen mit Differenzbereinigung und Zustimmung durch Ständerat), 1996-2005 28
Abbildung 3-15: Koalitionswechsel zwischen Gesamt- und Schlussabstimmung im Nationalrat (Vorlagen mit Differenzbereinigung und Zustimmung durch Nationalrat), 1996-2005 28
Abbildung 3-16: Veränderung der politischen Distanz zwischen den Fraktionen zwischen Gesamt- und Schlussabstimmungen im Nationalrat, 1996-2005 30
Abbildung 3-17: Differenzen in der Fraktionsgeschlossenheit zwischen Gesamt- und Schlussabstimmungen im Nationalrat, 1996-2005 31

Tabelle 3-1: Untersuchte Vorlagen nach Politikbereichen, 1996-2005 8
Tabelle 3-2: Erstrat-Status nach Politikbereichen, 1996-2005 11

Abkürzungen

CVP	Christlich-demokratische Volkspartei
E	Eintreten (Beschluss)
EK	Einigungskonferenz
ER	Erstrat
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
GP	Grüne Partei
NE	Nichteintreten (Beschluss)
NR	Nationalrat
RW	Rückweisung (Beschluss)
SP	Sozialdemokratische Partei
SQ	Status quo
SR	Ständerat
SVP	Schweizerische Volkspartei
ZR	Zweitrat

1. Zum Inhalt der Studie

Die Studie befasst sich mit folgenden Fragen, die das Verhältnis von National- und Ständerat betreffen:

- Wie verteilt sich der Erstrat-Status auf die beiden Kammern und welche Auswirkungen hat dies auf den Einfluss auf die Gesetzgebung in den verschiedenen Politikbereichen?
- Wie verhalten sich National- und Ständerat im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens: welcher Rat fasst mehr abweichende Beschlüsse zum anderen Rat, welcher mehr zustimmende Beschlüsse und welchen Einfluss hat dies auf die Gesetzgebung in den verschiedenen Politikbereichen?
- Welche Auswirkungen hat die Frage, ob eine Vorlage mit oder ohne Differenzbereinigung verabschiedet wird, auf das Koalitionsverhalten im Nationalrat?

Das schweizerische Zweikammersystem beruht auf identischen Kompetenzen von National- und Ständerat. Dies macht bei jeder Vorlage die Benennung eines Erstrats sowie die Durchführung eines Differenzbereinigungsverfahrens notwendig, wodurch sich trotz formeller Gleichheit der beiden Räte ungleiche Einflussmöglichkeiten ergeben. Darüber hinaus ist zu vermuten, dass die politisch unterschiedliche Zusammensetzung der beiden Kammern die Mehrheitsbildung – uns somit das Resultat des Entscheidungsprozesses – beeinflusst.

Die vorliegende Arbeit vertieft die Erkenntnisse der Studie „Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweizerischen Nationalrat 1996-2005“ (Schwarz und Linder 2006) in Bezug auf die Wechselwirkungen im Zweikammersystem. Die damalige Untersuchung lieferte Hinweise, dass sich die Mehrheitsbildung im Nationalrat zwischen der Gesamt- und Schlussabstimmung häufig zu Ungunsten von Koalitionsmustern entwickelt, in denen links-grüne und bürgerliche Parteien gemeinsam auftreten bzw. dass der Ausgleich mit dem Ständerat die Erfolgsquote der drei bürgerlichen Fraktionen CVP, FDP und SVP befördert und diejenige von SP und GP senkt. Die vorliegende Arbeit vertieft diese Erkenntnisse, indem die Wirkungen der Differenzbereinigung genauer untersucht werden. Zur Verfügung stand dabei derselbe Datensatz, welcher die letzten drei Jahre der 45. Legislaturperiode, die gesamte 46. Legislaturperiode sowie die erste Hälfte der 47. Legislaturperiode umfasst. Grundlage bildet die Analyse von sämtlichen durch das elektronische Abstimmungssystem des Nationalrats erfassten Abstimmungen, d.h. der namentlichen sowie der nicht-namentlichen Abstimmungen.

Die Studie vermittelt als erstes eine kurze Einordnung des schweizerischen Zweikammersystems sowie einen Abriss zum Forschungsstand. Es folgen die empirischen Auswertungen, jeweils eingeleitet durch eine kurze theoretische Verortung. Die Schlussfolgerungen am Ende der Studie fassen die wesentlichsten Erkenntnisse zusammen.

2. Das schweizerische Zweikammersystem

2.1 Eine interessante Ausgangslage

Rund ein Drittel aller Staaten besitzt eine Legislative mit zwei Kammern (Tsebelis und Money 1997: 1), doch längst nicht überall ist dies Ausdruck einer bundesstaatlichen Ordnung. Das britische House of Lords (Oberhaus) oder der französische Senat nehmen eine andere Funktion wahr als der deutsche Bundesrat, der US-amerikanische Senat oder der schweizerische Ständerat. Gleichzeitig sind auch die Unterschiede in Bezug auf die Ausgestaltung des Bikameralismus unter den bundesstaatlich organisierten Gemeinwesen erheblich (Riklin 1977): Ständerat und deutscher Bundesrat beruhen beispielsweise auf sehr unterschiedlichen Konzepten hinsichtlich der Vertretung von Gliedstaateninteressen. Gemeinsam ist allen Zweikammersystemen, dass sie die Vielfalt der artikulierten Meinungen und Interessen erhöhen, zusätzliche Gruppen integrieren und einen Faktor der Machthemmung und Mässigung darstellen sollen und wollen (Linder 2005; Levmore 1992). Damit geht die Hoffnung einher, dass sich durch das Opfern einer kurzfristigen Gesetzgebungseffizienz auf lange Sicht eine gesteigerte Gesetzgebungsqualität erreichen lässt, die sich insbesondere in heterogen zusammengesetzten Staaten positiv auf die demokratische Stabilität auswirken soll.

Für die Frage, wie viel Machthemmung ein bikamerales System tatsächlich bewirkt und ob die Waage eher zugunsten der Effizienz oder der Qualität bzw. Stabilität ausschlägt, sind zwei Faktoren ausschlaggebend: die politische Inkongruenz sowie die symmetrische Kompetenzverteilung zwischen den beiden Kammern. Lijphart (1984: 99) definiert anhand dieser beiden Variablen die Stärke eines Zweikammersystems: je unterschiedlicher die politische Zusammensetzung (Inkongruenz) und je gleicher die Gesetzgebungskompetenzen der beiden Kammern (Symmetrie) sind, desto stärker fällt die zu erwartende machthemmende Wirkung aus und desto grösser die Affinität zum Status quo in der Gesetzgebung (vgl. auch Tsebelis und Money 1997).

Das schweizerische System erfüllt alle Anforderungen an einen solchen starken Bikameralismus. Dem *Kriterium der politischen Inkongruenz* entspricht, dass für den National- und Ständerat unterschiedliche Wahlsysteme gelten, was die parteipolitische Zusammensetzung stark beeinflusst. Das Majorzwahlrecht und die durchgängig kleinen Wahlkreise (zwei Sitze pro Kanton, einer pro Halbkanton) begünstigen gemässigt auftretende Kandidierende, was sich oft zugunsten der Parteien der bürgerlichen Mitte auswirkt. Nachdem Ende der 1970er Jahre der letzte Kanton die Volkswahl der Ständeräte einführte und somit die „Demokratisierung“ der kleinen Kammer vollendete, gilt die ehemalige Kantonskammer eher als zweite Volkskammer denn als verlängerter Arm der Kantonsregierungen (vgl. Riklin 1977, Jegher und Linder 1998, Wiesli und Linder 2000, Linder 2005). Die Inkongruenz beruht daher nicht auf unterschiedlichen Wahlorganen (wie z.B. beim deutschen Bundesrat) oder unterschiedlichen Wahlkreisgrenzen (wie beim US-Senat), sondern allein auf den erwähnten Unterschieden beim Wahlrecht.

Das *Kriterium der Kompetenzsymmetrie* ist in der Schweiz besonders stark ausgeprägt: National- und Ständerat sind zwei absolut gleichberechtigte Kammern. Ausnahmslos gilt, dass Gesetzge-

bungsakte nur verabschiedet werden können, wenn in beiden Kammern die identische Vorlage angenommen wird. Einen Unterschied lässt sich nur bei Sitzungen der Vereinigten Bundesversammlung ausmachen, wo die 46 Ständerats- den 200 Nationalratsmitgliedern zahlenmässig unterlegen sind. Da die Vereinigte Bundesversammlung hauptsächlich für Wahlgeschäfte zuständig ist (u.a. Bundesrats- und Bundesrichterwahlen), spielt dieser Umstand für die Gesetzgebung keine Rolle.

Weltweit weisen nur wenige Staaten einen derart hohen Symmetriegrad zwischen den beiden Kammern auf. Selbst der US-amerikanische Kongress kennt feine Nuancen zwischen den Kompetenzen von Repräsentantenhaus und Senat: während das eine bei Budgetvorlagen eine Vorrangstellung besitzt, hat der andere bei internationalen Verträgen und Wahlgeschäften die Oberhand. In bundesstaatlichen Gemeinwesen ist es international eher üblich, dass den zweiten Kammern nur dann eine gleichberechtigte Mitentscheidung zugebilligt wird, wenn eine Vorlage in die gliedstaatlichen Kompetenzen eingreift (z.B. Deutschland, Österreich). Im schweizerischen Fall war die symmetrische Lösung Teil eines historischen Kompromisses im Rahmen der Bundesstaatsgründung von 1848 zwischen siegreichen liberalen Kräften, die eher mit einem Einkammersystem nach dem Vorbild der damaligen französischen Nationalversammlung liebäugelten, und den unterlegenen Konservativen, die dem alten Tagsatzungsmodell nachtrauerten (Aubert 1998). Der Kompromiss sah vor, dass der Ständerat zwar eine gleichberechtigte, nach dem Recht der Kantone konstituierte Kammer bildet, in der jeder Kanton mit gleichem Gewicht vertreten war, die Ratsmitglieder jedoch wie im neu geschaffenen Nationalrat ohne Instruktionen stimmten, was eine Loskoppelung von starren Kantonsinteressen und eine Flexibilisierung der Mehrheitsfindung zwischen den beiden Kammern ermöglichte (vgl. von Wyss 2003).

Die gleichberechtigte Stellung von National- und Ständerat kontrastiert mit dem unterschiedlichen Image, das ihnen zugeschrieben wird. Insbesondere die Ständeratsmitglieder sind immer wieder bemüht, das Bild ihrer Kammer als kultiviertere Institution zu pflegen. Gerne wird mit Begriffen wie „juristisches Gewissen des Parlaments“ oder „chambre de réflexion“ operiert (von Wyss 2003: 25), die im Gegensatz zum eher hemdsärmlig agierenden, von Parteiengezänk beherrschten Nationalrat eine sorgfältigere, tragfähigere und stärker dem Allgemeinwohl verpflichtete Gesetzgebung andeuten. Der Übername „Stöckli“ soll nicht nur auf das höhere Durchschnittsalter, sondern auch auf den grösseren Erfahrungsschatz hinweisen, den die Ständeräte für sich beanspruchen. Das höhere Ansehen des Ständerats lässt sich auch daran erkennen, dass sich altgediente Nationalratsmitglieder gerne bei Ständeratswahlen aufstellen lassen, während es heute keinem Ständeratsmitglied jemals in den Sinn kommen würde, den umgekehrten Weg zu gehen.[1]

Gleichheit in den Kompetenzen trifft somit auf eine ungleiche Zusammensetzung und Reputation. Der Ständerat ist parteipolitisch homogener, stärker von informellen Konsensprozessen geprägt, beherbergt grössere politische Erfahrung und ist aufgrund der geringeren Mitgliederzahl überschaubarer ausgestaltet als der Nationalrat. Wirkt sich dies auch auf den Einfluss auf die Gesetz-

[1] Gemäss von Wyss (2003: 26) hat sich diese reputative Hierarchie der beiden Räte erst im 20. Jahrhundert in allen politischen Lagern etabliert. Zuvor hatte es der Ständerat insbesondere in liberal gesinnten Gesellschaftsschichten sehr schwer, sich einen guten Ruf zu erarbeiten (dieselbe Haltung vertraten im Übrigen die Konservativen gegenüber dem Nationalrat).

gebung aus? Folgt der Nationalrat häufiger den Vorschlägen des Ständerats? Lassen sich im Nationalrat Veränderungen bei der politischen Mehrheitsbildung beobachten, in Abhängigkeit der Intensität der Differenzbereinigung mit dem Ständerat? Diese und ähnliche Forschungsfragen bilden die interessante Ausgangslage der vorliegenden Untersuchung

2.2 Forschungsstand in der Schweiz

Die Eigenschaften der Beziehungen zwischen National- und Ständerat waren bereits Gegenstand einiger politikwissenschaftlicher Arbeiten. Nachfolgend werden jene vorgestellt, die sich in neuerer Zeit mit dem gegenseitigen Einfluss auf die Gesetzgebungstätigkeit befasst haben.

Die aktuellsten Untersuchungen in diesem Bereich stammen von Jegher (1999) sowie Wiesli und Linder (2000). Jegher (1999) untersuchte 162 Erlasse der Jahre 1995 bis 1997 u.a. auf die relative Durchsetzungskraft von National- und Ständerat hin. In Übereinstimmung mit früheren Untersuchungen (Trivelli 1975, Huber-Hotz 1991) wird in der Studie festgestellt, dass nur eine Minderheit aller Vorlagen einer Differenzbereinigung bedürfen (rund 30 Prozent) und darum die Konfliktivität zwischen National- und Ständerat insgesamt betrachtet nicht sehr hoch ausfällt (Jegher 1999: 71). Bei Vorliegen einer Differenz werden in ca. 45 Prozent aller Fälle diese bereits in der ersten Runde des Differenzbereinigungsverfahrens beigelegt. Zahlenmässig marginal fällt die Einberufung von Einigungskonferenzen oder gar das Scheitern einer Vorlage in der Schlussabstimmung aufgrund der Uneinigkeit der beiden Räte aus (vgl. dazu auch Schwarz und Linder 2006). Jeghers Studie ging anschliessend der Frage nach, welche Kammer sich in der Differenzbereinigung häufiger durchsetzt. Die Analyse zeigt, dass der Ständerat in dieser Phase in 28 Prozent der Fälle von seinen Positionen abweichen musste, während es beim Nationalrat 43 Prozent waren (Jegher 1999: 75). In 30 Prozent der Fälle war kein eindeutiger Sieger auszumachen. Der Ständerat wich somit weniger oft und aufgrund der weiteren Untersuchungsergebnisse auch weniger stark von seinen Positionen ab als der Nationalrat. Die Verfasserin der Untersuchung zieht daraus folgende Schlüsse: „Da beiden Räten die gleichen Kompetenzen zustehen, müssen Unterschiede in der ‚Innenstruktur' der beiden Räte dafür verantwortlich gemacht werden. So drängt es sich auf, die grösseren Erfolgschancen des Ständerats auf seine (partei-)politische Homogenität und seine relativ kleine Grösse zurückzuführen, welche es erleichtern, tragfähige Kompromisslösungen zu finden und diese geschlossen durchzusetzen" (Jegher 1999: 77).

Den Unterschieden in der Durchsetzung kantonaler Interessen im National- und Ständerat gingen Wiesli und Linder (2000) auf die Spur. Die Untersuchungsanlage beinhaltete einen Fragebogen an die Parlamentsmitglieder zur Erhebung der subjektiven Rollenwahrnehmung sowie die Auswertung aller Anträge im National- und Ständerat zu den 162 Bundesratsgeschäften der Jahre 1995 bis 1997. Die Autoren ziehen den Schluss, dass sich die Ständeratsmitglieder im Gegensatz zu ihren Nationalratskollegen in ihrem subjektiven Rollenverständnis stärker als Vertreter der Kantone sehen und sich weniger dem eigenen Parteiprogramm verpflichtet fühlen. Im konkreten Verhalten – dem Einbringen kantonaler Interessen in Gesetzgebungsvorlagen – verflüchtigt sich dieser Unterschied jedoch. Der Ständerat nimmt kantonale Interessen somit nicht stärker wahr als der National-

rat (Wiesli und Linder 2000: 55). Ein weiteres Ergebnis der Untersuchung hat die beiden Autoren überrascht: Die Behandlung einer Vorlage (gemessen an der Anzahl föderalismusrelevanter Anträge, die in den Räten gestellt werden) fällt je nach Bezeichnung des Erstrates unterschiedlich aus. Vorlagen, welche zuerst vom Ständerat behandelt werden, werden über die gesamte Behandlungsphase beider Räte mit mehr Föderalismusanträgen versehen als solche, die zuerst im Nationalrat debattiert werden. Da bei der Erstzuteilung von Geschäften an eine der beiden Kammern die Frage, ob eine Vorlage Föderalismusfragen oder kantonale Interessen berührt, keine Rolle spielt, vermuten die Autoren dahinter eine „informelle Präferenz sowie die Sensibilität für Kantonalinteressen“ (Wiesli und Linder 2000: 54). Die weiterführende Frage, ob das Ergebnis eines Gesetzgebungsprozesses je nach Bezeichnung des Erstrates unterschiedlich ausfällt, war nicht Gegenstand der Arbeit.

2.3 Ausrichtung der vorliegenden Untersuchung

Die vorliegende Studie orientiert sich an den bestehenden Lücken der bisherigen Forschung und versucht, mit Hilfe von umfassenden Abstimmungsdaten aus dem Nationalrat sowie von Daten aus der Geschäftsdatenbank „Curia Vista“ der Parlamentsdienste einigen der bislang offen gebliebenen Fragen in Bezug auf das Zusammenwirken und die „Verfahrenseffekte“ (Wiesli und Linder 2000) zwischen National- und Ständerat auf den Grund zu gehen. Die Studie vertieft dadurch sowohl die Erkenntnisse von Jegher (1999) und Wiesli und Linder (2000) als auch diejenigen von Schwarz und Linder (2006), wählt aber einen anderen methodischen Ansatz, indem sie zugunsten der Analyse einer relativ langen Zeitspanne (1996-2005) auf eine vertiefte Inhaltsanalyse der untersuchten Vorlagen verzichtet. Die Studie fragt somit nicht nach den inhaltlichen Veränderungen, die das Zweikammersystem an den behandelten Vorlagen hervorruft, sondern sie richtet ihren Fokus klar auf das institutionelle Zusammenspiel der beiden Räte an sich.

Einschränkend auf die Untersuchung wirkt sich der Umstand aus, dass zum Stimmverhalten im Ständerat keine Individualdaten verfügbar sind. Sämtliche Aussagen zu den Auswirkungen des Zweikammersystems auf die Mehrheitsbildung stützen sich daher ausschliesslich auf die Analyse der Abstimmungsdaten aus dem Nationalrat. Dies bedeutet, dass das politische Verhalten im Ständerat nur indirekt erschlossen werden kann, indem die Veränderungen in der Mehrheitsbildung des Nationalrats im Rahmen der Differenzbereinigung beobachtet werden.

3. Empirische Auswertungen

3.1 Datenbasis

3.1.1 Merkmale des untersuchten Datensatzes

Grundlage der Untersuchung bildet derselbe Datensatz, der bereits von Schwarz und Linder (2006, 2007) verwendet wurde. In zwei Punkten weisen die hier analysierten Daten bedeutende Unterschiede im Vergleich zu den vorangehenden Studien auf:

- Die reinen Abstimmungsdaten des Nationalrats wurden mit Angaben zu den Beschlussfassungen beider Räte verknüpft. Dies ermöglicht beispielsweise Aussagen zu den Entscheidungssequenzen *zwischen* den beiden Räten (z.B. im Differenzbereinigungsverfahren) sowie zur Frage, welche Bedeutung die Erstratzuteilung für den weiteren Verlauf der parlamentarischen Gesetzgebung einnimmt.
- Analysiert wurden nur vom Bundesrat eingebrachte Geschäfte, deren vollständige Behandlung (d.h. von der ersten bis zur letzten Beschlussfassung in beiden Räten) innerhalb der Untersuchungsperiode lag und zu denen eine Gesamt- und Schlussabstimmung vorliegt.[2] Beschlussfassungen zu parlamentarischen Initiativen, Standesinitiativen sowie den allgemeinen parlamentarischen Vorstössen wurden zugunsten der Einheitlichkeit des Untersuchungsgegenstands nicht in die Auswertung einbezogen.

Aufgrund der genannten Kriterien sind 468 Vorlagen in die Untersuchung eingeflossen. Zu diesen Vorlagen wurden im National- und Ständerat gemäss Geschäftsdatenbank „Curia Vista“ der Parlamentsdienste insgesamt rund 2'400 Beschlüsse gefasst. Als Beschluss gilt hier jede kollektive Entscheidung eines Rats über die Gesamtvorlage:

- Eintretens- und Rückweisungsentscheide,
- Entscheide in Gesamtabstimmungen,
- abweichende oder zustimmende Gesamtentscheide im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens,[3]
- Entscheide in Schlussabstimmungen,
- Entscheide zur Ausgabenbremse und Dringlichkeitserklärung.

Keine Beschlüsse in diesem Sinne stellen einzelne Abstimmungen im Rahmen der Detailberatung einer Vorlage sowie Ordnungsanträge dar. Zu beachten ist ferner, dass nicht alle Beschlussarten

[2] Nicht enthalten sind somit nicht referendumsfähige einfache Bundesbeschlüsse, zu denen die beiden Räte aufgrund Art. 81 Abs. 1 Parlamentsgesetz nur eine Gesamtabstimmung durchführen. Dies betrifft u.a. die Gewährleistung von Kantonsverfassungen sowie Doppelbesteuerungsabkommen mit anderen Staaten, was für die vorliegende Untersuchung insofern bedeutend ist, als dass diese beiden Geschäftsarten usanzgemäss zuerst im Ständerat behandelt werden. Durch den Ausschluss dieser Geschäfte wird somit einer möglichen Verzerrung der empirischen Ergebnisse vorgebeugt (vgl. Abschnitt 3.2.2).

[3] Es wird hier auf die Erfassung in „Curia Vista“ abgestellt, welche nur berücksichtigt, *ob* nach der Behandlung durch eine Kammer noch Differenzen bestehen, nicht aber, in wie vielen Punkten bzw. wie gravierend diese Differenzen sind.

während der Behandlung von Bundesratsgeschäften obligatorisch zur Anwendung gelangen. Dies gilt insbesondere für die Eintretensbeschlüsse, zu denen nur im Falle eines Gegenantrags eine formelle Abstimmung stattfindet[4], sowie für Entscheide bezüglich Ausgabenbremse und Dringlichkeitserklärung, die nur bei entsprechendem Inhalt der Vorlage gefasst werden. Zum „obligatorischen Stamm" der Beratung einer vom Bundesrat eingebrachten Vorlage gehören somit nur die Gesamtabstimmungen nach erstmaliger Beratung der gesamten Vorlage[5], die abweichenden oder zustimmenden Entscheide im Rahmen der Differenzbereinigungsphase (sofern eine solche aufgrund unterschiedlicher Ergebnisse der Detailberatung überhaupt notwendig wurde) sowie die Schlussabstimmungen.[6] Um einen einheitlichen Analyserahmen zu erhalten, werden in der vorliegenden Studie nur die Beschlüsse zwischen den Gesamt- und Schlussabstimmungen der beiden Räte einbezogen; (Nicht-)Eintretensentscheide finden dann Eingang, wenn sie für die weitere Beratung der Vorlage Konsequenzen haben (z.B. Abschreibung der Vorlage aufgrund eines definitiven Nichteintretensentscheids). Beschlüsse zur Ausgabenbremse und Dringlichkeitserklärung fallen in der vorliegenden Arbeit ganz ausser Betracht.

3.1.2 Aufschlüsselung nach Politikbereichen

Die Darstellung der 468 untersuchten Vorlagen nach Politikbereichen zeigt, dass die meisten Vorlagen des Bundesrats die Bereiche Recht (knapp 44 Prozent aller Vorlagen), Finanzwesen (ein Drittel der Vorlagen), Staat und Parlament (rund 28 Prozent) sowie soziale Fragen und Wirtschaft (zu je rund einem Viertel) betreffen. Am anderen Ende der Rangliste befinden sich die Bereiche Energie, Migration, Gesundheit sowie die Europapolitik, die allesamt weniger als acht Prozent der Vorlagen betreffen.

---

[4] Bei einigen Vorlagen (z.B. Volksinitiativen und Voranschlägen) ist aufgrund des Parlamentsgesetzes Eintreten obligatorisch (Art. 74 Abs. 3).

[5] Keine Gesamtabstimmung wird durchgeführt, wenn Eintreten obligatorisch ist (mit Ausnahme von Voranschlägen und Rechnungen; vgl. Art. 74 Abs. 4 Parlamentsgesetz).

[6] Beschliesst einer der beiden Räte definitiv Nichteintreten oder scheitert die Vorlage bereits in der Gesamtabstimmung, so kürzt sich die Liste der gefassten Beschlüsse entsprechend ab.

Tabelle 3-1: Untersuchte Vorlagen nach Politikbereichen, 1996-2005

	Anzahl Nennungen	in % der Fälle
Staat und Parlament	129	27.6
Internationale Politik	61	13.0
Sicherheit	39	8.3
Europa	36	7.7
Recht	205	43.8
Wirtschaft	114	24.4
Finanzwesen	156	33.3
Soziale Fragen und Raumplanung/Wohnungswesen	119	25.4
Migration, Ausländer und Asylwesen	28	6.0
Gesundheit	34	7.3
Bildung, Wissenschaft/ Forschung und Kultur/Religion	56	12.0
Medien/Kommunikation	42	9.0
Verkehr	74	15.8
Umwelt	38	8.1
Landwirtschaft	46	9.8
Energie	22	4.7
Gesamt	*1'199**	*256.2**

** Die Gesamtzahl beträgt mehr als 468 bzw. 100 Prozent, weil eine Vorlage mehreren Politikbereichen gleichzeitig zugeteilt sein kann.*

3.2 National- und Ständerat als Erstrat

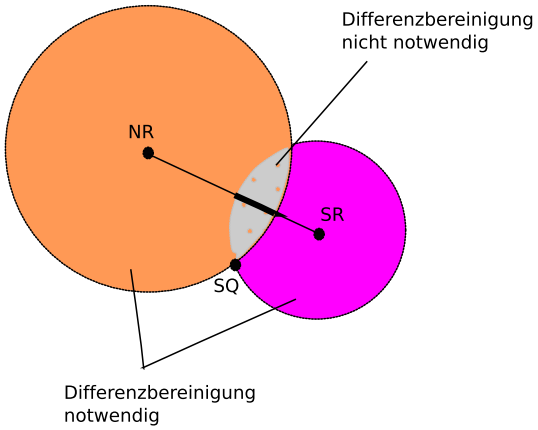
3.2.1 Theoretische Erwartungen

Die Kompetenzsymmetrie der beiden Kammern äussert sich nicht nur im Grundsatz, dass für Beschlüsse der Bundesversammlung die Übereinstimmung von National- und Ständerat erforderlich ist, sondern ebenso im Prinzip der örtlich und zeitlich getrennten Verhandlung der beiden Räte. Dies macht Regelungen notwendig zum Verfahren der Differenzbereinigung (vgl. Abschnitt 3.3) sowie zur Bestimmung desjenigen Rats, der sich als erster einer Vorlage annehmen kann oder muss (vgl. nachfolgend Abschnitt 3.2.2). Aufgrund der ungleichen (bzw. ungleichzeitigen) Behandlung gleicher Beratungsgegenstände drängt sich die Frage auf, welche Rolle die Erstratzuteilung für die Möglichkeit einer Kammer spielt, die Vorlage zu ihren Gunsten zu beeinflussen.

Für die theoretische Herleitung dieser Fragestellung wird nachfolgend auf Tsebelis und Money (1997: 98-105) Bezug genommen, die – ausgehend von spieltheoretischen Überlegungen von Rubinstein (1982) – ein bikamerales Aushandlungsmodell formuliert haben. Abbildung 3-1 repräsentiert stark vereinfacht die Ausgangslage bei einer Vorlage, die zwei Politikdimensionen betrifft: Die beiden Kammern sind mit ihren Idealpunkten (NR bzw. SR) vertreten, der aktuelle Status quo (SQ)

liegt etwas abseits (d.h. beide Kammern verspüren einen Wunsch nach Veränderung der momentanen Politik).[7] Die Kreise um die beiden Idealpunkte, welche beide durch SQ führen, zeigen an, welche Lösung jede der beiden Kammern gerade noch akzeptieren würde (da keine Kammer eine Entscheidung mittragen würde, die von ihrem eigenen Idealpunkt weiter entfernt liegt als SQ).[8] Daraus ergibt sich im Modell eine gemeinsame Fläche (hellgraue Schnittmenge), die das Feld theoretisch möglicher Lösungen absteckt. Da die kürzeste Distanz zwischen NR und SR die Gerade zwischen den beiden Idealpunkten bildet, kann erwartet werden, dass die endgültige Entscheidung auf dieser Linie innerhalb der hellgrauen Fläche zu liegen kommen wird. Insgesamt folgt daraus, dass Vorschläge des Erstrats, die innerhalb der gemeinsamen Fläche liegen, ohne Differenzbereinigung über die Bühne gehen, während ausserhalb liegende Vorschläge eine solche nach sich ziehen.

Abbildung 3-1: Einfaches Modell des bikameralen Aushandlungsprozesses



Das Modell stellt ein theoretisches Konstrukt dar, das von vielen einschränkenden Annahmen begleitet ist (z.B. die erwähnte Zweidimensionalität, Verzicht auf eine inhaltliche Gewichtung der Dimensionen, fehlende Möglichkeit von Kreuzkonzessionen über mehrere Vorlagen hinweg, etc.). Dennoch zeigt es auf anschauliche Weise zwei entscheidende Punkte: Erstens, auch wenn zwei Kammern dieselben formellen Entscheidungsrechte besitzen, muss das Aushandlungsergebnis nicht zwingend genau in der Mitte zwischen den beiden Idealpunkten liegen. Entscheidend sind zusätzliche Faktoren wie z.B. die Lage des Status quo, die Verteilung der Ungeduld bzw. zeitlichen Dringlichkeit zwischen den beiden Kammern, die Bedeutung, die der Vorlage beigemessen wird, etc. Zweitens, die Ergebnisse bikameraler Aushandlungsprozesse sind von Spielräumen geprägt;

[7] Läge SQ direkt auf oder nahe bei NR und/oder SR, müsste aufgrund des Modells ein Nichteintretensentscheid resultieren. Ein solcher Entscheid kann auch resultieren, wenn es ein Rat aus irgendwelchen Gründen als aussichtslos erachtet, dass der Aushandlungsprozess mit der anderen Kammer zu einem für ihn besseren Entscheid als die momentane Politik führen würde.

[8] In der Praxis dürften selbst Lösungsvorschläge, die direkt auf oder in unmittelbarer Nähe zur Kreislinie liegen, für den betreffenden Rat inakzeptabel sein, da jeder Gesetzgebungsprozess erhebliche Ressourcen personeller, zeitlicher, finanzieller und politischer Art bindet, die bei marginalen Politikveränderungen ineffizient eingesetzt wären.

ob die gefundene Lösung näher beim Idealpunkt des National- oder demjenigen des Ständerats zu liegen kommt, hängt von der relativen (Macht-)Position der beiden Räte ab.
Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit dem Potenzial zur Beeinflussung des bikameralen Aushandlungsprozesses aufgrund einer privilegierten Agendasetting-Position. Gemäss Tsebelis und Money (1997: 101 und 104) besitzt diejenige Kammer, welche eine Vorlage als erste berät, einen grundsätzlichen Einflussvorteil gegenüber dem Zweitrat.[9] Im Volksmund heisst dies: Wer zuerst kommt, mahlt zuerst. Im folgenden Abschnitt wird die empirische Bilanz zur Verteilung des Erstrat-Status zwischen National- und Ständerat einer genaueren Analyse unterzogen.

3.2.2 Empirische Befunde

Gemäss Art. 84 Parlamentsgesetz entscheiden die beiden Ratspräsidentinnen bzw. -präsidenten darüber, welcher Rat die Erstbehandlung eines Geschäfts durchführt. Kommt keine Einigung zustande, entscheidet das Los. In der Praxis wird v.a. aufgrund der momentanen Geschäftslast der zuständigen vorberatenden Kommissionen entschieden, welche Kammer als erste zum Zuge kommt. Regelmässig wiederkehrende Geschäfte wie z.B. Budgetvorlagen werden abwechselnd dem einen oder andern Rat zugewiesen. Darüber hinaus wird darauf geachtet, dass über einen längeren Zeitverlauf die Zahl der Erstzuweisungen zwischen den beiden Räten relativ ausgeglichen ist.[10] Dies kommt der empirischen Analyse des Agendasetting-Potenzials der beiden Räte entgegen, da die Zuweisungskriterien weder einem themenspezifischen Muster folgen noch ein gewolltes Ungleichgewicht der Erstzuweisungen an die beiden Räte postulieren.
Auch wenn die Gesamtbilanz nicht absolut ausgeglichen ausfällt, bestätigt die Auswertung der Anzahl Erstzuweisungen im Grossen und Ganzen diese Annahmen. Insgesamt war der Nationalrat in 44.4 Prozent aller Geschäfte (208 Fälle) der Erstrat, in 55.6 Prozent der Ständerat (260 Fälle). Aufgrund der oben dargelegten Zuteilungskriterien kann dies als Hinweis gewertet werden, dass die Behandlungszeit von Vorlagen in ständerätlichen Kommissionen geringer ausfällt als in denjenigen des Nationalrats. Die Gründe hierfür können im Rahmen dieser Studie nicht untersucht werden; nahe liegend ist, dass die allgemeinen Vorteile des Ständerats (vgl. Kapitel 2.1) auch in der Kommissionsarbeit zum Tragen kommen: geringerer personeller Umfang, homogenere politische Zusammensetzung sowie eine konsensorientiertere Arbeitsweise.
Auf einzelne Themenbereiche[11] bezogen, ist zwischen den beiden Kammern eine grössere Bandbreite zu verzeichnen (vgl. Tabelle 3-2). Das grösste Ungleichgewicht fällt bei landwirtschaftlichen

---

[9] „If there is an integer number of possible negotiating rounds, the house where the bill is introduced first has an advantage" (Tsebelis und Money 1997: 101). Wie sich dieser Vorteil mit steigender Zahl der Beratungsrunden bis hin zur Einigungskonferenz entwickelt, wird in Kapitel 3.3 thematisiert.

[10] Dennoch besteht für einige Geschäftsarten die Usanz, dass sie zuerst vom Ständerat behandelt werden (vgl. auch Abschnitt 3.1.1). Dies betrifft Gewährleistungen von Kantonsverfassungen, Doppelbesteuerungsabkommen mit anderen Staaten sowie die Standesinitiativen. Im untersuchten Datensatz sind diese Geschäfte nicht enthalten, da entweder keine Schlussabstimmungen zu diesen durchgeführt werden (da sie nicht-referendumsfähige einfache Bundesbeschlüsse darstellen) oder sie nicht zu den Bundesratsgeschäften zählen (Standesinitiativen).

[11] Um in allen Themenbereichen zu einer hinreichenden Anzahl von Fällen zu gelangen, wurden inhaltlich ähnliche Bereiche der ursprünglich 20 Politikfelder der „Curia Vista"-Geschäftsdatenbank (vgl. Schwarz und Linder 2006) zu 16 Bereichen zusammengefasst.

Vorlagen an, wo der Ständerat in rund 72 Prozent der Fälle als Erstrat fungiert. Mehrere Politikbereiche weisen zudem ein Verhältnis von (annähernd) zwei zu eins auf: Sicherheit, Europa, soziale Fragen, Umwelt und Energie. Der umgekehrte Fall, wenn der Nationalrat mehrheitlich als Erstrat auftritt, ist praktisch nur im Bereich Staat und Parlament zu verzeichnen (53.5 Prozent). In den anderen betroffenen Politikfeldern (internationale Politik, Wirtschaft und Migration) fällt das nationalrätliche Übergewicht in absoluten Zahlen zu knapp aus, als dass eine statistisch gesicherte Aussage möglich wäre.

Gemäss der im vorangegangen Abschnitt formulierten theoretischen Erwartungen befindet sich der Ständerat durch die höhere Zahl an Erstzuweisungen gegenüber dem Nationalrat im Vorteil. Verstärkt wird dieser Eindruck dadurch, dass der Ständerat in einigen als besonders wichtig eingeschätzten Politikbereichen gegenüber dem Nationalrat die Nase deutlich vorn hat.

Tabelle 3-2: Erstrat-Status nach Politikbereichen, 1996-2005

	Anzahl Nennungen insgesamt	Erstrat-Anteil NR (in %)	Erstrat-Anteil SR (in %)
Staat und Parlament	129	**53.5**	46.5
Internationale Politik	61	**50.8**	49.2
Sicherheit	39	33.3	**66.7**
Europa	36	33.3	**66.7**
Recht	205	43.4	**56.6**
Wirtschaft	114	**50.9**	49.1
Finanzwesen	156	42.9	**57.1**
Soziale Fragen und Raumplanung/Wohnungswesen	119	36.1	**63.9**
Migration, Ausländer und Asylwesen	28	**53.6**	46.4
Gesundheit	34	38.2	**61.8**
Bildung, Wissenschaft/ Forschung, Kultur/ Religion	56	39.3	**60.7**
Medien/Kommunikation	42	40.5	**59.5**
Verkehr	74	44.6	**55.4**
Umwelt	38	34.2	**65.8**
Landwirtschaft	46	28.3	**71.7**
Energie	22	36.4	**63.6**
Gesamt	*1'199*	*44.4*	***55.6***

** Die Gesamtzahl beträgt mehr als 468, weil eine Vorlage mehreren Politikbereichen gleichzeitig zugeteilt sein kann.*

Wie verhält sich der Erstrat gegenüber dem Vorschlag des Bundesrats? Von den 468 Vorlagen, die vom Bundesrat im Parlament eingebracht wurden, wurden nur 43.4 Prozent vom Erstrat unverändert an den Zweitrat weitergeleitet. In 56.6 Prozent der Fälle erfolgte durch den Erstrat ein Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrats. Dieser Anteil fällt um zehn bis 20 Prozentpunkte höher aus als in bisherigen Studien, wo die Anteile abgeänderter Bundesratsvorlagen in der Regel zwischen 35 und 45 Prozent betrugen (für eine Übersicht vgl. Schwarz et al. 2008). Ein direkter Vergleich der verschiedenen Auswertungen ist jedoch aus zwei Gründen mit Vorsicht zu interpretieren: Erstens, frühere Studien haben die definitive Abweichungsrate nach erfolgter Differenzbereinigung zwischen den beiden Räten errechnet, während sich die hier gemachten Angaben lediglich auf Entscheide des Erstrats beziehen. Daraus lässt sich vermuten, dass offenbar der Zweitrat

bremsend auf den Eifer des Erstrats einwirkt und des Öfteren die bundesrätliche Lösung zurück ins Spiel bringt, so dass am Ende der Anteil der Abweichungen vom Bundesratsvorschlag geringer ausfällt als nach vorläufiger Beratung des Erstrats zu erwarten wäre. Ein Effekt des aktuellen schweizerischen Zweikammernsystems besteht somit darin, dass bundesrätliche Gesetzesvorlagen eher unterstützt werden, als wenn nur eine Kammer bestünde. Zweitens, es werden hier nur Aussagen bezüglich der Quantität, nicht aber der Qualität der Abweichungen gemacht. Ob sich ein abweichender Erstratsbeschluss auf inhaltlich wesentliche Punkte oder nur auf ein geringfügiges Detail bezieht, wurde in der vorliegenden Auswertung nicht unterschieden.

Die Auswertung ergibt des Weiteren, dass der Ständerat als Erstrat etwas kritischer gegenüber den bundesrätlichen Lösungsvorschlägen eingestellt ist als der Nationalrat: Der Ständerat hat als Erstrat in 57.7 Prozent der Fälle abweichend zum Bundesratsvorschlag entschieden, während der entsprechende Wert des Nationalrats bei 54.9 Prozent liegt. Aus einer parteipolitischen Optik, aufgrund derer (zumindest bis Ende 2003) eine grössere Ähnlichkeit zwischen Bundes- und Ständerat als zwischen Bundes- und Nationalrat vermutet werden konnte, kommt dieser Befund eher überraschend. Es wäre zu erwarten gewesen, dass bundesrätliche Vorlagen, die zuerst im Ständerat diskutiert werden, weniger häufig abgeändert werden als im Nationalrat. Ein Vergleich der 45. und 46. Legislaturperiode mit den ersten beiden Jahren der 47. Legislaturperiode zeigt zudem, dass die Abänderungsquote im Ständerat ab der Wintersession 2003 tiefer lag als in den Jahren davor.

3.3 National- und Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren

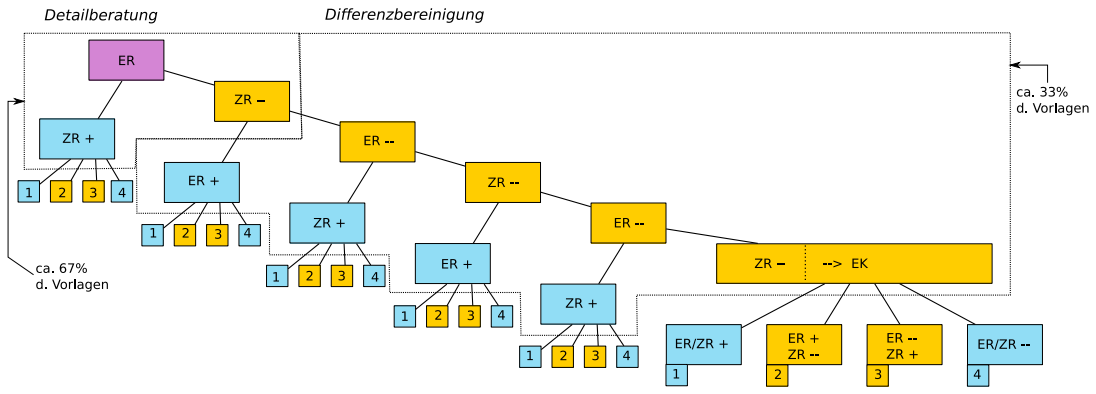
3.3.1 Theoretische Erwartungen

Fassen die beiden Parlamentskammern nach erstmaliger Beratung eines Erlassentwurfs abweichende Beschlüsse, so wird in der Folge ein Differenzbereinigungsverfahren angewendet (Art. 89 Parlamentsgesetz). Bleiben nach dreimaliger Beratung in beiden Räten immer noch Differenzen bestehen, wird eine paritätisch zusammengesetzte Einigungskonferenz beider Räte eingesetzt, welche beiden Kammern eine gemeinsame Lösung präsentieren muss (Art. 91 Parlamentsgesetz). Spezifische Regeln gelten für den Fall, wenn ein Rat Nichteintreten oder Rückweisung der Vorlage beschliesst; diese Differenzen werden höchstens zweimal pro Rat behandelt (Art. 74 und 75 Parlamentsgesetz). Beschliesst ein Rat zweimal Nichteintreten oder Rückweisung, gilt dieser Beschluss auch gegen den Willen des anderen Rats.

Die Beratungssequenzen lassen sich daher grafisch als Flussdiagramm aufzeichnen (vgl. Abbildungen 3-2 und 3-3). Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden die beiden oben genannten Fälle in unterschiedlichen Grafiken dargestellt. Die erste Abbildung zeigt schematisch den Gesetzgebungsverlauf unter Ausklammerung von Nichteintretens- und Rückweisungsbeschlüssen. Die Abkürzungen „ER“ und „ZR“ stehen für Erst- bzw. Zweitrat (unabhängig davon, welches der National- und Ständerat ist). Das Plus-Zeichen (+) steht für einen zustimmenden Beschluss zum vorangehenden Vorschlag der anderen Kammer, das Minus-Zeichen (--) entsprechend für einen abwei-

chenden Beschluss. Mit den Ziffern 1 bis 4 sind die vier möglichen Entscheidungskonstellationen im Rahmen von Schlussabstimmungen bezeichnet (analog zu den vier Optionen nach erfolgter Einigungskonferenz): beide Räte stimmen zu, was angesichts der vorgängig übereinstimmenden Beschlüsse bei den Gesamtabstimmungen bzw. in der Differenzbereinigung den Normalfall darstellt (1); der Erstrat stimmt zu, der Zweitrat lehnt ab (2); der Erstrat lehnt ab, der Zweitrat stimmt zu (3) sowie der Fall, wo beide Räte in der Schlussabstimmung die Vorlage ablehnen (4). Das Verfahren endet spätestens mit der Einigungskonferenz (EK), an deren Anschluss sich bei der Beurteilung des Einigungsvorschlags dieselben vier Entscheidungsoptionen wie bei den Schlussabstimmungen ergeben.

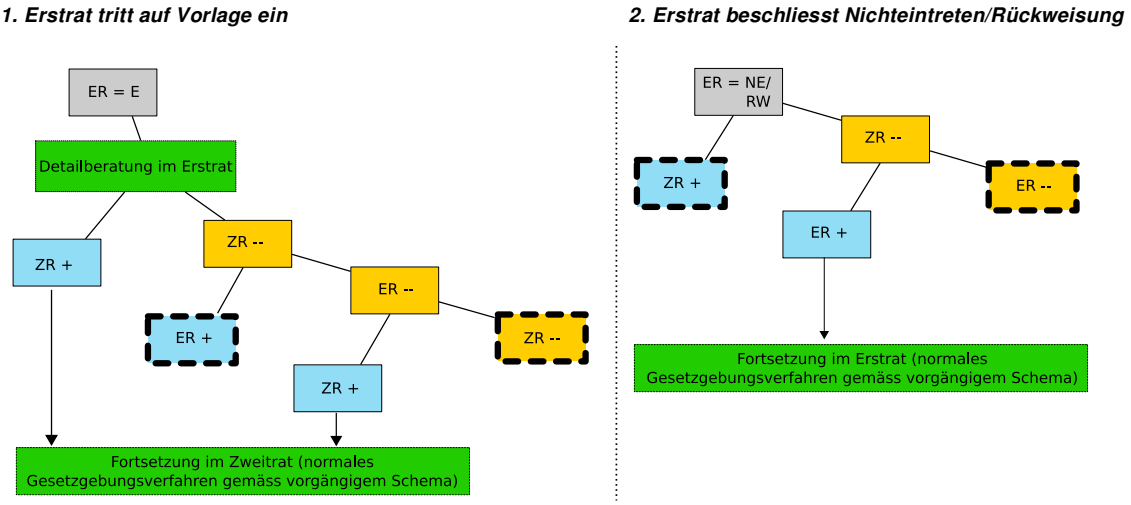
Abbildung 3-2: Entscheidungspfad der Gesetzgebung (ab Detailberatung)



Legende: ER = Erstrat, ZR = Zweitrat, EK = Einigungskonferenz.
(+) = zustimmender Beschluss, (--) = abweichender Beschluss

Der Detailberatung vorgelagert ist die grundlegende Eintretensdebatte (vgl. Abbildung 3-3). In den meisten Fällen ist der Eintretensentscheid unbestritten, so dass keine formelle Abstimmung darüber durchgeführt wird. In diesen Fällen nimmt die Gesetzgebung unmittelbar den in der vorgängigen Abbildung 3-2 aufgezeigten Verlauf. Beschliesst einer der beiden Räte Nichteintreten (NE) oder Rückweisung (RW) an den Bundesrat, kommt es zuerst zu einer Differenzbereinigung über die Eintretensfrage, bevor der normale Gesetzgebungsverlauf fortgesetzt (oder allenfalls abgebrochen) wird. Tritt der Erstrat auf die Vorlage ein (E), schliesst dieser zuerst die Detailberatung mit der Gesamtabstimmung ab, bevor der Zweitrat allenfalls seinen Nichteintretens- oder Rückweisungsbeschluss fasst (Art. 74 Parlamentsgesetz). In der Abbildung 3-3 sind darum zwei Konstellationen unterschieden: erstens, wenn der Erstrat Eintreten beschliesst und zweitens, wenn der Erstrat mit einem Nichteintretens- bzw. Rückweisungsentscheid beginnt. Die Endpunkte mit gestrichelter Umrandung deuten an, dass die Vorlage an diesem Punkt endgültig gescheitert ist.

Abbildung 3-3: Entscheidungspfad zur Eintretensdebatte



Tsebelis und Money (1997) formulieren auch im Hinblick auf die Differenzbereinigung zwischen zwei Kammern einige spieltheoretisch hergeleitete Erwartungen. Für den schweizerischen Kontext, in welchem nach ergebnislosem Verstreichen der drei Beratungsrunden automatisch eine paritätische Einigungskonferenz der beiden Räte eingesetzt wird, erwarten die beiden Autoren, dass die mit höherem Machtpotenzial ausgestattete Kammer mit jeder Beratungsrunde ein Stück davon verliert, bis hin zur Einigungskonferenz, wo die relative Macht der beiden Kammern annähernd ausgeglichen ist.[12] Da National- und Ständerat dieselben Rechte besitzen, bezieht sich das Machtpotenzial auf Faktoren wie die Agendasetting-Position oder die zeitliche Dringlichkeit, die eine Vorlage für einen der beiden Räte besitzt (d.h. je ungeduldiger eine Kammer auf eine Lösung drängt, desto schlechter ist ihre Aushandlungsposition gegenüber der anderen Kammer; vgl. auch Abschnitt 3.2.1). Zum Zeitfaktor ist anzufügen, dass dieser in der Schweiz eine geringere Rolle spielt als andernorts, wo Regierungsvorlagen, die z.B. vor den Parlamentsferien oder -wahlen nicht verabschiedet werden können, automatisch dahinfallen. Im schweizerischen Kontext bleiben Vorlagen über das Ende von Sessionen, Parlamentsjahren oder Legislaturperioden solange „am Leben“, bis ein expliziter Entscheid beider Kammern dazu gefällt ist (vgl. Schwarz et al. 2008).

3.3.2 Empirische Befunde

Voneinander abweichende Ratsbeschlüsse bilden die Grundlage des Differenzbereinigungsverfahrens. Die Anzahl abweichender Beschlüsse quantifizieren das Ausmass des Konflikts zwischen den beiden Kammern: Zu konfliktfreien Vorlagen bestehen keine abweichende Beschlüsse (d.h. der Zweitrat schliesst sich sogleich dem Vorschlag des Erstrats an), während stark konfligierende

[12] „If the default solution is a conference committee, the most powerful house loses power as the number of negotiating rounds increases” (Tsebelis und Money 1997: 101).

Interessenslagen zu einer höheren Zahl an Differenzbereinigungsrunden führen, bis hin zur Einsetzung einer Einigungskonferenz oder sogar zum Scheitern der gesamten Vorlage. Die maximale Anzahl abweichender Beschlüsse pro Vorlage beträgt acht; dies kommt dann zustande, wenn sich die Räte bereits in der Eintretensdebatte anfänglich uneinig sind (zwei abweichende Entscheide), sich aber auf einen Eintretensentscheid einigen, anschliessend nach fünf abweichenden Entscheiden eine Einigungskonferenz einsetzen, deren Vorschlag am Ende von einem der beiden Räte abgelehnt wird. Um das Scheitern einer Vorlage ohne gegenseitige Übereinstimmung (im Unterschied z.B. zu einem gemeinsamen Nichteintretensentscheid oder einer Ablehnung der Vorlage durch beide Räte in der Gesamt- oder Schlussabstimmung) als Ausdruck besonders starker Interessensgegensätze zu unterstreichen, wurden in der nachfolgenden Auswertung die entsprechenden Fälle mit dem Wert 10 versehen. Die theoretische Wertespanne der Variable „abweichende Beschlüsse“ als Masszahl für den Konfliktgrad zwischen National- und Ständerat beträgt somit 0 bis 8 für Vorlagen, deren Gesetzgebungsprozess erfolgreich abgeschlossen werden konnte, sowie der Wert 10 für einseitig zum Scheitern gebrachte Vorlagen. Empirisch sind im Untersuchungszeitraum unter den erfolgreich abgeschlossenen Vorlagen allerdings maximal fünf abweichende Beschlüsse zu beobachten, wie die nachfolgenden Auswertungen darlegen.

Abbildung 3-4 zeigt die kumulierten Häufigkeiten der abweichenden Beschlüsse aufgeschlüsselt nach Erstrat. Der grösste Unterschied zeigt sich bei denjenigen Vorlagen, die ohne Differenzbereinigung abgeschlossen werden (keine abweichenden Beschlüsse): fungiert der Nationalrat als Erstrat, werden über 55 Prozent der Vorlagen vom Ständerat ohne Änderungen übernommen. Umgekehrt beträgt derselbe Anteil nur rund 44 Prozent, wenn der Ständerat als erster die Vorlage beraten hat. Das Verhältnis ändert sich mit den Vorlagen, bei denen zwei abweichende Beschlüsse zu verzeichnen sind, wo der Ständerat deutlich stärker vertreten ist als der Nationalrat (vgl. auch Tabelle 3-3). Der Nationalrat als Erstrat weist demgegenüber leicht höhere Anteile auf bei den Vorlagen mit fünf abweichenden Beschlüssen bzw. bei Vorlagen, die gesamthaft gescheitert sind.

Der Mittelwert der Anzahl abweichender Beschlüsse pro Vorlage beträgt 1.4, wenn die Erstberatung dem Ständerat oblag und 1.3, wenn der Nationalrat als Erstrat fungierte. Man kann dies als Hinweis darauf werten, dass Bundesratsvorlagen, die als erstes vom Ständerat beraten und allenfalls verändert werden, keine breitere Unterstützung im weiteren parlamentarischen Verfahren finden als wenn der Nationalrat als Erstrat fungiert.

Abbildung 3-4: Kumulierte Häufigkeitsanteile der abweichenden Beschlüsse nach Erstrat, 1996-2005

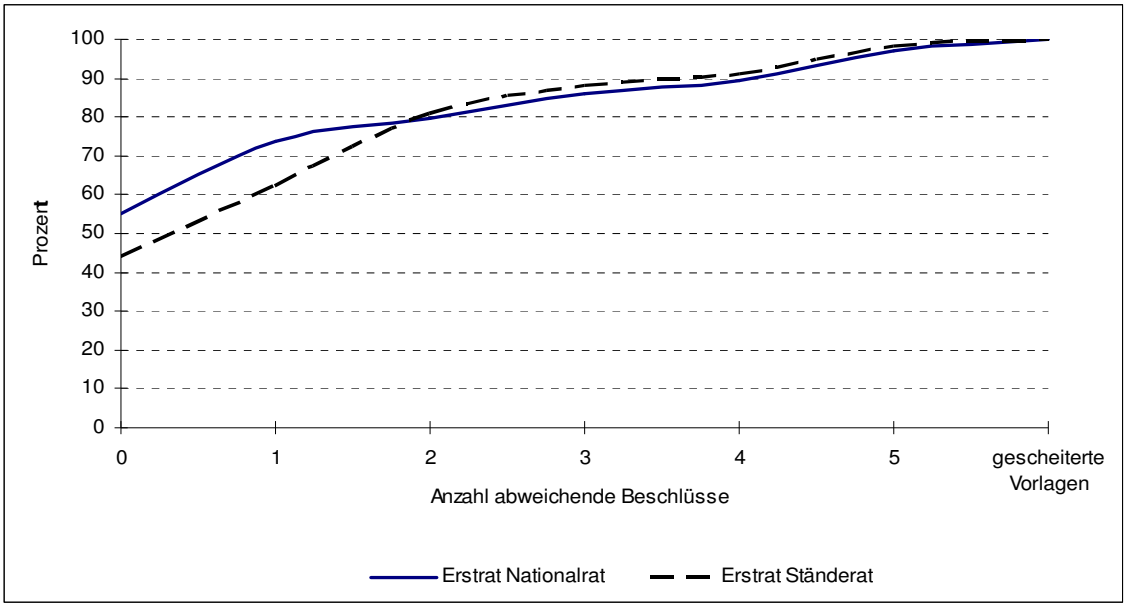


Tabelle 3-3: Abweichende Beschlüsse nach Erstrat, 1996-2005

Anzahl abweichende Beschlüsse	Gesamt		Erstrat NR		Erstrat SR	
	abs.	in %	abs.	in %		
0 (ohne Differenzbereinigung)	230	49.4	115	55.3	115	44.2
1	85	18.2	38	18.3	47	18.2
2	61	13.0	13	6.3	48	18.5
3	32	6.8	13	6.3	19	7.3
4	15	3.2	7	3.4	8	3.1
5	34	7.3	16	7.7	18	6.9
Gescheiterte Vorlagen*	11	2.4	6	2.9	5	1.9
Gesamt	*468*	*100.0*	*208*	*100.0*	*260*	*100.0*

** Umfasst sowohl vier in der Schlussabstimmung gescheiterte Vorlagen als auch sieben durch Nichteintreten/Rückweisung ganz oder teilweise gescheiterte Geschäfte.*

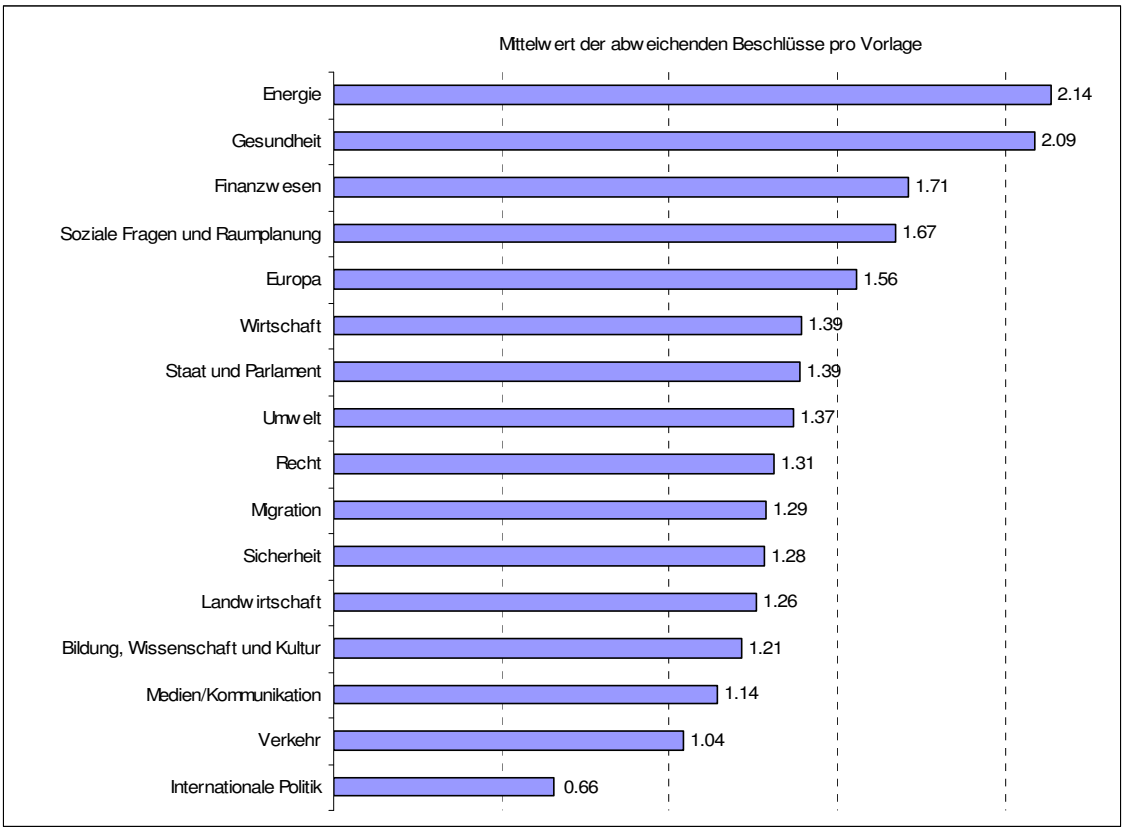
In welchen Politikbereichen fielen die Präferenzen von National- und Ständerat am stärksten auseinander? Dies kann anhand der durchschnittlichen Anzahl abweichender Beschlüsse pro Vorlage, aufgeschlüsselt nach Politikbereichen, eruiert werden. Abbildung 3-5 zeigt, dass weitaus die grössten Differenzen in der Energie- und Gesundheitspolitik bestanden. Im Durchschnitt wurden in diesen Bereichen zu jeder Vorlage mehr als zwei abweichende Beschlüsse gefällt. Auf den nächsten Plätzen folgen das Finanzwesen sowie die Sozialpolitik mit rund 1.7 abweichenden Beschlüssen pro Vorlage. Am anderen Ende der Rangliste befinden sich wiederum mit grösserem Abstand die Vorlagen zur internationalen Politik, wo im Mittel nur knapp 0.7 abweichende Beschlüsse zu ver-

zeichnen sind. Dies erklärt sich durch die hohe Zahl an Staatsverträgen, bei denen keine Differenzbereinigung stattfindet.

Die Auswertung lässt vermuten, dass die Auseinandersetzungen zwischen National- und Ständerat zu einem bedeutenden Teil auf einer unterschiedlichen föderalistischen bzw. regionalpolitischen Optik beruht; zumindest werden energie-, gesundheits- und teilweise auch finanzpolitische Vorlagen, die drei erstgenannten Bereiche in Abbildung 3-5, immer wieder unter diesem Aspekt diskutiert. Diese Konfliktdimension erklärt jedoch keineswegs sämtliche Differenzen zwischen den beiden Kammern, was sich beispielsweise an den relativ geringen Konflikten unter den verkehrs- und bildungspolitischen Vorlagen zeigt.

Ferner ist zu beobachten, dass sich das Bild des Ständerats als ein von konservativ-ländlich geprägten Kräften dominiertes Gremium, das einem progressiveren, urbaneren Nationalrat gegenüber steht, aufgrund der vorliegenden Auswertungen kaum aufrecht erhalten lässt: dies zeigt sich exemplarisch an den Landwirtschaftsvorlagen, die in der Rangliste der konfliktreichsten Politikfelder nur an zwölfter Stelle liegen.

Abbildung 3-5: Abweichende Beschlüsse pro Vorlage nach Politikbereich, 1996-2005

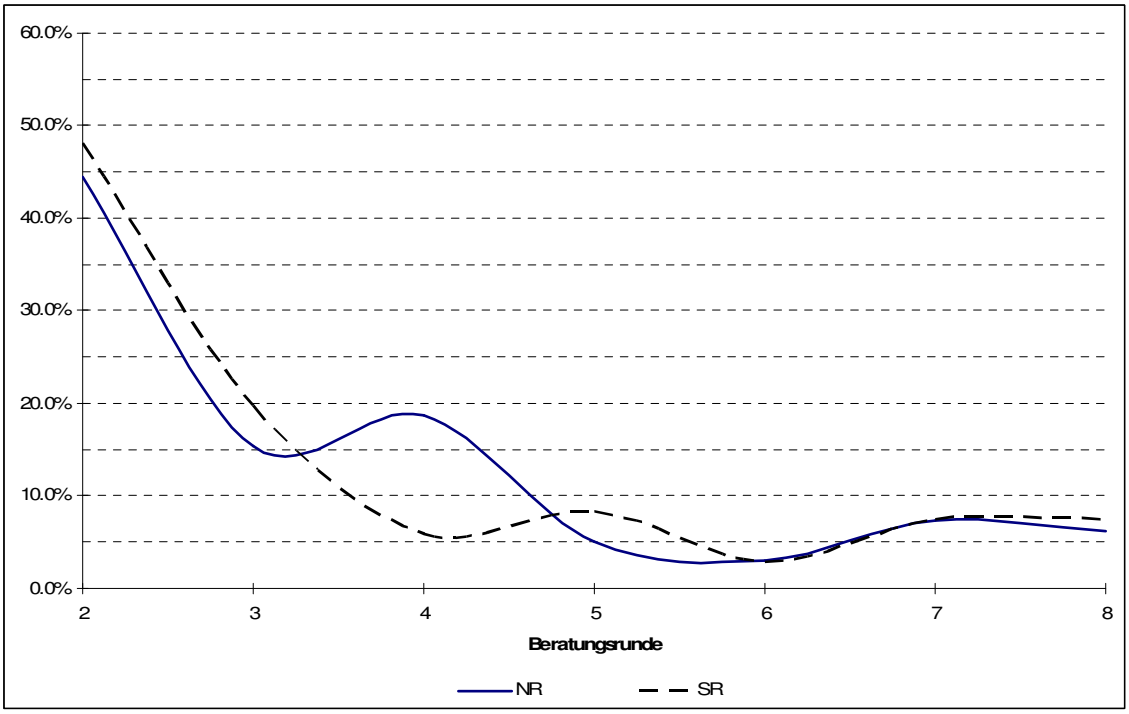


Interessant für die Analyse des Verhältnisses von National- und Ständerat sind aber nicht nur die abweichenden, sondern ebenso die zustimmenden Beschlüsse. Zustimmung bedeutet Akzeptieren

eines Vorschlags der anderen Parlamentskammer. Folgt man den Grundzügen des einfachen Analysemodells in Abbildung 3-1, dann wird der Entwurf der vorschlagenden Kammer immer auf die eigenen Präferenzen optimiert ausfallen und den akzeptierenden Rat in der Regel weniger gut stellen, als wenn dieser selbst den finalen Vorschlag hätte machen können. Der Rat, der denjenigen Vorschlag macht, welcher vom anderen Rat akzeptiert wird, befindet sich somit in einer vorteilhafteren Agendasetting-Position.

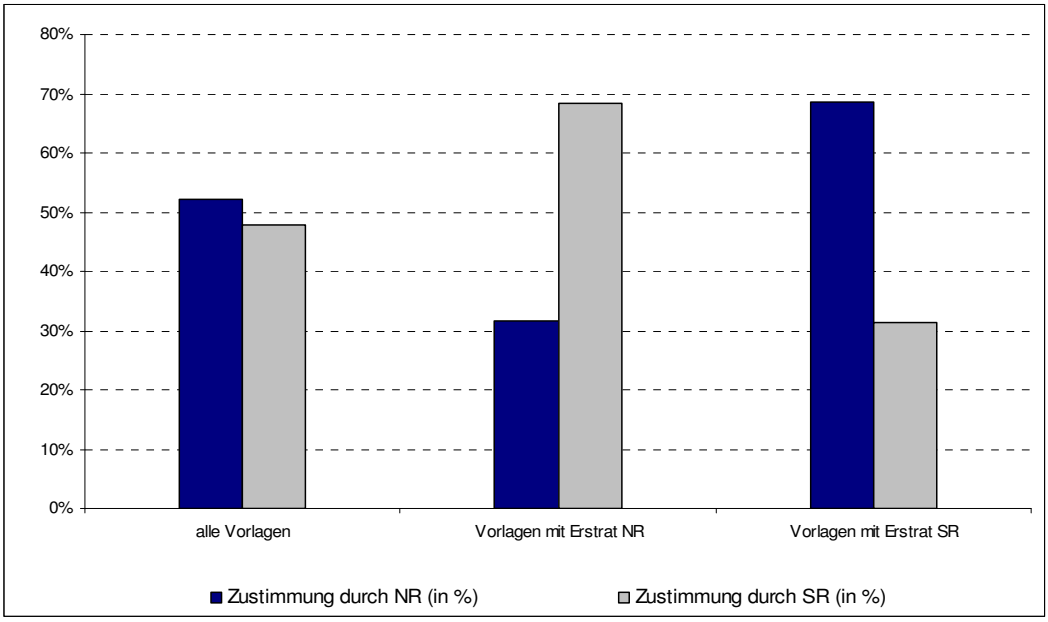
Als erstes wurde analysiert, wie häufig die beiden Räte einem Vorschlag der anderen Kammer zustimmen – insgesamt und nach Anzahl Beratungsrunden aufgeschlüsselt. Es zeigt sich, dass der Nationalrat öfters dem Ständerat zustimmt als umgekehrt: in 52.2 Prozent der Fälle stimmt die grosse Kammer der kleinen zu, in 47.8 Prozent der Fälle ist es umgekehrt. Der Verlauf der Zustimmungsbeschlüsse ist für jeden Rat in Abbildung 3-6 dargestellt. Während beide Kammern am meisten Zustimmungsbeschlüsse in der zweiten Beratungsrunde fällen (d.h. in der ersten Beratung als Zweitrat), ist vor allem in den mittleren Beratungsrunden Nummer 4 und 5 ein unterschiedlicher Verlauf erkennbar: der Nationalrat zeigt eine „Vorliebe“ für zustimmende Beschlüsse in der vierten Beratungsrunde, während in abgeschwächter Form beim Ständerat ähnliches in der fünften Runde zu beobachten ist. Der nichtlineare Verlauf der Kurven – insbesondere der leichte Anstieg in den letzten beiden Beratungsrunden – zeigt, dass sich die Verständigungsbemühungen zwischen den beiden Kammern bei kontroversen Vorlagen bis zuletzt lohnen können bzw. dass häufig ein Kompromiss in einer der letzten Runden einem Scheitern der gesamten Vorlage vorgezogen wird.

Abbildung 3-6: Zustimmungsbeschlüsse der beiden Räte nach Beratungsrunden, 1996-2005



Die Tatsache, dass der Ständerat öfters Zustimmung durch den Nationalrat erntet als umgekehrt, dürfte dazu führen, dass die Ergebnisse der Gesetzgebungsverfahren insgesamt betrachtet etwas näher bei den idealen Präferenzen des Ständerats zu liegen kommen als bei denjenigen des Nationalrats. Wie weiter oben in Abschnitt 3.2.2 bereits dargestellt wurde, tritt der Ständerat auch häufiger als Erstrat auf als der Nationalrat, so dass sich die Frage stellt, wie sich der vorgefundene Ständerats-Vorteil ohne dieses Ungleichgewicht verändern würde. Dieser Punkt lässt sich relativ einfach abschätzen, indem die Zustimmungsbeschlüsse getrennt nach Erstrat auswertet werden. Abbildung 3-7 zeigt diesbezüglich nahezu exakt spiegelbildliche Verhältnisse zwischen den beiden Kammern: wenn der Nationalrat als Erstrat auftritt, befindet sich der Ständerat in 68.3 Prozent der Fälle am Ende in der Position der zustimmenden Kammer; fungiert der Ständerat als Erstrat, stimmt ihm die grosse Kammer letztlich in 68.5 Prozent der Fälle zu. Daraus ist zu schliessen, dass beide Räte im selben Ausmass aus ihrer Agendasetting-Grundposition Vorteile ziehen und dass der Ständerat seine vorteilhaftere Position allein aus der Tatsache zieht, dass er häufiger als Erstrat bestimmt wurde als der Nationalrat. Die mehrfach angesprochenen institutionellen Vorzüge des Ständerats (vgl. Kapitel 2.1 und 3.2.2) versetzen die kleine Kammer im Bereich des Agendasettings gegenüber dem Nationalrat in eine günstigere Position.

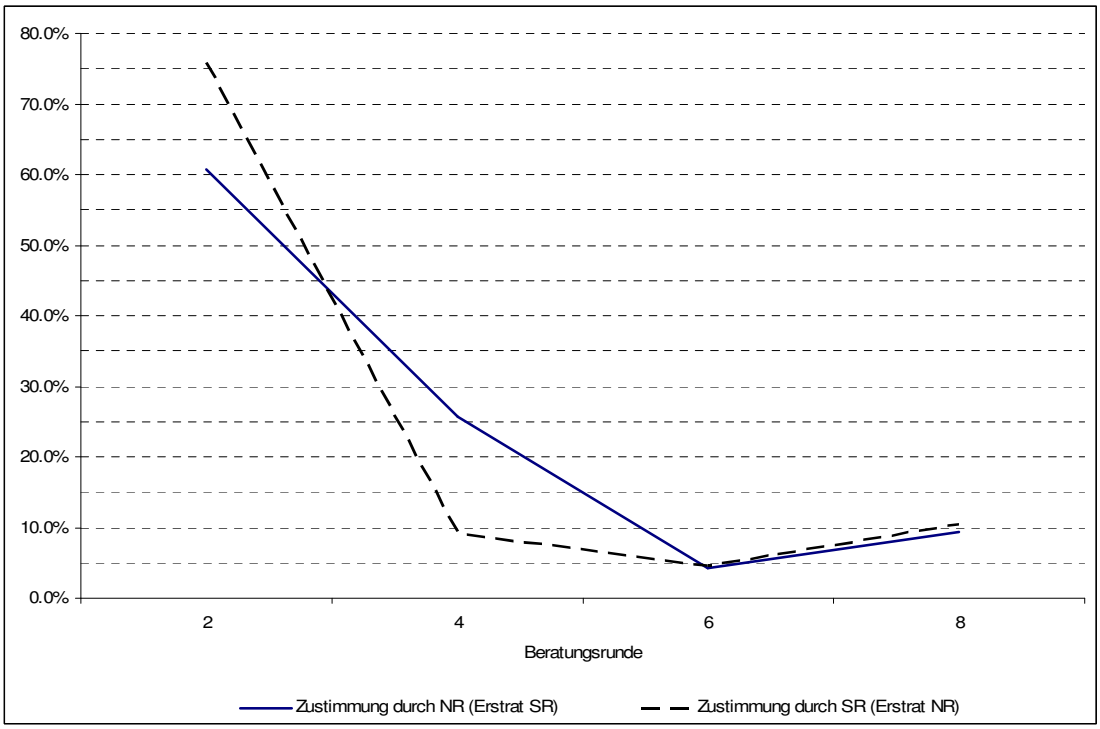
Abbildung 3-7: Zustimmungsbeschlüsse der beiden Räte nach Erstrat-Status, 1996-2005



Das Verhältnis von National- und Ständerat lässt sich weiter differenzieren. In Abbildung 3-8 sind die Zustimmungsbeschlüsse einer Kammer dargestellt, wenn die andere Kammer als Erstrat fungiert (darum sind nur die Beratungsrunden zwei, vier, sechs und acht dargestellt). Es zeigt sich, dass der Ständerat früher und rascher einlenkt als der Nationalrat: wenn der Nationalrat als Erstrat bestimmt war, stimmte ihm der Ständerat als Zweitrat in rund 76 Prozent der Fälle bereits in der

zweiten Runde zu; in der vierten Runde sinkt der Zustimmungswert auf neun Prozent. Im umgekehrten Fall finden die Vorschläge des Ständerats in nur ca. 61 Prozent der Fälle bereits in der zweiten Runde die Zustimmung des Nationalrats, dafür fällt die Kurve im weiteren Verlauf nicht ganz so steil ab, so dass in der vierten Runde 26 Prozent der Vorlagen die nationalrätliche Zustimmung finden.

Abbildung 3-8: Zustimmungsbeschlüsse pro Beratungsrunde, wenn der andere Rat Erstrat-Status besitzt, 1996-2005



Bislang untersuchte die Studie das Agendasetting-Potenzial anhand der Erstrat- und Zustimmungs-Häufigkeit und der beiden Kammern. Die einfache Gleichung aufgrund der in Abschnitt 3.2.1 dargelegten theoretischen Grundlagen lautete: Erstrat-Status sowie die Möglichkeit, den finalen Vorschlag zu formulieren, versetzt eine Kammer in eine günstigere Position, als wenn man Zweitrat-Status besitzt und/oder den Vorschlag der anderen Kammer bloss akzeptiert. Die theoretischen Erwartungen in Abschnitt 3.3.1 gehen demgegenüber einen Schritt weiter und bringen die Länge des Differenzbereinigungsverfahrens mit ins Spiel: das Agendasetting-Potenzial einer Kammer hängt auch davon ab, an welchem Punkt des Verfahrens eine Einigung zustande kommt. Die praktisch relevante Frage dahinter lautet: Bleibt der bislang analysierte Ständeratsvorteil (vgl. Abschnitt 3.2.2) bestehen, wenn man den Zustimmungszeitpunkt innerhalb der Differenzbereinigung berücksichtigt?

Zu diesem Zweck müssen den Endpunkten in den Abbildungen 3-2 und 3-3 fiktive Werte zugeteilt

werden, die das relative Agendasetting-Potenzial von Erst- und Zweitrat ausdrücken. Hierzu werden im Folgenden im Rahmen von drei unterschiedlichen Modellen mögliche Extrempunkte gesetzt. Da Ziel besteht darin, aufgrund der Ergebnisse aus den drei „Extremmodellen" abschätzen zu können, ob sich der Ständeratsvorteil aufrecht erhalten lässt oder ob der Erstrat-Vorteil im Differenzbereinigungsverfahren „verwässert" wird bzw. gar zugunsten des Nationalrats kehrt.

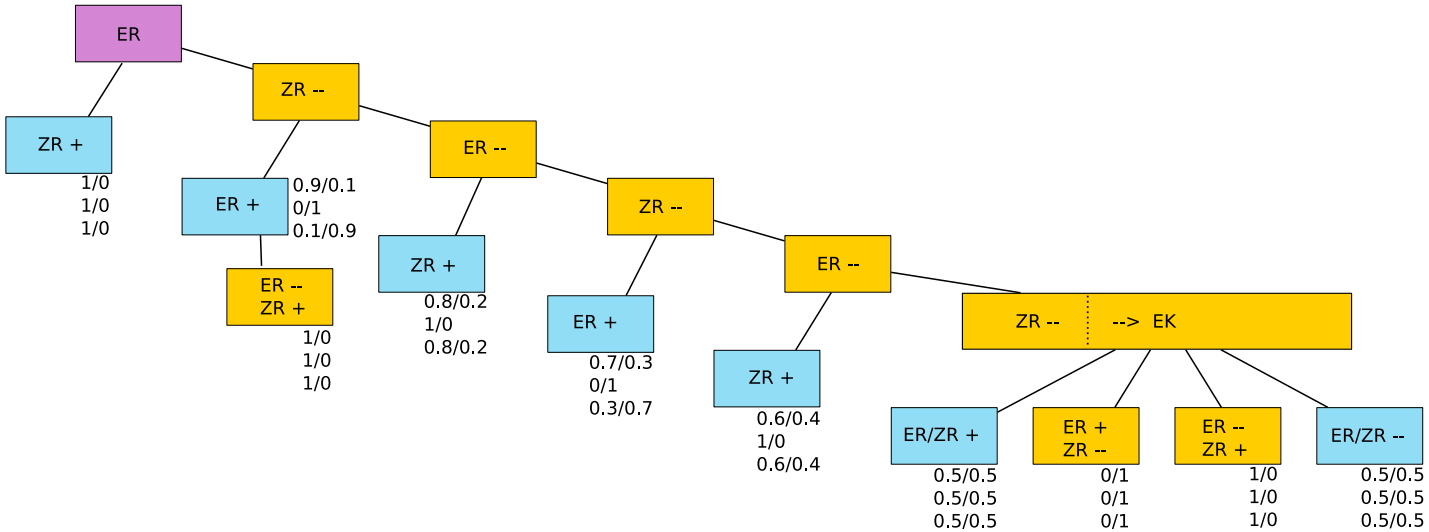
Die drei Modelle, welche nachfolgend zur Anwendung gelangen, werden wie folgt umschrieben:

1. *Konsensmodell:* Das Konsensmodell geht von einer kontinuierlichen Angleichung des Einflusses der beiden Räte auf das Gesetzgebungsergebnis mit jeder weiteren Beratungsrunde aus. Der Zweitrat steigert seinen Einfluss proportional mit jeder weiteren Runde. Dieses Modell ist direkt aus den beiden in Abschnitt 3.2.1 und 3.3.1 formulierten Erwartungen gemäss Tsebelis und Money (1997) abgeleitet und berücksichtigt sowohl die privilegierte Position des Erstrats als auch der abnehmende Vorteil mit zunehmender Nähe zur Einigungskonferenz.
2. *Konfliktmodell:* Im Konfliktmodell üben beide Räte bis fast zuletzt jeweils maximalen Einfluss auf den Gesetzgebungsvorschlag aus: wer den finalen Vorschlag macht, gewinnt alles, wer diesem Vorschlag zustimmt, verliert alles. Erst im Rahmen der Einigungskonferenz findet notgedrungen ein Ausgleich statt (oder die Vorlage scheitert). Der Grundkonflikt zieht sich in diesem Modell bis (fast) zuletzt über die gesamte Differenzbereinigung hin. Das Konfliktmodell steht stellvertretend für Vorlagen, in denen sich zwei grundverschiedene Ansätze der beiden Räte unversöhnlich gegenüber stehen.
3. *Wellenmodell:* Das Wellenmodell besteht aus einer Mischform aus Konsens- und Konfliktmodell. Wie beim Konsensmodell gleichen sich die Einflussmöglichkeiten kontinuierlich an, doch geht das Wellenmodell wie beim Konfliktmodell von der Annahme aus, dass sich derjenige Rat, dessen Vorschlag vom anderen Rat übernommen wird, in einer vorteilhafteren Position befindet. Das Wellenmodell integriert somit die zu Beginn dieses Abschnitts gemachten Überlegungen in Bezug auf den Agendasetting-Vorteil der vorschlagenden gegenüber der zustimmenden Kammer, ohne den Vorteil des Erstrat-Status zu vernachlässigen.

Auf Basis dieser Modelle wurden den Endpunkten Werte zwischen 0 (minimales Agendasetting-Potenzial) und 1 (maximales Agendasetting-Potenzial) zugewiesen (vgl. Abbildung 3-9 für Detailberatungs- und Differenzbereinigungsphase, Abbildung 3-10 für die Eintretensdebatte).[13] Für den Fall, dass ein Rat gegen den Willen des anderen das Scheitern einer Vorlage herbeiführt (durch Nichteintretensentscheid, Ablehnung in Gesamt- oder Schlussabstimmung sowie durch alleinige Ablehnung des Antrags der Einigungskonferenz), wurde diesem in allen drei Modellen per Definition der Wert 1 zugeteilt und der unterlegenen Kammer der Wert 0. Ebenso wurde in allen drei Modellen die gemeinsame Zustimmung oder Ablehnung eines Antrags der Einigungskonferenz mit dem Wert 0.5 bedacht.

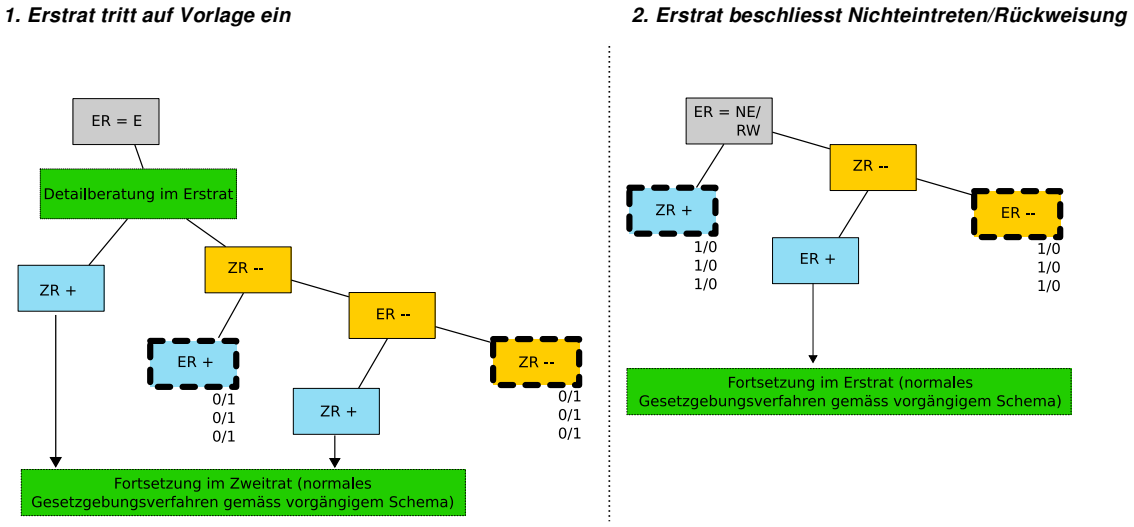
[13] Es ist wichtig zu betonen, dass hier keine Bewertung der Nähe bzw. Distanz des konkreten Gesetzgebungsergebnisses zu den Idealpunkten von National- und Ständerat vorgenommen wird. Es wird lediglich ein theoretisch zugewiesenes Agendasetting-Potenzial bewertet.

Abbildung 3-9: Bewerteter Entscheidungspfad (ab Detailberatung)



Legende: Die Werte geben für jeden möglichen Endpunkt der Gesetzgebung zugeteilte Agendasetting-Potenzial für das Konsensmodell (erste Zeile), das Konfliktmodell (zweite Zeile) und das gemischte Wellenmodell (dritte Zeile) an. Der erste Wert pro Zeile steht für das Agendasetting-Potenzial des Erstrats, der zweite Wert für dasjenige des Zweitrats.

Abbildung 3-10: Bewerteter Entscheidungspfad (Eintretensdebatte)

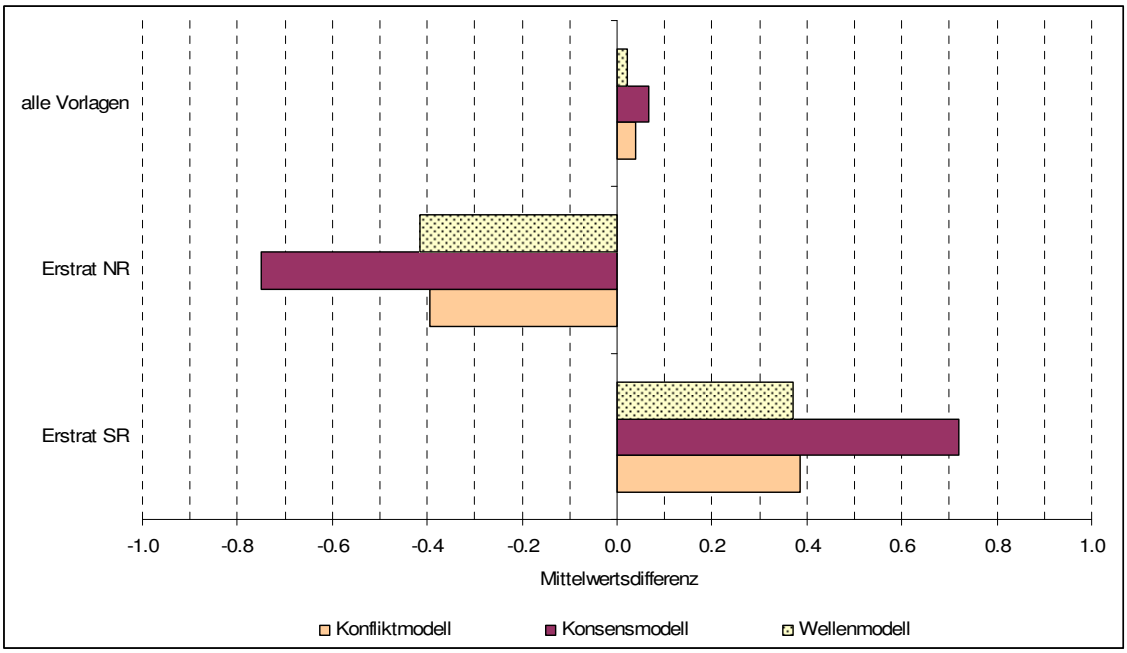


Legende: vgl. Abbildung 3-9.

Nachfolgend sind in Abbildung 3-11 die Ergebnisse der Auswertung grafisch dargestellt. Die Auswertung stellt die Mittelwertsdifferenzen für die beiden Räte aus den drei vorgängig beschriebenen Modellen dar, wobei positive Werte zugunsten des Ständerats und negative Werte zugunsten des Nationalrats zu interpretieren sind. Die theoretische Wertespanne reicht von -1 bis +1; der Wert 0 bedeutet, dass beide Kammern im Durchschnitt über alle Vorlagen dieselbe Agendasetting-Position verfügen.

Die Abbildung zeigt, dass über sämtliche 468 Vorlagen betrachtet leicht positive Werte zwischen 0.02 (Wellenmodell) und 0.07 (Konsensmodell) zu verzeichnen sind, was darauf hinweist, dass in allen drei Modellen der Ständerat seinen geringen „Agendasetting-Vorteil“ behält. Werden nur diejenigen Vorlagen betrachtet, bei denen die eine oder andere Kammer als Erstrat fungiert, ergeben sich in Übereinstimmung mit den bisherigen Auswertungen entsprechend grössere Differenzen zugunsten des jeweiligen Erstrats. Am grössten fällt die Differenz im sogenannten Konsensmodell aus: aus einem langsamen, aber kontinuierlichen „Verwaschen“ des Agendasetting-Vorteils zieht der jeweilige Erstrat den grössten Nutzen gegenüber dem Zweitrat. Dieser Vorteil halbiert sich, wenn die Annahmen des Konflikt- oder Wellenmodells zum Tragen kommen. Dieses Ergebnis ist nicht erstaunlich, da das Konsensmodell der Erstrat-Frage die grösste Bedeutung zuweist. Auf den ersten Blick zeigen sich die Differenzen zwischen den Auswertungen nach den beiden Ersträten praktisch spiegelbildlich, auf den zweiten Blick lässt sich erkennen, dass der Nationalrat als Erstrat aus allen drei Modellen leicht grössere Vorteile zieht als wenn der Ständerat die Erstberatung durchführt. Dies lässt erahnen, dass der Nationalrat insgesamt die „einflussreichere“ Kammer wäre, wenn er häufiger als Erstrat auftreten könnte.

Abbildung 3-11: Durchschnittlicher Agendasetting-Vorteil des Ständerats nach Bewertungsmodell und Erstrat-Status, 1996-2005



Hinweis: Eine positive Mittelwertsdifferenz ist zugunsten des Ständerats, eine negative zugunsten des Nationalrats zu interpretieren.

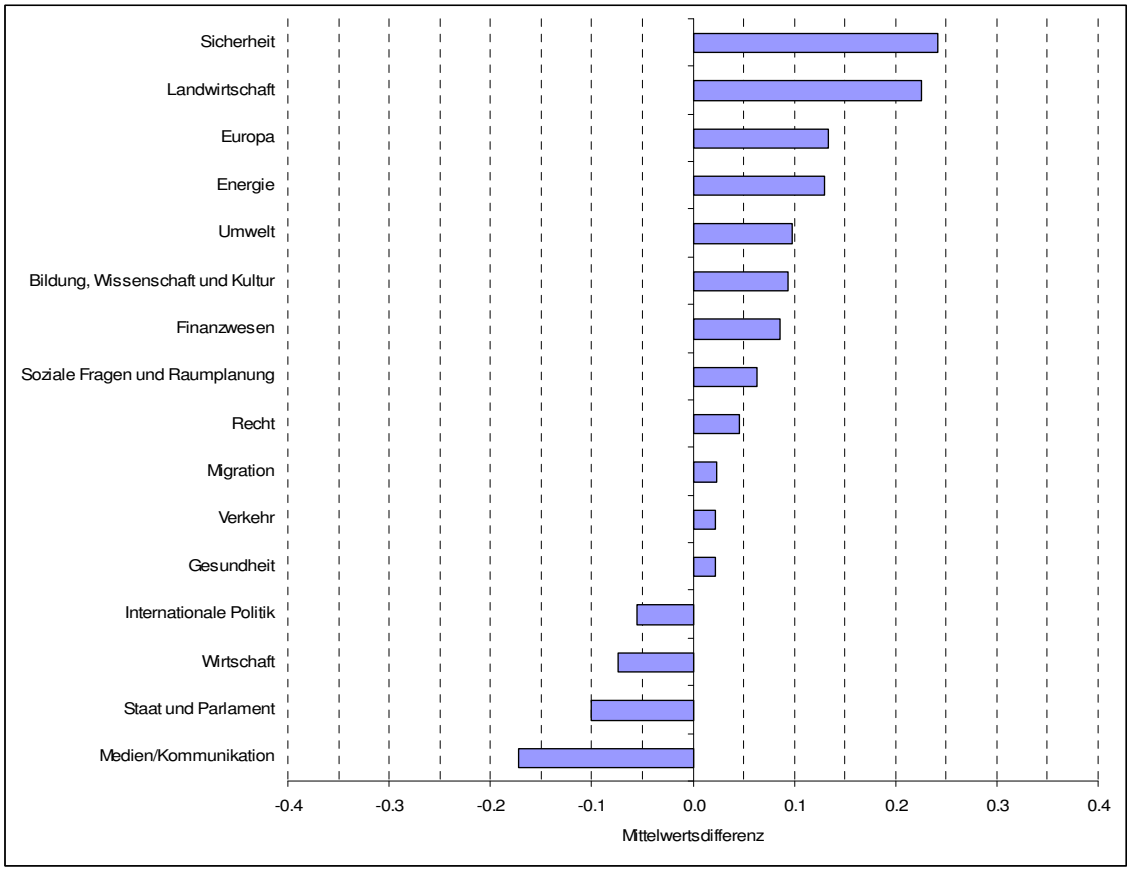
Die Differenzen lassen sich des Weiteren über die 16 Politikbereiche aufschlüsseln. Auf diese Weise wird ersichtlich, in welchem Bereich welche Kammer über eine bessere Ausgangslage bezüglich Agendasetting verfügte. In Abbildung 3-12 sind die Bewertungsmodelle nicht mehr getrennt abgebildet, sondern es wurde für jeden Rat der Durchschnittswert aus den drei vorgängig beschriebenen Modellen verwendet und daraus wie in der letzten Abbildung die Differenz berechnet. Positive Werte bedeuten wiederum eine vorteilhaftere Position für den Ständerat, negative Werte analoges für den Nationalrat.

Für die Untersuchungsperiode 1996-2005 ergeben sich die deutlichsten ständerätlichen Agendasetting-Vorteile in den Bereichen Sicherheit, Landwirtschaft, Europa, Energie und Umwelt. Beim Nationalrat sind vergleichbar deutliche Werte nur in den Bereichen Medien/Kommunikation sowie Staat und Politik zu verzeichnen. Insgesamt lässt sich daher das Fazit ziehen, dass der Ständerat nicht nur insgesamt über alle Vorlagen betrachtet, sondern auch innerhalb der einzelnen Politikbereiche deutliche Agendasetting-Vorteile gegenüber dem Nationalrat besitzt.

Interessant ist ein Vergleich zur Auswertung in Tabelle 3-2 (Abschnitt 3.2.2), wo die Erstratzuteilung auf die beiden Kammern pro Politikbereich dargestellt ist. Es zeigt sich, dass zwischen dem Agendasetting-Vorteil aufgrund der Erstratzuteilung und dem Vorteil aufgrund der Bewertungsmodelle in einigen Politikbereichen grössere Unterschiede bestehen. So konnte der Nationalrat zwar die Oberhand in den Bereichen Staat und Parlament, Wirtschaft und internationale Politik behalten, doch zeigen die Modelle im Migrationsbereich, dass der Nationalrat hier den Erstrat-Vorteil aus der Hand gegeben hat. Dasselbe ist vom Ständerat im Bereich Medien/Kommunikation zu sagen; hier

ist es der Nationalrat, der sich trotz Ständerats-Vorteil aufgrund der Erstratzuteilung über die gesamten Entscheidungsprozesse in einer vorteilhafteren Position befindet.

Abbildung 3-12: Durchschnittlicher Agendasetting-Vorteil des Ständerats nach Politikbereichen, 1996-2005



Hinweis: Eine positive Mittelwertsdifferenz ist zugunsten des Ständerats, eine negative zugunsten des Nationalrats zu interpretieren.

3.4 Veränderungen im Koalitionsverhalten

Die Studie von Schwarz und Linder (2006) hat die Bedeutung der wechselnden Koalitionen zwischen und innerhalb der nationalrätlichen Gesetzgebungsverfahren eingehend analysiert. Es zeigte sich damals, dass die Mehrheitsbildung im Nationalrat kaum entlang starrer parteipolitischer oder ideologischer Fronten verläuft, sondern sowohl innerhalb als auch zwischen den behandelten Vorlagen durch wechselnde Koalitionsmuster geprägt ist. Dies lässt sich am besten dadurch erkennen, dass sich in rund 40 Prozent der Fälle zwar die „normale“ ideologische Konfrontation von links-grünen Parteien auf der einen und den drei bürgerlichen Partnern CVP, FDP und SVP auf der anderen Seite ergab. Doch jeweils rund 15 Prozent der Fälle spannten entweder SP und CVP (gegen FDP und SVP) oder SP, CVP und FDP (gegen die SVP) zusammen (Schwarz und Linder

2006: 38). Und in weiteren 30 Prozent der Abstimmungen kamen wiederum andere (oder gar keine klar erkennbaren) Koalitionsmuster zum Tragen. Die wechselnden Koalitionen erwiesen sich insgesamt in der genannten Studie als ein bedeutendes Element der schweizerischen Konkordanz, welche allzu häufig auf die reine Regierungskonkordanz reduziert wird.

Die Frage, welche Veränderungen im Koalitionsverhalten zwischen Gesamt- und Schlussabstimmung – also im Rahmen des politischen Ausgleichs zwischen den beiden Räten – zu beobachten sind, konnte in der erwähnten Studie jedoch nicht vertieft erörtert werden.[14] Eine Analyse in diesem Sinne könnte weiterführende Erkenntnisse über die Auswirkungen der politischen Inkongruenz zwischen National- und Ständerat liefern und wäre darum sowohl aus theoretischer als auch praktischer Warte bedeutsam.

Aufgrund der empirischen Resultate in Schwarz und Linder (2006) sowie der theoretischen Überlegungen in der vorliegenden Studie (vgl. Kapitel 3.3) können folgende Erwartungen in Bezug auf das nationalrätliche Koalitionsverhalten im Differenzbereinigungsverfahren formuliert werden:

- Vorlagen, bei denen aufgrund einer Übereinstimmung von National- und Ständerat bereits in der ersten Beratungsrunde keine anschliessende Differenzbereinigung notwendig wird, sind von stabilen Koalitionsmustern zwischen Gesamt- und Schlussabstimmung geprägt.
- Bei Vorlagen mit Differenzbereinigungsverfahren ist die Stabilität des Koalitionsverhaltens im Nationalrat davon abhängig, welche Kammer den zustimmenden Beschluss fasst: Erfolgt die Zustimmung durch den Ständerat, sollte eher stabiles Verhalten vorherrschen, als wenn der Nationalrat die Zustimmung zu einem Ständeratsvorschlag gibt. Dies ergibt sich aus der Überlegung, dass die zustimmende Kammer mehr Konzessionen macht als die vorschlagende Kammer (vgl. Abschnitt 3.3.2). Ein stärkeres Abrücken vom ursprünglichen Vorschlag bedeutet, dass entweder ein Meinungsumschwung innerhalb der nationalrätlichen Fraktionen oder die Bildung einer neu zusammengesetzten Mehrheit notwendig wurde, was beides instabilem Koalitionsverhalten Nahrung verleiht.

3.4.1 Koalitionswechsel zwischen Gesamt- und Schlussabstimmungen

Welche „Wanderbewegungen“ sind bei den Koalitionen mit Gegenkoalition zwischen der Gesamt- und Schlussabstimmung zu beobachten? Nachfolgend werden diese Bewegungen anhand der drei Abbildungen 3-13 bis 3-15 veranschaulicht. Dargestellt sind nur die häufigsten im Rahmen von Bundesratsgeschäften auftretenden Koalitionsmuster unter den vier Bundesratsparteien (für die Definition vgl. Schwarz und Linder 2006: 38):

- drei Bürgerliche gegen die SP,
- SP, CVP und FDP gegen die SVP,
- alle vier Bundesratsparteien zusammen,
- Abstimmungen ohne erkennbares Koalitionsmuster.

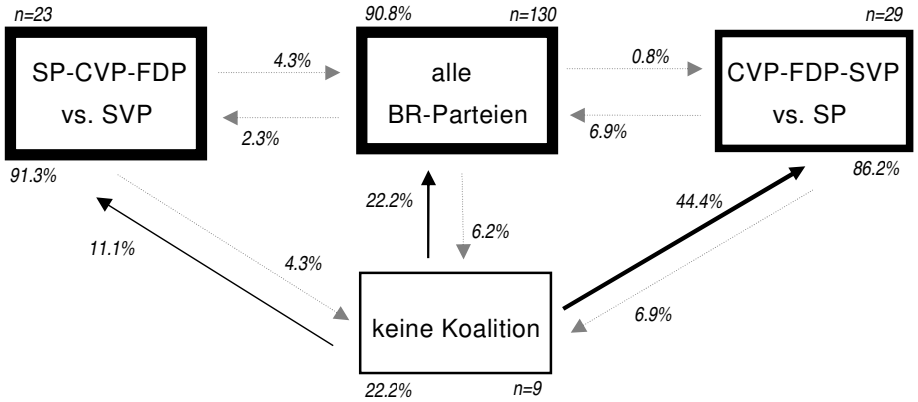
[14] Insbesondere konnte anhand der damals verfügbaren Daten noch nicht danach unterschieden werden, ob zu einer Gesetzesvorlage tatsächlich eine Differenzbereinigung notwendig wurde und von welcher Kammer der letztlich zustimmende Beschluss ausging.

Die Pfeilbeziehungen in den Grafiken geben die Richtung und die relative Häufigkeit (Pfeilstärke) der Veränderungen im Koalitionsverhalten an. Bei jedem Pfeil ist der prozentuale Wert angegeben, in wie vielen Fällen ein entsprechender Koalitionswechsel stattgefunden hat (Berechnungsbasis ist die mit „n“ angegebene Anzahl Gesamtabstimmungen pro Koalitionsmuster). Stabiles Koalitionsverhalten äussert sich durch eine entsprechend dicke Umrandung der Textboxen (ebenfalls mit prozentualer Angabe versehen). Die drei Grafiken beziehen sich auf die drei unterschiedlichen Datenbasen gemäss vorangehendem Abschnitt:

- Vorlagen ohne Differenzbereinigung (Abbildung 3-13);
- Vorlagen mit Differenzbereinigung, bei denen der Ständerat am Ende zugestimmt hat (Abbildung 3-14);
- Vorlagen mit Differenzbereinigung, bei denen der Nationalrat am Ende zugestimmt hat (Abbildung 3-15).

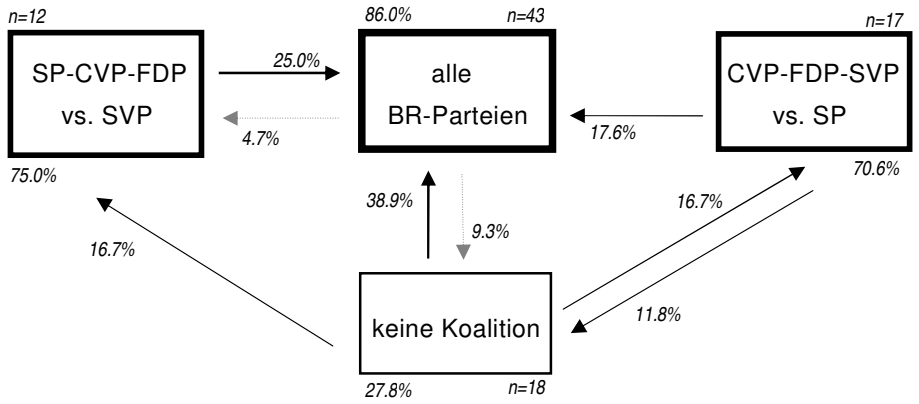
Gemäss der theoretischen Erwartungen müsste das stabilste Koalitionsverhalten (d.h. am wenigsten Koalitionswechsel) bei Vorlagen ohne Differenzbereinigungsverfahren vorzufinden sein, am meisten Koalitionswanderungen bei denjenigen Vorlagen, wo am Ende der Nationalrat einem Vorschlag des Ständerats zustimmt. Die drei Auswertungen stützen diese Erwartungen recht deutlich: während bei den Vorlagen ohne Differenzbereinigung in 86 bis 91 Prozent der Fälle unveränderte Koalitionsmuster zwischen den nationalrätlichen Gesamt- und Schlussabstimmungen zu verzeichnen sind (Abbildung 3-13), nimmt dieser Anteil bei den anderen beiden Abbildungen relativ stark ab und liegt bei den Vorlagen, wo sich der Nationalrat einer ständerätlichen Lösung angeschlossen hat, bei nur noch bei rund 64 bis 78 Prozent. Gleichzeitig nimmt der Austausch zwischen den dargestellten Koalitionsmustern zu.

Abbildung 3-13: Koalitionswechsel zwischen Gesamt- und Schlussabstimmung im Nationalrat (Vorlagen ohne Differenzbereinigung), 1996-2005



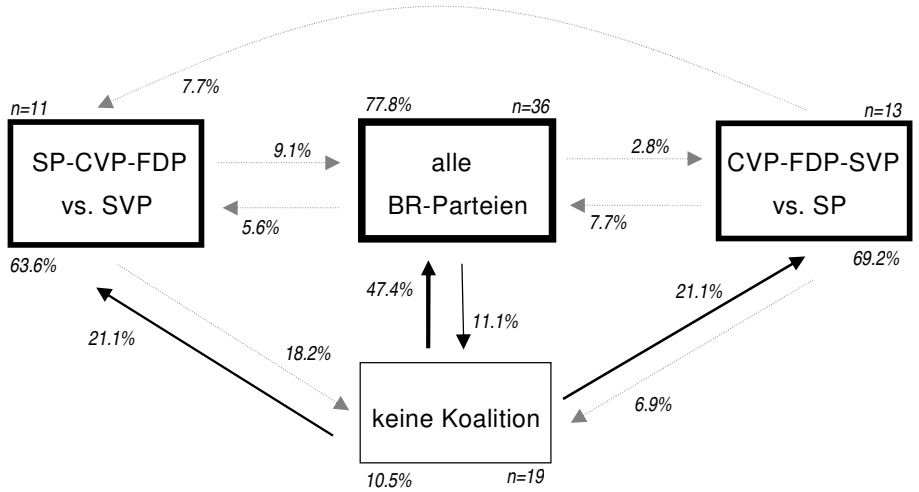
Lesebeispiel: Koalitionen in Gesamtabstimmungen aus SP, CVP und FDP gegen die SVP traten in 91.3 Prozent der Fälle genau gleich in der nachfolgenden Schlussabstimmung auf, während sich jeweils 4.3 Prozent entweder zu einer grossen Koalition aller Bundesratsparteien oder zu einem Mehrheitsbildungsmuster ohne klare Koalitionskonturen entwickelten.

Abbildung 3-14: Koalitionswechsel zwischen Gesamt- und Schlussabstimmung im Nationalrat (Vorlagen mit Differenzbereinigung und Zustimmung durch Ständerat), 1996-2005



Lesebeispiel: Koalitionen in Gesamtabstimmungen aus SP, CVP und FDP gegen die SVP traten in 75.0 Prozent der Fälle genau gleich in der nachfolgenden Schlussabstimmung auf, während sich 25 Prozent zu einer grossen Koalition aller Bundesratsparteien entwickelten.

Abbildung 3-15: Koalitionswechsel zwischen Gesamt- und Schlussabstimmung im Nationalrat (Vorlagen mit Differenzbereinigung und Zustimmung durch Nationalrat), 1996-2005



Lesebeispiel: Koalitionen in Gesamtabstimmungen aus SP, CVP und FDP gegen die SVP traten in 63.6 Prozent der Fälle genau gleich in der nachfolgenden Schlussabstimmung auf, während sich 9.1 Prozent zu einer grossen Koalition aller Bundesratsparteien und 18.2 Prozent zu einem Mehrheitsbildungsmuster ohne klare Koalitionskonturen entwickelten.

Die politische Inkongruenz der beiden Räte zeigt deutliche Auswirkungen, indem der Ständerat im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens seine Position relativ teuer verkauft und verstärkt zur Aufweichung bzw. Transformation von Koalitionsmustern im Nationalrat beiträgt. Aufgrund der Datenlage können leider keine analogen Untersuchungen zum Ständerat angestellt werden (fehlende individuelle Abstimmungsdaten). Aufgrund der institutionellen Unterschiede zum Nationalrat (politische Homogenität, übersichtlichere Organisation) wäre es spannend zu beobachten, ob sich der bikamerale Ausgleich analog zum Nationalrat auch im ständerätlichen Koalitionsverhalten zeigen würde oder ob die geringere Anonymität und die auf persönlicherer Basis beruhenden Beziehungen in der kleinen Kammer zu einer höheren Verbindlichkeit und Stabilität getroffener Entscheidungen führt.

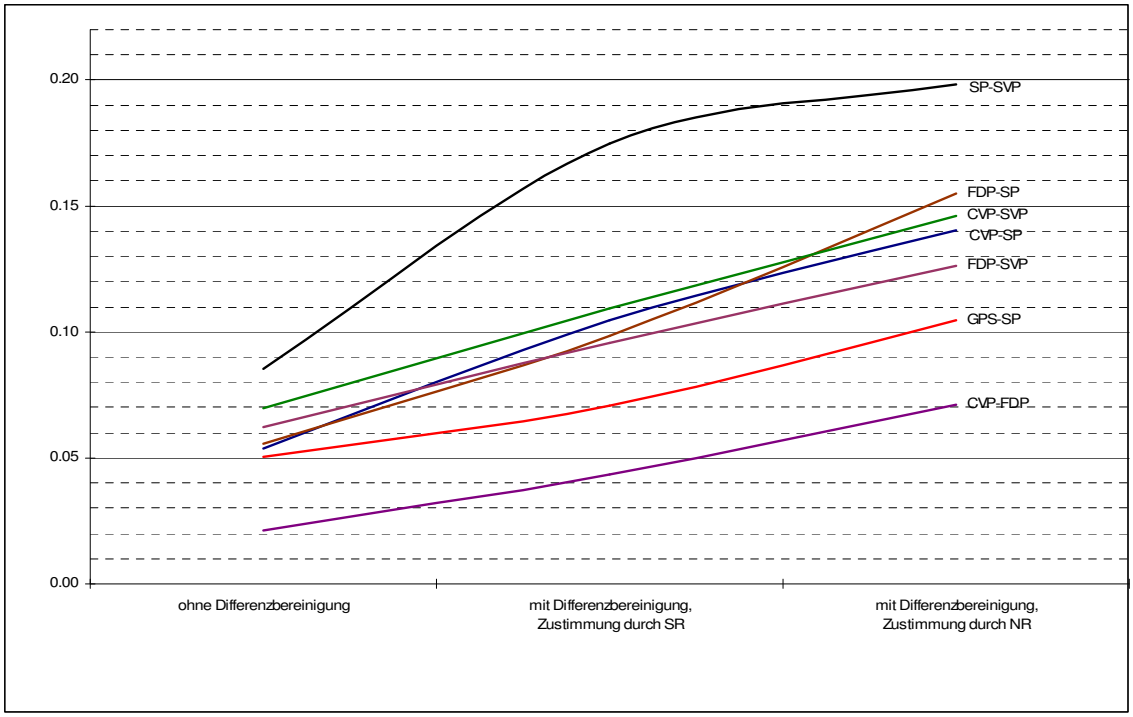
Brechen Koalitionen auseinander, weil sich einzelne Fraktionen *en bloc* umentscheiden oder sind die Koalitionswechsel zwischen Gesamt- und Schlussabstimmungen eher die Folge von fraktionsinternen Abweichlern? Dieser Frage gehen die nächsten beiden Auswertungen nach.

Abbildung 3-16 zeigt die Veränderung der politischen Distanz (Absolutwerte) zwischen Gesamt- und Schlussabstimmung von jeweils zwei Fraktionen. Als simples Mass für die politische Distanz wurde der Unterschied zwischen den Ja- und Nein-Stimmenanteilen zweier Fraktionen pro Vorlage herangezogen (vgl. Rice 1925). Die Abbildung gibt somit nicht das Niveau der politischen Distanz an, sondern deren absolute Veränderung zwischen Gesamt- und Schlussabstimmungen. Dargestellt wird die Stärke der Veränderungen, die zwischen den nationalrätlichen Gesamt- und Schlussabstimmungen zu verzeichnen ist: je stärker diese Veränderungen ausfallen, desto instabiler ist das Koalitionsverhalten zwischen zwei Fraktionen.

Die Auswertung bestätigt die zuvor gemachten Beobachtungen, dass die stabilsten Koalitionsbeziehungen bei Vorlagen ohne Differenzbereinigung vorzufinden sind, die instabilsten bei den Vorlagen mit Differenzbereinigung und dem Nationalrat als zustimmende Kammer. Die Auswertung zeigt auch, dass FDP und CVP (zumindest bis ins Jahr 2005) über die stabilste gegenseitige Beziehung verfügten, gefolgt vom Duo SP-Grüne. Am wenigsten gefestigt sind demgegenüber Koalitionen zwischen SP und SVP, was ebenfalls plausibel erscheint.

Aufgrund der bisherigen Auswertungen darf darum als erwiesen betrachtet werden, dass sowohl das Differenzbereinigungsverfahren wie auch die Erstbehandlung einer Vorlage einen Einfluss auf das Koalitionsverhalten *zwischen* den Fraktionen im Nationalrat ausüben. Hingegen stellt sich die Frage, ob sie auch für Bewegung *innerhalb* der Fraktionen sorgen.

Abbildung 3-16: Veränderung der politischen Distanz zwischen den Fraktionen zwischen Gesamt- und Schlussabstimmungen im Nationalrat, 1996-2005

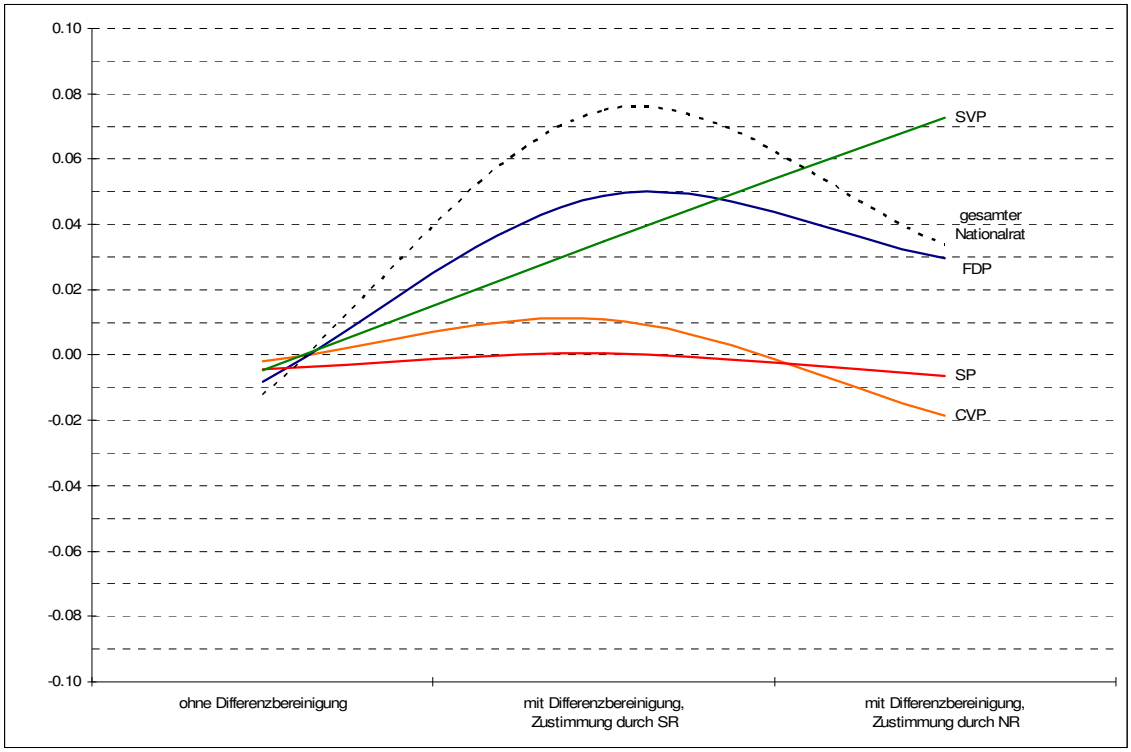


Wie präsentiert sich das Bild, wenn man den Blick auf fraktionsinterne Veränderungen richtet? Bringt der Austausch mit dem Ständerat im Rahmen der Differenzbereinigung auch Unruhe *innerhalb* der Fraktionen mit sich? Die nachfolgende Auswertung zeigt die Veränderung der Fraktionsgeschlossenheit (gemessen mit dem Agreement-Index, vgl. Hix et al. 2005) zwischen den Gesamt- und Schlussabstimmungen. Im Gegensatz zur vorangehenden Auswertung wurden bei der Berechnung der Mittelwerte die negativen Werte beibehalten. Die Abbildung zeigt also sowohl das Ausmass als auch die Richtung, in die sich die Fraktionsgeschlossenheit aufgrund der Differenzbereinigung mit dem Ständerat entwickelt, nicht jedoch das Niveau der Fraktionsgeschlossenheit an sich (vgl. hierzu Schwarz und Linder 2007).

Bei der Interpretation der Abbildung 3-17 ist als erstes auf die relativ geringen Effekte hinzuweisen, die sich darin zeigen. Die Grösse der Grafik soll nicht darüber hinweg täuschen, dass selbst bei der SVP, wo die grösste Differenz zwischen Anfang- und Endpunkt der Linie festzustellen ist, es sich nur um eine Veränderung um 0.067 Indexpunkte handelt. Als zweites fällt auf, dass bei keiner Fraktion ein deutliches Abfallen der Fraktionsgeschlossenheit bei Vorlagen mit Differenzbereinigungsverfahren festzustellen ist. Nur gerade bei SP und CVP nimmt die Differenz der Fraktionsgeschlossenheit zwischen Gesamt- und Schlussabstimmungen bei Vorlagen mit Differenzbereinigungsverfahren und Zustimmung durch den Nationalrat stärker ab als bei Vorlagen ohne Differenzbereinigungsverfahren. Bei der SP ist dieser Unterschied zudem marginal, bei der CVP beträgt

er lediglich 0.017 Indexpunkte. Insgesamt wird also die Vermutung, dass die Differenzbereinigung auch innerhalb der Fraktionen zu Verschiebungen führt, nicht gestützt. Das Differenzbereinigungsverfahren generiert somit keine neuen fraktionsinternen Abweichler; die Fraktionen erweisen sich in dieser Phase der Gesetzgebung als inhaltlich recht gefestigte Gebilde, die sich – wenn schon – integral nach neuen Koalitionspartnern umsehen, wenn sich dies im Verlauf der Differenzbereinigung als notwendig erweisen sollte.

Abbildung 3-17: Differenzen in der Fraktionsgeschlossenheit zwischen Gesamt- und Schlussabstimmungen im Nationalrat, 1996-2005



4. Schlussfolgerungen

Die Studie liefert Antworten auf folgende Hauptfragen:

- Wie verteilt sich der Erstrat-Status auf die beiden Kammern und welche Auswirkungen hat dies auf den Einfluss auf die Gesetzgebung in den verschiedenen Politikbereichen?
- Wie verhalten sich National- und Ständerat im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens: welcher Rat fasst mehr abweichende Beschlüsse, welcher mehr zustimmende Beschlüsse und welchen Einfluss hat dies auf die Gesetzgebung in den verschiedenen Politikbereichen?
- Welche Auswirkungen hat die Frage, ob eine Vorlage mit oder ohne Differenzbereinigung verabschiedet wird, auf das Koalitionsverhalten im Nationalrat?

Die wichtigsten Erkenntnisse der Untersuchung lassen sich in folgenden Punkten zusammenfassen:

1. Der Ständerat wurde im Untersuchungszeitraum 1996-2005 häufiger als Erstrat bezeichnet und hatte dadurch ein grösseres Einflusspotenzial auf die Gesetzgebung als der Nationalrat. (Agendasetting-Effekt).

Vorlagen, welche vom Ständerat als Erstrat behandelt werden, finden weniger rasche Zustimmung vom Nationalrat als im umgekehrten Fall. Dies widerspricht der These, dass Ständeratslösungen von vornherein „konsensfähiger“ sind als diejenigen des Nationalrats. Dennoch hält der Ständerat in der Ausmarchung mit dem Nationalrat einige Trümpfe in der Hand, die eine Folge institutioneller Vorzüge sind: Die homogenere politische Zusammensetzung, die übersichtlichere Organisationsweise und der konsensorientiertere Umgang führen zu einer rascheren Bearbeitung der Geschäftslast in den Kommissionen und infolge dessen zu einer häufigeren Bezeichnung als Erstrat. Theoretisch ist zu erwarten, dass der erstbehandelnde Akteur grössere Einflusschancen besitzt. Diese Annahme bestätigt sich in der empirischen Untersuchung: Wer zuerst kommt, mahlt zuerst.

2. Die Agendasetting-Vorteile des Ständerats zeigen sich besonders ausgeprägt in bedeutenden Politikbereichen wie Sicherheit, Landwirtschaft, Europa, Umwelt, Bildung und Finanzwesen.

Das Einflusspotenzial zeigt sich je nach Politikbereich sehr unterschiedlich ausgeprägt. Von 16 Bereichen befindet sich der Ständerat in deren zwölf im Vorteil, während der Nationalrat nur in den Bereichen Medien/Kommunikation, Staat und Parlament, Wirtschaft sowie internationale Politik die Nase vorn hat. Der Ständerat hat somit nicht nur insgesamt ein grösseres Einflusspotenzial, sondern er hat dies auch in den gewichtigeren Politikbereichen.

3. Die Differenzen zwischen National- und Ständerat fallen je nach Politikbereich unterschiedlich intensiv aus.

Die grössten Differenzen – gemessen an der Anzahl abweichender Beschlüsse pro Vorlage – fallen im Energie-, Gesundheits- und Finanzbereich an. Dies deutet an, dass die föderalistische bzw. regionalpolitische Optik nach wie vor eine wichtige Rolle in der Auseinandersetzung zwischen den beiden Kammern spielt. Die geringsten Konflikte zwischen den beiden Räten treten in der Aussenpolitik sowie in der Verkehrspolitik auf. Zu den Politikbereichen mit relativ geringer Konfliktintensität gehört auch die Landwirtschaft, was darauf hinweist, dass das alte Bild eines konservativ-ländlich dominierten Ständerats gegenüber einem stärker progressiv-urban geprägten Nationalrat heute überholt ist.

4. Die unterschiedliche politische Zusammensetzung zwischen National- und Ständerat zeigt Wirkung: Die Koalitionsmuster im Nationalrat ändern sich umso mehr, je intensiver die Differenzbereinigung ausfällt.

Die beiden Kammern der schweizerischen Bundesversammlung zeichnen sich einerseits durch höchste Symmetrie (beide Räte mit absolut gleichen Kompetenzen), andererseits durch hohe politische Inkongruenz (andere parteipolitische Zusammensetzung aufgrund unterschiedlicher Wahlsysteme) aus. Diese Inkongruenz zeigt Wirkung: Die Häufigkeit der Koalitionswechsel zwischen der Gesamt- und Schlussabstimmung im Nationalrat ist abgestuft: Am stabilsten zeigen sich die Koalitionen, wenn keine Differenzbereinigung notwendig wurde. Am instabilsten ist der Koalitionsverlauf, wenn nach einem Differenzbereinigungsverfahren der Nationalrat einem Ständeratsvorschlag zustimmt. Gleichzeitig zeigt sich, dass das Differenzbereinigungsverfahren keine tiefere Fraktionsgeschlossenheit auslöst. Zum Zeitpunkt der Gesamtabstimmung hat sich das fraktionsinterne Stimmverhalten – im Gegensatz zur Detailberatung – bereits stark konsolidiert, so dass die Ereignisse in der Differenzbereinigung eher zu Verschiebungen zwischen als innerhalb der Fraktionen führt.

5. Literatur

Aubert, Jean-François (1998). *L'Assemblée fédérale suisse, 1848-1998*. Basel: Helbing und Lichtenhahn.

Dahrendorf, Ralf (2004). *Der Wiederbeginn der Geschichte. Vom Fall der Mauer zum Krieg im Irak*. München: Verlag C.H.Beck.

Hix, Simon; Abdul Noury; Gérard Roland (2005). "Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001". *British Journal of Political Science* 35(2): 209-234.

Huber-Hotz, Annemarie (1991). „Das Zweikammersystem. Anspruch und Wirklichkeit", in: Parlamentsdienste (Hrsg.), *Das Parlament – „oberste Gewalt des Bundes"?* Bern: Paul Haupt, 165-182.

Jegher, Annina; Wolf Linder (1998). *Schweizerische Bundesversammlung: ein aktives Gesetzgebungsorgan. Eine empirische Untersuchung des Gesetzgebungsprozesses in den Jahren 1995-97.* Bern: Institut für Politikwissenschaft.

Levmore, Saul (1992). "Bicameralism: When are two decisions better than one?" *International Review of Law and Economics* 12 (2), 145-162.

Lijphart, Arend (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven/London: Yale University Press.

Linder, Wolf (2005). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Verlag Paul Haupt.

Riklin, Alois (1977). *Die Stellung des Parlaments im schweizerischen politischen System. Beitrag für den Schlussbericht der Studienkommission der Eidgenössischen Räte „Zukunft des Parlaments".* Beiträge und Berichte Nr. 55/1977 der Forschungsstelle für Politikwissenschaft der Hochschule St. Gallen.

Riklin, Alois (2006). *Machtteilung. Geschichte der Mischverfassung*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Rubinstein, Ariel (1982). „Perfect Equilibrium in a Bargaining Model." *Econometrica* Vol. 50: 97-109.

Schwarz, Daniel, André Bächtiger; Georg Lutz (2008, im Erscheinen): „Switzerland: Agenda-

Setting Power of the Government in a Separation-of-Powers Framework“, in: Rasch, Bjørn Erik und George Tsebelis (eds.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*. London/New York: Routledge.

Schwarz, Daniel; Wolf Linder (2006). *Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweizerischen Nationalrat 1996-2005. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung.* Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.

Schwarz, Daniel; Wolf Linder (2007). *Fraktionsgeschlossenheit im schweizerischen Nationalrat 1996-2005. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung.* Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.

Trivelli, Laurent (1975). *Le bicamérisme*. Lausanne: Diffusion Payot.

Tsebelis, George; Jeannette Money (1997). Bicameralism. Cambridge: Cambridge University Press.

Wiesli, Reto; Wolf Linder (2000). *Repräsentation, Artikulation und Durchsetzung kantonaler Interessen im Ständerat und im Nationalrat*. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung. Bern: Institut für Politikwissenschaft.

von Wyss, Moritz (2003). „Die Namensabstimmung im Ständerat. Untersuchung eines parlamentarischen Mythos“, in: Häner, Isabelle (Hrsg.), *Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte. Beiträge für Alfred Kölz*. Zürich: Schulthess, 23-47.