UNIVERSITÄT
BERN

Wirtschafts- und
Sozialwissenschaftliche Fakultät

**Institut für Politikwissenschaft
(IPW)**

Fraktionsgeschlossenheit im schweizerischen Nationalrat 1996-2005

Studie im Auftrag der Parlamentsdienste
der schweizerischen Bundesversammlung

Daniel Schwarz, lic. rer. soc.

Projektleitung: Prof. Dr. Wolf Linder

Bern, September 2007

Lerchenweg 36, Postfach
CH-3000 Bern 9

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

Inhaltsverzeichnis

Illustrationen iii
Abkürzungen iv

1. Zum Inhalt der Studie 1

2. Die Fraktionsgeschlossenheit aus theoretischer Perspektive 2
2.1 Theoretische Annäherungen 2
2.2 Fraktionsgeschlossenheit oder Fraktionsdisziplin? 5
2.3 Forschungsstand in der Schweiz 5

3. Empirische Auswertungen 9
3.1 Vorbemerkungen zu den nachfolgenden Auswertungen 9
3.1.1 Zwei ähnliche Masszahlen: Rice- und Agreement-Index 9
3.1.2 Datensatz 10
3.2 Analyse der Fraktionsgeschlossenheit 11
3.2.1 Fraktionsgeschlossenheit über die Zeit 11
3.2.2 Fraktionsgeschlossenheit nach Gesetzgebungsphase 12
3.2.3 Fraktionsgeschlossenheit nach Themenbereich 15
3.3 Fraktionen vs. Regionen 16
3.4 Fraktionen vs. Interessengruppen 22
3.5 Disziplinierte Fraktionen, andere Abstimmungsresultate? 31

4. Schlussfolgerungen 34

5. Literatur 36

6. Anhang 40

Illustrationen

Abbildung 3-1 Agreement-Index nach Fraktion und Legislaturperiode 12
Abbildung 3-2 Agreement-Index nach Fraktion und Gesetzgebungsphase (Bundesratsgeschäfte) 14
Abbildung 3-3 Geschlossenheit regionaler Parlamentariergruppen: relative Anteile an Abstimmungen mit höherer regionaler als parteipolitischer Geschlossenheit in ausgewählten Politikbereichen 21
Abbildung 3-4 Präsenz der Interessengruppen im Nationalrat 24
Abbildung 3-5 Zusammensetzung der Interessengruppen nach Fraktionen 26
Abbildung 3-6 Veränderung der Erfolgsquote der Fraktionen bei absolut geschlossenem Stimmverhalten auf Basis sämtlicher Abstimmungen 32

Tabelle 2-1 Vergleich der Ergebnisse früherer Studien zur Fraktionsgeschlossenheit 7
Tabelle 3-1 Fallzahlen im Untersuchungsdatensatz 11
Tabelle 3-2 Fraktionen im Nationalrat (November 1996 bis Oktober 2005) 11
Tabelle 3-3 Agreement-Index nach Fraktion und Geschäftskategorie 13
Tabelle 3-4 Agreement-Index nach Fraktion und Publikationsstatus (Bundesratsgeschäfte) 15
Tabelle 3-5 Politisches Gewicht der sieben Grossregionen der Schweiz im Nationalrat 17
Tabelle 3-6 Agreement-Index nach Region 18
Tabelle 3-7 Häufigkeit von höherer regionalpolitischer als parteipolitischer Geschlossenheit nach Region 18
Tabelle 3-8 Anteil regionalpolitischer Geschlossenheit in verschiedenen Politikbereichen (höhere regional- als parteipolitische Geschlossenheit) 20
Tabelle 3-9 Anteil der Abstimmungskategorien an den Abstimmungen mit regionalem Stimmverhalten und Vergleich zum Gesamtdatensatz 22
Tabelle 3-10 Präsenz der Interessengruppen im Nationalrat 25
Tabelle 3-11 Anteile der Interessengruppen an den Einzelabstimmungen der Fraktionsmitglieder 27
Tabelle 3-12 Agreement-Index nach Interessengruppe 28
Tabelle 3-13 Veränderung des Agreement-Index nach Interessengruppe zwischen der 45. und 47. Legislaturperiode (in Prozentpunkten) 28
Tabelle 3-14 Fälle mit höherer Geschlossenheit in Interessengruppen als in politisch nahe stehenden Fraktionen (ausgesuchte Bereiche) 30
Tabelle 6-1 Agreement-Index nach Fraktion und Politikbereich 40
Tabelle 6-2 Agreement-Index nach Region und Politikbereich 41
Tabelle 6-4 Abstimmungen mit verändertem Resultat nach Abstimmungskategorien und Vergleich zum Gesamtdatensatz 43

Tabelle 6-5 Veränderung der Erfolgsquote der Fraktionen innerhalb der Abstimmungen mit wechselndem Entscheidergebnis 43
Tabelle 6-6 Veränderung bei den Anteilen der Politikbereiche unter der Annahme geschlossenen Stimmverhaltens 44

Abkürzungen

Abs.	Absatz
AI	Agreement-Index
Anz.	Anzahl
Art.	Artikel
BFS	Bundesamt für Statistik
BGB	Schweizerische Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (seit 1971: SVP)
CSP	Christlich-soziale Partei
CVP	Christlich-demokratische Volkspartei
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei
FPS	Freiheits-Partei der Schweiz (vormals AP)
GP	Grüne Partei
Leg.	Legislaturperiode
LPS	Liberale Partei der Schweiz
NR	Nationalrat
PdA	Partei der Arbeit
RI	Rice-Index
SP	Sozialdemokratische Partei
SVP	Schweizerische Volkspartei
vgl.	vergleiche
vs.	versus

1. Zum Inhalt der Studie

Die Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung untersucht die Fraktionsgeschlossenheit im Nationalrat der Periode November 1996 bis Oktober 2005. Dies umfasst die letzten drei Jahre der 45. Legislaturperiode, die gesamte 46. Legislaturperiode sowie die erste Hälfte der 47. Legislaturperiode. Grundlage bildet die Analyse von sämtlichen durch das elektronische Abstimmungssystem des Nationalrats erfassten Abstimmungen, d.h. der namentlichen sowie der nicht-namentlichen Abstimmungen. Thematisch ist die Studie als Vertiefung zum im Jahr 2006 erschienenen Bericht „Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweizerischen Nationalrat 1996-2005“ angelegt.

Die forschungsleitenden Hauptfragen der vorliegenden Studie lauten:

- Wie hat sich die Fraktionsgeschlossenheit in der Untersuchungsperiode entwickelt?
- In welchem Verhältnis steht die Geschlossenheit nach Fraktionen zum derjenigen nach Regionen und Interessengruppen?
- Welche Veränderungen wären zu erwarten, wenn sich die Fraktionen in der Untersuchungsperiode in allen Abstimmungen absolut geschlossen verhalten hätten?

Die Studie vermittelt als erstes einen kurzen Abriss zum theoretischen Hintergrund und zum aktuellen Stand der Forschung in der Schweiz. Danach folgt die empirische Auswertung, zuerst zur Fraktionsgeschlossenheit, danach zu regionalen Bezügen, zur Frage der Interessengruppenzugehörigkeit sowie zur Abschätzung der hypothetischen Auswirkungen eines absolut geschlossenen Fraktionsverhaltens. In Kapitel 4 finden sich die Schlussfolgerungen. Im Sinne einer leserfreundlichen Darstellung des Haupttextes befinden sich einige Auswertungstabellen im Anhang zu dieser Studie. Im Text wird an den entsprechenden Stellen darauf verwiesen.

2. Die Fraktionsgeschlossenheit aus theoretischer Perspektive

2.1 Theoretische Annäherungen

Der Blick auf das geschlossene Stimmverhalten von Parlamentsfraktionen ist in der Schweiz seit einiger Zeit einem starken Wandel unterzogen. Ein wichtiger Auslöser dieser Entwicklung kann in der ideologischen Entkrampfung auf globaler Ebene gesehen werden, die nach dem Ende des Kalten Krieges einsetzte, was in der Schweiz als paradoxe Konsequenz die politische Entfremdung zwischen den drei bürgerlichen Parteien CVP, FDP und SVP förderte. Das (Wieder-) Aufbrechen weltanschaulicher Gegensätze innerhalb des bürgerlichen Lagers, am deutlichsten sichtbar in diversen Studien zum Abstimmungsverhalten im Parlament und im Gebrauch der direktdemokratischen Instrumente, begünstigte eine verschärfte Konkurrenzsituation sowie eine für schweizerische Verhältnisse ungewöhnliche Umwälzung der Parteilandschaft in den Wahlen 1995 bis 2003. Im linken Spektrum etablierte sich die SP im selben Zeitraum vorerst als die tonangebende Partei, bevor ihr seit den Wahlen 2003 seitens der Grünen wieder eine ernstzunehmende Konkurrenz erwuchs. Alle diese Entwicklungen, von den Medien aktiv begleitet und gefördert, haben dazu beigetragen, dass sich die Fraktionen heute stärker mit dem geschlossenen Auftreten ihrer Mitglieder beschäftigen als dies noch vor wenigen Jahren und Jahrzehnten der Fall war.

Die Schöpfer der schweizerischen Bundesverfassung hatten sich 1847 in den Debatten zur Ausgestaltung der Parlamentsinstitutionen bewusst dafür entschieden, sowohl für den National- als auch den Ständerat das Instruktionsverbot festzuschreiben.[1] Während diese Entscheidung für den Nationalrat, eine für den schweizerischen Bundesstaat neuartige Institution, von den Abgesandten der Kantone, welche die Verfassung ausarbeiteten, offenbar diskussionslos gefällt wurde, sahen erste Entwürfe für den Ständerat noch die Möglichkeit verbindlicher Weisungen durch die Kantone nach dem Vorbild der alten Tagsatzung vor (Vasella 1956: 85-88; Aubert 1998). Dies änderte sich erst im Laufe der Verhandlungen der Verfassungskommission. Im Gegensatz zum Nationalrat spielten hier weniger prinzipielle, dem liberalen Repräsentationsideal sowie dem Vorbild der USA, Frankreichs und fortschrittlicher Kantone nachempfundene Beweggründe die Hauptrolle, sondern ganz praktische Überlegungen zur Funktionsweise des zukünftigen Zweikammersystems. Denn wenn zwei gleichberechtigte Räte geschaffen werden sollten, dann musste verhindert werden, dass sich die beiden Kammern regelmässig gegenseitig blockieren, wenn sich die Ständeratsmitglieder nach verbindlichen Instruktionen zu verhalten hätten und kein Raum für flexible Kompromisse bliebe. Entsprechende Begründungen für den Wechsel zum Instruktionsverbot lassen sich in den Protokollen der Tagsatzung von 1847 nachlesen (vgl. Vasella 1956: 87-88). Die Entscheidung zugunsten des nicht weisungsgebundenen, freien Parlamentsmandats in beiden Kammern wäre indes kaum zustande gekommen, wenn es sich dabei nicht um eine liberale, dem konservativ-

[1] Art. 161 Abs. 1 der Bundesverfassung von 1999 lautet: „Die Mitglieder der Bundesversammlung stimmen ohne Weisungen." Praktisch gleichlautende Formulierungen finden sich in den Fassungen von 1848 und 1874.

ständestaatlichen (und später auch dem klassenstaatlichen) Gedanken entgegen gesetzte Idee gehandelt hätte.

Gemäss dieser Auffassung bezieht sich das Instruktionsverbot der Bundesverfassung nicht nur auf das Verhältnis zwischen Parlamentsmitglied und Wählerschaft, sondern auch auf die Beziehung zwischen dem einzelnen Mitglied und seiner Fraktion. Fraktionsgeschlossenheit sollte sich gemäss liberalstaatlicher Auffassung aufgrund vorexistierender ideologischer Gemeinsamkeiten der Fraktionsmitglieder oder allenfalls aufgrund der zwanglosen Überzeugungskraft fraktionsinterner Debatten manifestieren, jedoch nie als Folge von äusseren Zwängen, Druckausübung oder gar Drohungen. Die Heterogenität einer Fraktion wird als Beweis eines liberalen Umgangs mit den Gewissensentscheiden der Fraktionsmitglieder und somit als positive Eigenschaft gewertet; kritisch beurteilt werden demgegenüber diejenigen Fraktionen, die regelmässig durch hohe Geschlossenheit auffallen.

Heute wird die Frage der Fraktionsgeschlossenheit weniger unter den Gesichtspunkten des freien Mandats oder der Erhaltung der Entscheidungsfähigkeit in einem System mit zwei gleichberechtigten Parlamentskammern betrachtet, sondern vielmehr unter den Vorzeichen der Parteistärke und Interessendurchsetzung. Diese Sichtweise stellt die Durchsetzungskraft der Parteien ins Zentrum ihrer Überlegungen. Die Fraktionen sind nicht bloss Organisations- und Diskussionsgefässe weltanschaulich ähnlich ausgerichteter Parlamentsmitglieder, sondern dienen der effizienten und effektiven Durchsetzung von Parteiinteressen (bzw. dem häufig bemühten „Wählerauftrag“, obwohl dieser notgedrungen diffus bleibt). Das Funktionsprinzip kehrt sich um: geschlossenes Stimmverhalten sollte die Regel sein und Abweichung die Ausnahme. Die Funktions- und Handlungsfähigkeit von Fraktionen werden von deren politischer Homogenität abgeleitet, interne Uneinigkeit wird mehr als Durchsetzungsschwäche denn als parteiinterner Pluralismus gedeutet. Im Extremfall wird die Durchsetzungskraft einer Fraktion aufmerksamer verfolgt als die damit verbundenen inhaltlichen Forderungen. Wesentlich zu diesem Vorzeichenwechsel beigetragen hat die Medienberichterstattung, deren Fokus aufgrund des schweizerischen Regierungssystems zwischen Personen- und Parteiorientierung pendelt: Sowohl „medial interessante“ (und somit nicht immer für ihre Fraktionen repräsentative) Parlamentsmitglieder als auch ein geschlossenes Auftreten der Gesamtfraktion im parlamentarischen Alltag werden positiv gewürdigt. Dies zwingt die Fraktionen und ihre Mitglieder zu einem ständigen Spagat und dürfte – zusammen mit anderen Faktoren – dazu geführt haben, dass das schweizerische Regierungssystem heute ein gutes Stück „parlamentarischer“ wahrgenommen wird als etwa noch vor 20 Jahren. Dabei wird überdeckt, dass die aktive Durchsetzung von Fraktionsdisziplin nur in parlamentarischen Regierungssystemen eine spezifische institutionelle Funktion besitzt (vgl. von Beyme 1999), nicht jedoch in Machtteilungssystemen mit gleichberechtigten Parlamentskammern wie in der Schweiz. Dieser Punkt wird weiter unten näher ausgeführt.

Das verfassungsrechtliche Instruktionsverbot ist zwar ein ideengeschichtlich wichtiges, aber in seiner Wirkung eher untergeordnetes Element für die empirische Beurteilung der Fraktionsgeschlossenheit im schweizerischen Parlament. Staaten mit parlamentarischen Mehrheitssystemen kennen dieses Verbot ebenfalls und dennoch ist fraktionsabweichendes Verhalten dort kaum zu

beobachten (vgl. Kam 2006; Depauw 2006). Es müssen also weitere Gründe vorliegen, weshalb die Bemühungen der Partei- und Fraktionsleitungen, eine hohe Geschlossenheit im Stimmverhalten zu erreichen, nur bis zu einem bestimmten Punkt Früchte tragen. Im schweizerischen Kontext sind vor allem folgende institutionelle und kulturelle Faktoren ins Feld zu führen:

- *Elemente der Macht- und Gewaltenteilung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung:* Das schweizerische Regierungssystem ist kein parlamentarisches Mehrheitssystem, sondern trägt deutliche Spuren der Macht- und Gewaltenteilung (Linder 1999). So kann das Parlament während der vierjährigen Legislaturperiode der Regierung nicht das Misstrauen aussprechen, sondern muss sich bis zur nächsten Gesamterneuerungswahl gedulden. Im Gegenzug ist der Regierung die Parlamentsauflösung verwehrt. Zumindest in einer rein formalen Sichtweise hält das Parlament bei der Gesetzgebung zudem alle Zügel in der Hand (vgl. Lüthi 2006, Schwarz et al. 2007). Die fehlende Pflicht zur Unterstützung der eigenen Regierung, was die Anreize zur Bildung einer schlagkräftigen, homogenen Opposition im Parlament minimiert, und die starke Stellung des Einzelmitglieds in der Bundesversammlung sprechen eindeutig gegen die Stimmdisziplin innerhalb der Fraktionen (vgl. auch Bowler et al. 1999).

- *Kleinräumige und heterogene Wahlkreisstruktur sowie ein kandidatenzentriertes Wahlsystem:* Die Wahl in den National- und Ständerat erfolgt über kantonale Wahlkreise, in denen zwischen 1 und 34 Sitze zu vergeben sind. Über die Aufstellung der Kandidierenden entscheiden in der Regel die Kantonalsektionen autonom – die eidgenössischen Wahlen sind daher zu einem wesentlichen Teil auch kantonal geprägte Wahlen (vgl. Ladner 2003, Caramani 2004, Selb 2006). Hinzu kommt, dass das angewandte Wahlsystem – beim Ständerat in der Regel das Mehrheitswahlrecht, beim Nationalrat Verhältniswahlrecht mit Panaschier- und Kumuliermöglichkeit einzelner Kandidierenden – starke Anreize setzt, persönliche Wahlkämpfe zu führen und die eigene Partei nur dann in den Vordergrund zu stellen, wenn es den eigenen Wahlchancen dienlich ist (Carey und Shugart 1995; Owens 2006).

- *Föderalistisches Parteiensystem*: Die Parteien sind ein Spiegelbild des föderalistischen Staatsaufbaus. Innerhalb ein- und derselben Partei vertreten die Kantonalsektionen mitunter sehr unterschiedliche politische Positionen, die sich oft auch durch nationale Parteibeschlüsse nicht bändigen lassen. Auch wenn in den letzen 15 Jahren ein zunehmend national definierter „Wählermarkt“ überhand genommen hat, bleiben die inhaltlichen Differenzen zwischen den Kantonalparteien beträchtlich, insbesondere wenn man die verschiedenen Sprachregionen untereinander vergleicht (Ladner und Brändle 2001, Ladner 2004). Die Fraktionsgeschlossenheit muss daher auch aus der Perspektive der Parteigeschichte, des Föderalismus sowie von sprachkulturellen Faktoren betrachtet werden (vgl. auch Owens 2006).

2.2 Fraktionsgeschlossenheit oder Fraktionsdisziplin?

In der vorliegenden Studie wird in der Regel der neutrale Begriff der *Fraktionsgeschlossenheit* verwendet (sowie Synonyme wie z.B. Homo- und Heterogenität von Fraktionen). Dies entspricht dem in der angelsächsischen Literatur gebräuchlichen Begriff „unity“ bzw. „party group unity“ (vgl. Carey 2002; Hazan 2006; Özbudun 1970). Der Begriff der *Fraktionsdisziplin* weist eher auf die Möglichkeit und den Erfolg der Fraktionsleitung hin, innerhalb ihrer eigenen Gruppe auch gegen den Willen Einzelner eine einheitliche Linie durchzusetzen (Geschlossenheit mittels Disziplinierung). Da die Disziplinierung nur eine von mehreren Ursachen für geschlossenes Stimmverhalten darstellt und in der schweizerischen Parlamentstradition aufgrund der im vorangehenden Abschnitt dargelegten institutionellen und kulturellen Gründe mit offenen Disziplinierungsmassnahmen wie z.B. der Androhung des Fraktionsausschlusses sehr behutsam umgegangen wird, scheint der Begriff der Geschlossenheit gegenüber der Disziplin im hiesigen Kontext angemessener zu sein.

2.3 Forschungsstand in der Schweiz

Um das Stimmverhalten der Fraktionen zu untersuchen, müssen die dafür notwendigen Abstimmungsdaten verfügbar sein. Diese Aussage ist zwar banal, doch beschreibt sie die Grundschwierigkeit aller Studien zum schweizerischen Parlament bis ca. Mitte der 1990er Jahre. Die erste empirische Studie zur Fraktionsgeschlossenheit im Nationalrat wurde bereits in den 1950er Jahren durch Vasella (1956) veröffentlicht, welche eine relativ lange Zeitspanne zwischen 1920 und 1953 untersuchte, doch gründete seine Analyse auf gerade einmal 108 namentlichen Abstimmungen. Dies sind im Durchschnitt 8.5 Abstimmungen pro Legislaturperiode. Wie bereits in Kapitel 2.1 kurz dargestellt, interessierte sich Vasellas Untersuchung vor allem für normativ-verfassungsrechtliche Fragen der Fraktionsdisziplin. In empirischer Hinsicht stellte er fest, dass die SP-Fraktion mit Abstand die grösste Homogenität aufwies, gefolgt von SVP (bzw. der damaligen BGB) und CVP (bzw. den damaligen Katholisch-Konservativen). Das Schlusslicht bildete die FDP (vgl. Tabelle 2-1).
Einen Schritt weiter gingen zu Beginn der 1990er Jahre die Autoren Lüthi, Meyer und Hirter. Sie erfassten die namentlichen Abstimmungen des Nationalrats zwischen 1971 und 1989, insgesamt 155 Fälle. Lüthi et al. (1991) konnten zeigen, dass sich die zunehmende Konfliktivität im Nationalrat auch auf den Gebrauch des Rechts von Abstimmungen unter Namensaufruf auszuwirken begann: Waren zwischen 1971 und 1983 nur 22 namentlichen Abstimmungen zu verzeichnen (durchschnittlich 5.5 pro Legislaturperiode), stieg die Zahl in der Periode 1983-87 auf 56 Abstimmungen und 1987-91 auf 77 Abstimmungen kontinuierlich an. Die Analyse von Parlamentsabstimmungen, welche nach wie vor nur auf besonderes Verlangen hin unter Namensaufruf registriert wurden, begann nun aus statistischer Sicht ansatzweise Sinn zu machen. Am Gesamtbild der Fraktionsgeschlossenheit änderte sich insofern wenig, als dass die SP-Fraktion weiterhin klar die homogenste Fraktion darstellte. An zweite Stelle lag nach wie vor die SVP; die CVP und FDP tauschten die Plätze, so dass neu die CVP das heterogenste Bild abgab.

Lüthi et al. (1991) schlüsselten die Frage der Fraktionsgeschlossenheit nach zwei weiteren Variablen auf: Geschlecht und Interessengruppenzugehörigkeit der Nationalratsmitglieder. In Bezug auf das Geschlecht können die Autoren nur mit Vorbehalt fundierte Aussagen machen, da gerade in bürgerlichen Parteien die Frauenanteile sehr tief ausfallen. Am wenigsten „diszipliniert" zeigten sich die CVP-Frauen. Insgesamt kommen die Autoren indes zum Schluss, dass die Fraktionszugehörigkeit eine wichtigere Rolle spielt als das Geschlecht (1991: 63).

Zu bemerkenswerten Schlüssen gelangten Lüthi et al. (1991) in Bezug auf das Stimmverhalten innerhalb der Interessengruppen. Die Interessenbindungen der Nationalratsmitglieder wurden in acht Kategorien eingeteilt:

- Arbeitgeber/Unternehmerorganisationen
- Gewerbeverbände
- Bauernorganisationen
- Gewerkschaften
- Soziale/Internationale Organisationen
- Umweltschutz
- Kultur
- Rechtsbürgerliche Organisationen

Die Untersuchung ergab, dass sich das Stimmverhalten innerhalb der Interessengruppen ähnlich homogen wie in den Fraktionen darstellt. Mit Ausnahme der sozialen/internationalen Organisationen, weisen z.B. in der Periode 1987-89 alle Interessengruppen Rice-Indexwerte von über 0.650 auf, bei den Arbeitgebern/Unternehmerorganisationen, den Gewerbeverbänden und den Gewerkschaften wurden sogar Werte von über 0.820 verzeichnet. Lüthi et al. (1991: 68) kommen daher zum Schluss: „Von eigentlichen, informellen Parteiungen zu sprechen scheint nicht übertrieben zu sein, auch wenn es immer wieder vorkommt, dass in einzelnen Fragen spezifische Interessen zugunsten der Fraktionsmeinung zurückgestellt werden."

In der Untersuchung von Lanfranchi und Lüthi (1999) wurde die Zeitreihe der Fraktionsgeschlossenheit bis 1994 fortgeschrieben. Wiederum konnte ein Ansteigen der Fallzahl bemerkt werden, waren es doch in der Periode 1991-94 bereits 163 Abstimmungen, die im Nationalrat unter Namensaufruf durchgeführt wurden. An der Reihenfolge der Fraktionen in Bezug zu deren Geschlossenheit änderte sich gegenüber der Vorperiode nichts und auch in Bezug auf das allgemeine Niveau der Fraktionsgeschlossenheit waren – mit Ausnahme der FDP – nur geringe Veränderungen feststellbar. Einen wichtigen Forschungsansatz warfen die beiden Autorinnen auf, indem sie anregten, dass in Zukunft die Fraktionsgeschlossenheit gesondert nach Politikbereich analysiert werden sollte, um ein differenzierteres Bild zu den Fraktionen zu erhalten (1999: 109). Diese Forschungsaufgabe wird in der vorliegenden Studie erfüllt werden.

Unerwähnt blieb bislang eine weitere, für die schweizerische Parlamentsforschung bedeutende Untersuchung zur Parteigeschlossenheit: der Beitrag von Hertig (1978), dessen Ergebnisse sich teilweise auch in der Studie von Kerr (1981) wiederfinden (die empirischen Erhebungen des Gesamtprojekts im National- und Ständerat wurden von Kerr und Hertig Mitte der 1970er Jahre gemeinsam durchgeführt). Im Unterschied zu den zuvor vorgestellten Untersuchungen basieren die

Erkenntnisse von Hertig (1978) auf Befragungen von National- und Ständeratsmitgliedern. Die Befragten hatten ihre Meinung zu zwei fraktionsabweichenden Verhaltensweisen abzugeben: das Einbringen einer Vorlage ohne Konsultation der Partei sowie das öffentliche Einnehmen einer politischen Position, die der Parteileitung widerspricht. Die Untersuchung bezog sich somit klar auf Fragen der internen Disziplin. Die Antwortoptionen, welche von „absolut inakzeptabel" bis „absolut akzeptabel" reichten, wurden zu einem Parteidisziplin-Index verwertet, dessen Wertebereich von 1 bis 5 reicht. Hertigs Resultate sind denjenigen von Vasella (1956) sehr ähnlich, mit Ausnahme dass die SVP die SP als die disziplinierteste Fraktion ablöste (vgl. Tabelle 2-1). Weitere Resultate aus Hertigs Studie zeigten eine allgemein geringere Fraktionsdisziplin im Stände- als im Nationalrat sowie eine geringere Bedeutung der Disziplin unter französischsprachigen Parlamentsmitgliedern als unter Deutschschweizern und Tessinern. Bei der Suche nach Erklärungen griff Hertig vor allem auf die damals aktuellen parteihistorischen, -soziologischen und -kulturellen Argumentationslinien (z.B. Gruner 1969) zurück. Interessant sind Hertigs Erkenntnisse in Bezug auf den Zusammenhang zwischen Interessengruppenidentifikation und Parteiidentifikation. Unter den Mitgliedern bürgerlicher Fraktionen zeigte sich ein negativer Zusammenhang: Je höher die Akzeptanz gegenüber dem Einfluss von Interessengruppen in der Politik ausfiel, desto geringer wurde die Bedeutung der Parteidisziplin eingeschätzt. Positiv fiel die Korrelation hingegen bei der SP-Fraktion aus (1978: 74-75). Als Erklärung für die unterschiedlichen Ergebnisse je nach Fraktion diente die Anzahl der Interessengruppen, die (damals) traditionell mit den Parteien verbandelt waren: Bei der SP waren es nur die Gewerkschaftsinteressen, so dass kaum politische Konflikte entstehen konnten. Anders bei FDP (Handels- und Industrieverein, Arbeitgeberverband), SVP (Bauern- und Gewerbeverband) und CVP (Bauern- und Gewerbeverband sowie christliche Gewerkschaften), bei denen mehrere und potenziell gegenläufige Interessen sich vereinigten. Um diese Konflikte auszustehen, musste die Parteidisziplin ein tieferes Gewicht erhalten.

Tabelle 2-1 Vergleich der Ergebnisse früherer Studien zur Fraktionsgeschlossenheit

	Vasella (1956)	**Hertig (1978)**	**Lüthi et al. (1991)**			**Lanfranchi/Lüthi (1999)**	
Methode	*namentl. Abst. Rice-Index**	*Befragung PDI***	*namentliche Abstimmungen Rice-Index**			*namentl. Abst. Rice-Index**	
Periode	*1920-53*	*1975*	*1971-83*	*1983-87*	*1987-89*	*1987-91*	*1991-94*
Anz. Fälle	*108*	*235 Interviews*	*22*	*56*	*35*	*77*	*163*
CVP	0.755	2.00	0.630	0.601	0.799	0.704	0.683
FDP	0.689	1.94	0.747	0.734	0.779	0.705	0.792
SP	0.954	2.69	0.913	0.891	0.922	0.929	0.963
SVP	0.805	3.11	0844	0.740	0.859	0.778	0.807

*Legende: * = Wertebereich 0 bis 1 (zur Berechnung vgl. Abschnitt 3.1.1); ** = Parteidisziplin-Index mit Wertebereich 1 bis 5.*

Ein kurzer internationaler Vergleich an dieser Stelle verdeutlicht die relativ tiefe Fraktionsgeschlossenheit in der Schweiz. Für das US-amerikanische Repräsentantenhaus der 1990er Jahre reportieren Fleisher und Bond (2000) für die demokratische und republikanische Partei Geschlossenheitswerte von rund 0.8 bis 0.85. In einer Übersicht zu fünf nordeuropäischen Ländern, welche

institutionell oft nicht einem strikten Parlamentarismus folgen, kommt Jensen (2000) zum Schluss, dass in den 1990er Jahren mit Ausnahme Finnlands alle anderen Länder hohe bis sehr hohe Fraktionsgeschlossenheiten aufweisen. In Dänemark sind es in allen Fraktionen praktisch 100 Prozent, und auch in Island, Norwegen und Schweden liegen die Rice-Werte in der Regel über 0.96. Einzig in Finnland weisen einige Fraktionen tiefere Geschlossenheitswerte um ca. 0.85 auf. Dieser Vergleich zeigt, dass die Schweizer Nationalratsfraktionen über eine erhebliche Spannweite verfügen: Während die SP-Fraktion die Homogenität parlamentarischer Systeme aufweist, liegen namentlich CVP und FDP unter den Werten, wie sie für den US-Kongress errechnet werden. Ein Vorbehalt ist bei solchen Ländervergleichen anzubringen: Abstimmungsdaten aus unterschiedlichen Parlamenten sind nur schlecht direkt miteinander vergleichbar (Owens 2006). Der Wert dieses Vergleichs liegt daher vor allem darin, dass er hilft das schweizerische Parlament im internationalen Rahmen grob zu verorten.

Zurück in der Schweizer Forschungstätigkeit zur Fraktionsgeschlossenheit seit den 1990er Jahren kann festgestellt gestellt werden, dass diese auch nach der Ausweitung der Datengrundlage ab 1995 erstaunlicherweise in Grenzen hielt. Viele Beiträge beschäftigten sich nur am Rande mit dieser Thematik, etwa durch Hermann et al. (1999), Kriesi (2001) oder auch die Reihe der jährlichen Parlamentarier-Ratings in der Neuen Zürcher Zeitung, die mit dem Artikel von Jeitziner und Hohl (1999) ihren Anfang nahm und seit 2004 durch Hermann und Jeitziner fortgesetzt werden. In den Vordergrund rückte die optisch attraktive grafische Visualiserung der politischen Positionen der einzelnen Ratsmitglieder bzw. Fraktionen, doch ist der wissenschaftliche Gewinn der Jahr für Jahr praktisch gleich lautenden Erkenntnisse begrenzt, zumal bisher keine Verbindungen zu den politischen Themenbereichen oder anderen Variablen hergestellt wurden. Zudem stand auch diesen Beiträgen nur ein selektiver Datensatz mit den namentlichen Abstimmungen zur Verfügung.

Die vorliegende Untersuchung erweitert die bisherigen Erkenntnisse in drei wesentlichen Punkten:

- Sie verwendet sämtliche Abstimmungen – namentliche wie nicht-namentliche – als Datengrundlage.
- Sie macht Aussagen über zusätzliche Aspekte der Fraktionsgeschlossenheit, z.B. zur von Lanfranchi und Lüthi (1999) aufgeworfenen Frage nach der Bedeutung der einzelnen Politikfelder.
- Sie weitet die bisherigen Untersuchungen in zeitlicher Hinsicht bis Ende 2005 aus.

3. Empirische Auswertungen

3.1 Vorbemerkungen zu den nachfolgenden Auswertungen

3.1.1 Zwei ähnliche Masszahlen: Rice- und Agreement-Index

Das klassische Mass zur Bestimmung der Fraktionsgeschlossenheit ist der „index of cohesion", nach seinem Erfinder Stuart A. Rice meist Rice-Index (RI) genannt. Im Jahr 1925 veröffentlichte Rice eine einfache Formel zur Berechnung der Geschlossenheit des Stimmverhaltens innerhalb von Gruppen.[2] Der RI-Wertebereich reicht von 0 (gleich viele Ja- wie Nein-Stimmen, also vollkommene Uneinigkeit) bis 1 (nur Ja- oder nur Nein-Stimmen; absolute Geschlossenheit). Der RI ist zwar einfach verständlich, weist aber den Nachteil auf, dass nur Ja- und Nein-Stimmen, nicht aber Enthaltungen in die Berechnung des Indexwerts einfliessen. Die Auswirkungen auf die Analyse sind nicht zu vernachlässigen, zumal hinter Stimmenthaltungen handfeste Absichten stehen, deren Vernachlässigung ein unvollständiges Bild des Fraktionsverhaltens widerspiegelt. Eine Enthaltung kann beispielsweise ausdrücken, dass das Parlamentsmitglied eine Drittlösung bevorzugt hätte und sich weder mit dem Status quo (Nein-Stimme) noch mit der vorgeschlagenen Lösung (Ja-Stimme) einverstanden erklärt. Eine andere Möglichkeit liegt darin, dass sich ein Fraktionsmitglied nicht offen gegen die Mehrheitsposition der eigenen Fraktion stellen möchte, aber dennoch signalisieren will, dass es eine andere Meinung hat. Hinzu kommen diejenigen Fälle, in denen sich eine Fraktion geschlossen der Stimme enthält – auch dies bleibt von der herkömmlichen Rice-Masszahl unberücksichtigt.

Diese Nachteile haben verschiedene Autoren dazu bewogen Anstrengungen zu unternehmen, um den RI weiterzuentwickeln. Eine gelungene Mischung aus Verbesserung und Nachvollziehbarkeit stellt der von Hix et al. (2005) verwendete Agreement-Index (AI) dar.[3] Der Wertebereich reicht wiederum von 0 bis 1; der Nullwert (absolute Uneinigkeit) wird nur erreicht, wenn die gleiche Anzahl Ja-, Nein- und Enthaltungsstimmen vorliegt.

Empirisch werden CVP, FDP und – in geringerem Ausmass – auch die SVP beim Agreement-Index etwas geschlossener dargestellt als beim Rice-Index. Dies aus dem einfachen Grund, dass es in ideologisch heterogeneren Parteien weniger notwendig ist, auf Stimmenthaltungen auszuweichen, um Missbilligung zu signalisieren. Bei den links-grünen Parteien, die ideologisch homogener und (mit Ausnahme der heutigen SVP) intern straffer organisiert sind, ist die umgekehrte Tendenz feststellbar: sie verlieren durch den Agreement-Index an Geschlossenheit. Zugewinne und Verluste sind jedoch in keinem Fall so gross, dass sich an der bekannten Reihenfolge etwas ändern würde.

Ein Wort zur Frage, welche Fraktionen in die folgenden Auswertungen einbezogen wurden: Die Analyse beschränkt sich auf die vier grossen Fraktionen CVP, FDP, SP und SVP. Dies vor allem

---

[2] $RI = |J - N| / (J + N)$, wobei J die Anzahl der Ja-Stimmen und N die Anzahl der Nein-Stimmen bedeuten.

[3] $AI = (\max\{J,N,E\} - 0.5\,[(J + N + E) - \max\{J,N,E\}]) / (J + N + E)$, wobei J die Ja-Stimmen, N die Nein-Stimmen sowie E die Enthaltungen bedeuten.

aus einem statistischen Grund, da die einfachen Geschlossenheits-Indices, wie sie auch hier verwendet werden, für kleine Gruppen statistisch unzuverlässige Masszahlen liefern (Desposato 2005; Owens 2006).

Die nachfolgenden Tabellen und Grafiken sind in aller Regel selbsterklärend bzw. werden im Lauftext erläutert und interpretiert. Wo in der Tabellen- bzw. Abbildungsüberschrift nichts anderes angegeben ist, beziehen sich die Illustrationen auf sämtliche Abstimmungen in der Periode November 1996 bis Oktober 2005.

3.1.2 Datensatz

Der Gesamtdatensatz umfasst 7'997 nationalrätliche Abstimmungen (vgl. Tabelle 3-1). Dies entspricht durchschnittlich 886 Abstimmungen pro Jahr. Da sich die Untersuchungsperiode ungleichmässig über die drei Legislaturperioden verteilt, entfallen unterschiedliche Anteile auf die drei Wahlperioden: rund 35 Prozent der Abstimmungen entstammen den drei Untersuchungsjahren aus der 45. Legislaturperiode (November 1996 bis Oktober 1999) und knapp 41 Prozent den vollen vier Jahren der 46. Legislaturperiode (bis Oktober 2003). Die restlichen rund 24 Prozent der Abstimmungen gehören zu den beiden Jahren aus der 47. Legislaturperiode (bis Oktober 2005).
Die namentlichen Abstimmungen – d.h. die Gruppe der Abstimmungen, bei denen das individuelle Stimmverhalten der Nationalratsmitglieder veröffentlicht wird – machen rund einen Drittel aller elektronisch erfassten Abstimmungen aus.
Die 7'997 Abstimmungen sind mit insgesamt 1'649 Parlamentsgeschäften verbunden, d.h. im Durchschnitt fanden pro Geschäft 4.8 Abstimmungen statt. Für weitere Details vgl. Schwarz und Linder (2006: 24-25).

Tabelle 3-1 Fallzahlen im Untersuchungsdatensatz

	45.-47. Leg. (Nov.96-Okt.05)	**45. Leg.** (Nov.96-Okt.99)	**46. Leg.** (Dez.99-Okt03)	**47. Leg.** (Dez.03-Okt.05)
Anzahl Abstimmungen				
- insgesamt	7'997	2'789	3'262	1'946
- Spalten-%	100.0	34.9	40.8	24.3
- ø pro Jahr	886	930	816	973
Anzahl namentliche Abstimmungen				
- insgesamt	2'691	937	1'179	575
- ø pro Jahr	299	312	295	288
- in % aller Abstimmungen	33.7	33.6	36.1	29.5
Anzahl betroffene Geschäfte				
- insgesamt	1'649	505	823	371
- ø Anz. Abstimmungen / Geschäft	4.8	5.5	4.0	5.2

In der nachfolgenden Tabelle 3-2 sind die vier Fraktionen der 45. bis 47. Legislaturperiode aufgeführt, welche in der vorliegenden Studie näher untersucht werden. Für eine vollständige Übersicht vgl. wiederum Schwarz und Linder (2006: 25-26).

Tabelle 3-2 Fraktionen im Nationalrat (November 1996 bis Oktober 2005)

	Anzahl Sitze pro Legislaturperiode			**Beteiligte Partei(en) und Einzelpersonen**
	45.	**46.**	**47.**	
Christlichdemokratische Fraktion (CVP)	34	35	28	CVP; bis 31.12.98 inkl. CSP-NR H. Fasel)
Freisinnig-demokratische Fraktion (FDP)	45/44	43/42	40	FDP; seit 47. Legislatur inkl. LPS
Sozialdemokratische Fraktion (SP)	58/57	53/52	52	SP; 45.-46. Legislatur bis 4.10.01 inkl. PdA-NR J. Spielmann
Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (SVP)	29-31	44/45	56	SVP; seit 47. Legislatur inkl. Lega dei Ticinesi

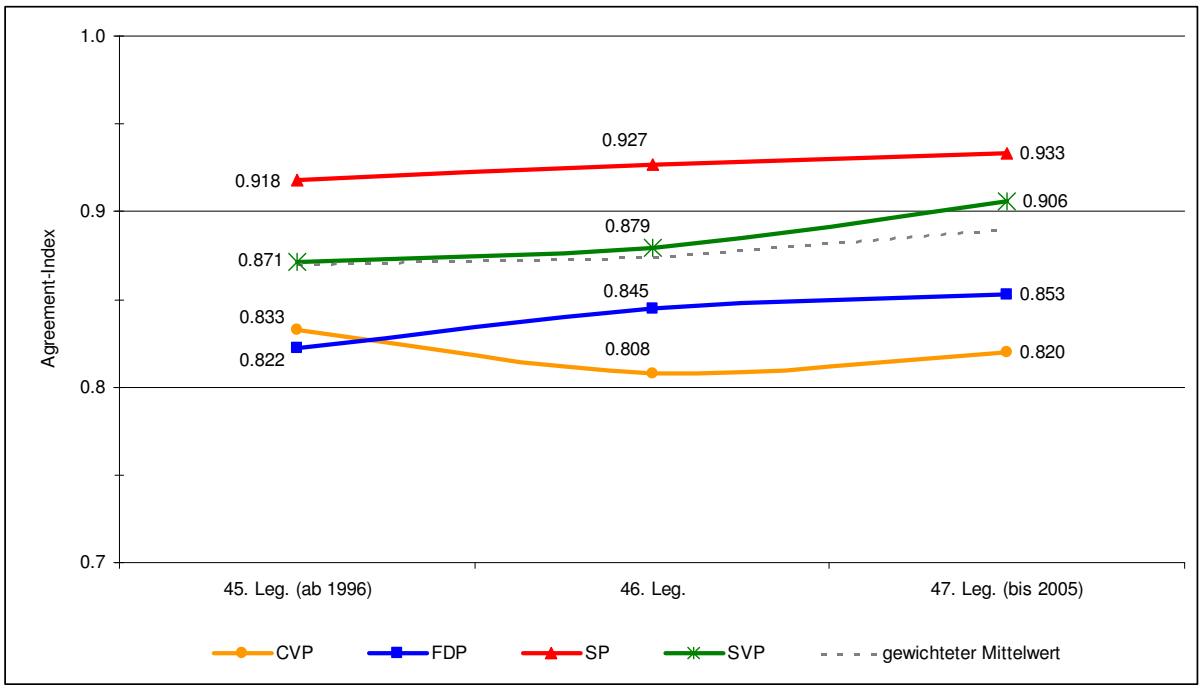
3.2 Analyse der Fraktionsgeschlossenheit

3.2.1 Fraktionsgeschlossenheit über die Zeit

Die erste Auswertung bestätigt die Vermutung, dass wegen des verschärften Parteienwettbewerbs die Nationalratsfraktionen ein zunehmend diszipliniertes Stimmverhalten zeigen (vgl. Abbildung 3-1). Der nach Fraktionsstimmen gewichtete Agreement-Index zeigt über die drei untersuchten Legislaturperioden eine stetige Aufwärtstendenz. Etwas weniger einheitlich präsentiert sich das Bild, wenn die Fraktionen einzeln betrachtet werden: Während die Entwicklung bei FDP, SP und SVP mit dem Gesamttrend korrespondiert, ist bei der CVP in der 46. Legislaturperiode ein Ein-

bruch festzustellen, der in der ersten Hälfte der 47. Legislaturperiode aber bereits wieder teilweise wett gemacht werden konnte.

Abbildung 3-1 Agreement-Index nach Fraktion und Legislaturperiode



Eine wiederholt geäusserte These bezieht sich auf den Zeitpunkt von Wahlen: Die Nationalratsmitglieder könnten sich kurz vor und kurz nach den Wahlen unterschiedlich diszipliniert verhalten. Oft wird beispielsweise angenommen, dass in der letzten Phase vor den Wahlen sich die Fraktionsmitglieder stärker auf ihre Wählerbasis besinnen und sich im Parlament unabhängiger von ihren Fraktionen gebärden. Ein statistischer Test dieser These ergab jedoch, dass sich in Bezug auf den Zeitpunkt keine einheitliche Aussage darüber machen lässt, ob sich die Fraktionen geschlossener oder weniger geschlossen verhalten.

3.2.2 Fraktionsgeschlossenheit nach Gesetzgebungsphase

Grosse Unterschiede sind bei der Fraktionsgeschlossenheit zu erwarten, wenn die Untersuchung nach Gesetzgebungsphasen aufschlüsselt wird. Die einzelnen Sequenzen der Gesetzgebung definieren sich über den Geschäfts- und Abstimmungstypus (vgl. Schwarz und Linder 2006: 27). Die mit Abstand wichtigste Geschäftskategorie bilden die vom Bundesrat eingebrachten Vorlagen, welche knapp 40 Prozent aller Geschäfte ausmachen. Auf den weiteren Plätzen folgen die Motionen (27 Prozent) und Parlamentarischen Initiativen (21 Prozent). Die unmittelbare Gesetzgebungswirkung variiert erheblich zwischen den Kategorien: Während den einzelnen Beschlüssen zu den Geschäften des Bundesrats sowie zu Parlamentarischen Initiativen eine hohe Wirkung zukommt, da sie am Ende des Prozesses meist Gesetzeskraft erlangen, fallen die unmittelbaren Auswirkungen bei anderen Geschäftskategorien, wie z.B. den Motionen oder Postulaten, sehr viel geringer aus.

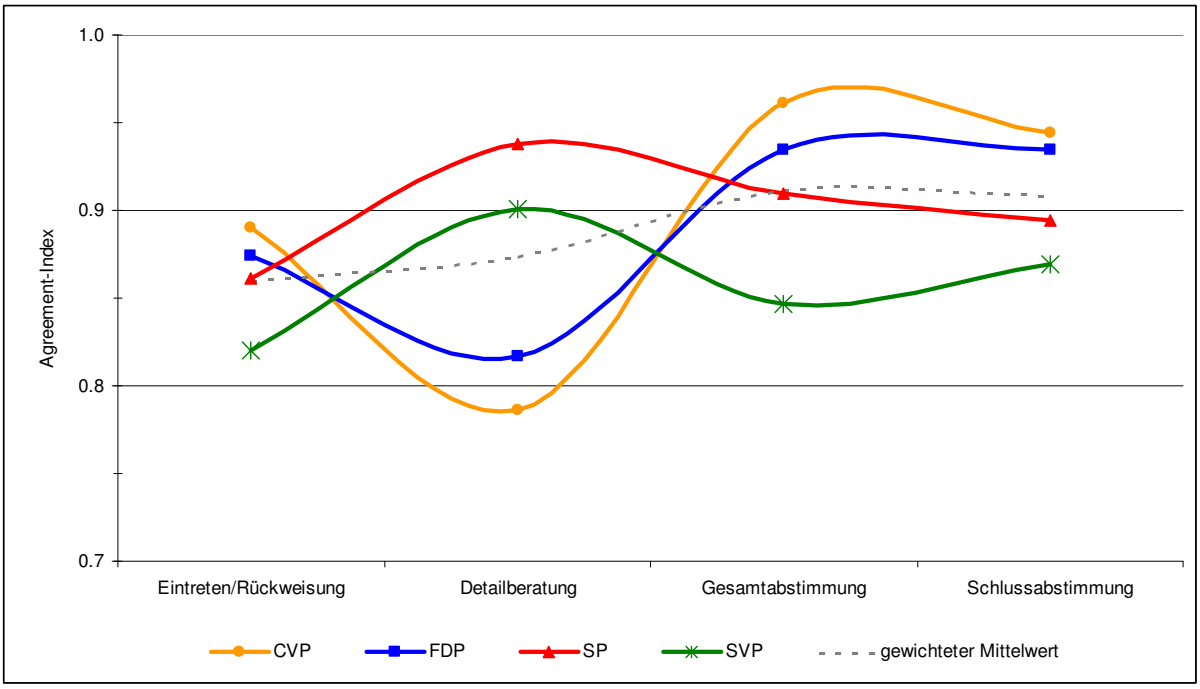
Die erste theoretische Erwartung besteht also darin, dass die Fraktionen in den bedeutungsvolleren Geschäftskategorien geschlossener auftreten als bei anderen Vorlagen. Diese Erwartung wird von der CVP und FDP erfüllt: vom Bundesrat eingebrachte Geschäfte weisen die höchste Fraktionsgeschlossenheit auf, während die AI-Werte für Motionen und Postulate tiefer liegen. Ein anderes Bild präsentiert sich bei der SP und SVP, wo die interne Geschlossenheit bei Motionen und Postulaten höher ausfällt als bei den Geschäften des Bundesrats. Dies weist darauf hin, dass sich diese Fraktionen stärker über ihre Haltung zu Vorlagen definieren, die der Positionsmarkierung gegenüber Medien und Wählerschaft dienen und nicht unmittelbar in gesetzgeberische Aktivitäten münden.

Tabelle 3-3 Agreement-Index nach Fraktion und Geschäftskategorie

	Anz. Geschäfte	CVP	FDP	SP	SVP	gewichteter Mittelwert
Geschäft des Bundesrats	644	0.835	0.849	0.926	0.882	0.881
Motion	450	0.733	0.793	0.930	0.909	0.860
Parlamentarische Initiative	341	0.799	0.814	0.933	0.880	0.869
Postulat	122	0.723	0.794	0.931	0.912	0.860
Standesinitiative	33	0.746	0.784	0.899	0.882	0.840

Der Gesetzgebungsprozess durchläuft verschiedene Phasen. In der wichtigsten Kategorie, den vom Bundesrat eingebrachten Geschäften, können deren vier unterschieden werden: Eintretensdebatte, Detailberatung, Gesamtabstimmung und Schlussabstimmung (vgl. Schwarz und Linder 2006: 43). In Bezug auf die Fraktionsgeschlossenheit wird folgendes Bild erwartet: Grösste Einigkeit in der ersten und den beiden letzten Phasen, während im Rahmen der Detailberatung in stärkerem Masse fraktionsinterne Differenzen zu Tage gefördert werden können. Einmal mehr erweist sich diese Erwartung nur für die beiden Fraktionen der politischen Mitte als richtig. Sie weisen in der Eintretensphase eine mittlere Geschlossenheit auf, welche in der Detailberatung stark nachlässt. In den anschliessenden Phasen der Gesamt- und Schlussabstimmungen können beide Fraktionen eine ungewöhnlich hohe Disziplin vorweisen – höher gar als bei SP und SVP (vgl. Abbildung 3-2). Bei den letztgenannten Fraktionen ist auffällig, dass sie mit der grössten Geschlossenheit in der Detailberatung auftreten. Dass die entsprechenden AI-Werte in den Gesamt- und Schlussabstimmungen tiefer liegen, deutet darauf hin, dass sich die Fraktionsmitglieder nicht immer einig sind in der Bewertung des Endprodukts eines Gesetzgebungsprozesses; in dieser Phase stehen sich innerhalb von SP und SVP „Kompromisswillige“ und „Ideologen“ am deutlichsten gegenüber.

Abbildung 3-2 Agreement-Index nach Fraktion und Gesetzgebungsphase (Bundesratsgeschäfte)



Das schweizerische Parlamentsrecht kennt seit Mitte der 1990er Jahre drei Publikationskategorien für Nationalratsabstimmungen (vgl. Schwarz 2005: 9):

1. automatisch publizierte namentliche Abstimmungen (Gesamt- und Schlussabstimmungen plus Abstimmungen zur Dringlichkeitserklärung und zur Überwindung der Ausgabenbremse);
2. auf Verlangen von mindestens 30 Nationalratsmitgliedern publizierte namentliche Abstimmungen;
3. Abstimmungen, in denen das individuelle Stimmverhalten nicht publiziert wird.

Von diesen Kategorien nicht erfasst sind Abstimmungen, die ausserhalb der automatisch zu veröffentlichenden Abstimmungen von Vornherein als offensichtlich unbestritten eingestuft werden. Genauere Erkenntnisse zu diesen Abstimmungen könnten nur über das Amtliche Bulletin erschlossen werden und fallen im weiteren Verlauf der Studie ausser Betracht.

Von den elektronisch erfassten Abstimmungen macht die dritte Kategorie (unpubliziertes Stimmverhalten) mit rund 66 Prozent den grössten Anteil aus, gefolgt von den automatisch veröffentlichten Abstimmungen mit ca. 20 Prozent und den auf spezielles Verlangen hin publizierten Abstimmungen mit 14 Prozent (vgl. Schwarz und Linder 2006: 25). Dies wirft einige Fragen auf bezüglich der Repräsentativität von Abstimmungsanalysen, die sich rein auf namentlich publizierte Voten stützen (Schwarz 2005, Hug 2005). Insbesondere kann davon ausgegangen werden, dass sich hinter den unterschiedlichen Publikationskategorien unterschiedliche Motive und Strategien der Fraktionen verbergen, die sich stark auf das Stimmverhalten der einzelnen Fraktionsmitglieder, und somit auf die Fraktionsgeschlossenheit, auswirken. Vor allem die Kategorie der auf Verlangen

namentlich publizierten Abstimmungsresultate dürfte davon stark beeinflusst sein, wie sich auch in der nachfolgenden Tabelle zeigt. Diese weist den AI-Wert in den drei Publikationskategorien innerhalb der vom Bundesrat eingebrachten Geschäfte aus. Durch die Beschränkung auf diese (bedeutendste) Geschäftskategorie ist gewährleistet, dass andere Einflüsse auf die Fraktionsgeschlossenheit aufgrund unterschiedlicher Geschäftstypen eliminiert werden.

Die Auswertung zeigt wiederum ein zweigeteiltes Verhalten unter den vier Fraktionen der Bundesratsparteien: CVP und FDP zeigen die grösste Geschlossenheit bei den automatisch namentlich publizierten Abstimmungen, was mit den zuvor gemachten Aussagen hinsichtlich der Gesetzgebungssequenzen übereinstimmt, denn bei dieser Kategorie handelt es sich grösstenteils um Gesamt- und Schlussabstimmungen. Die beiden Mittefraktionen zeigen sich zudem bei den nicht-namentlich durchgeführten Abstimmungen disziplinierter als bei den Voten, die auf Verlangen namentlich veröffentlicht werden. Dies ist ein klarer Hinweis darauf, dass namentliche Abstimmungen auf Verlangen in aller Regel nicht durch CVP oder FDP angestrengt werden, sondern durch die Fraktionen an den politischen Polen. So weisen SP und SVP höhere AI-Werte bei den auf Verlangen durchgeführten namentlichen Abstimmungen auf als bei den automatisch namentlich publizierten. Die plausibelste Erklärung hierzu liegt, wie bereits oben erwähnt, in fraktionsintern unterschiedlichen Haltungen zu Parlamentskompromissen.

Tabelle 3-4 Agreement-Index nach Fraktion und Publikationsstatus (Bundesratsgeschäfte)

	Anz. Abstimmungen	CVP	FDP	SP	SVP	gewichteter Mittelwert
Nicht-namentlich	4'067	0.816	0.839	0.928	0.892	0.879
Automatisch namentlich	1'362	0.957	0.936	0.904	0.855	0.911
Auf Verlangen namentlich	880	0.733	0.759	0.948	0.880	0.847

3.2.3 Fraktionsgeschlossenheit nach Themenbereich

Die Fraktionsgeschlossenheit nach Thema zeigt auf, in welchen Politikfeldern eine Fraktion häufig eine einheitliche Meinung vertritt und wo die fraktionsinternen Positionen des Öfteren weit auseinander liegen. Die Auswertung zeigt also zu einem gewissen Grad, welche Themen die Fraktionen in ihrem Innersten zusammenhalten – und welche immer wieder für interne Spannungen sorgen. Mit den nachfolgenden Auswertungen wird auch der Aufforderung von Lanfranchi und Lüthi (1999) entsprochen, bei der Analyse der Fraktionsgeschlossenheit ein stärkeres Gewicht auf die Abstimmungsthemen zu legen. Für die Untersuchung wurden die 20 Themenbereiche gemäss Helvetosaurus-Schlagwortkatalog der Curia Vista-Geschäftsdatenbank der Parlamentsdienste verwendet (vgl. Schwarz und Linder 2006: 28). Es ist anzumerken, dass die Parlamentsdienste die Politikbereiche nur den Geschäften, nicht aber den einzelnen Abstimmungen zuordnen. Das heisst, dass alle Einzelabstimmungen innerhalb eines Geschäfts jeweils dem- bzw. denselben Politikbereichen zugeordnet sind. Die Tabelle mit den exakten Auswertungen befindet sich im Anhang dieser Studie (Tabelle 6-1).

Es zeigt sich, dass die CVP-Fraktion die grösste Einigkeit in den Bereichen internationale Politik, Sicherheitspolitik, Bildung, Europapolitik sowie Kultur und Religion aufweist. Vergleicht man die CVP-Werte mit dem gewichteten Mittelwert aller vier Fraktionen, liegt die Fraktionsgeschlossenheit der CVP allerdings nur in den Bereichen Sicherheitspolitik und internationale Politik auf oder über dem Durchschnitt. Geringe Geschlossenheit weist die CVP in den Bereichen Energie, Umwelt, Migration sowie Medien/Kommunikation auf.

Eine gewisse Ähnlichkeit zeigt sich zur FDP: Auch hier liegen Sicherheits- und internationale Politik an der Spitze der Fraktionsgeschlossenheit, gefolgt von Wissenschaft/Forschung, Wirtschaft und dem relativ umfassenden Rechtsbereich, in welchem z.B. Vorlagen in den Bereichen Straf- und Zivilrecht enthalten sind. Auch bei der FDP ist es vor allem die Sicherheitspolitik, in der sie – auch im Vergleich zu den anderen Fraktionen – eine überdurchschnittliche Geschlossenheit aufweist. Am wenigsten diszipliniert ist die Haltung der FDP-Fraktion in den Bereichen Umwelt, Energie, Raumplanung/Wohnungswesen, Verkehr und Gesundheit.

Die SP tritt am geschlossensten in der Bildungspolitik auf, gefolgt von der internationalen Politik, der Europapolitik, dem Bereich Kultur und Religion sowie der Energiepolitik. Da sie allgemein die disziplinierteste Fraktion darstellt, ist es nicht verwunderlich, dass sie in allen genannten Bereichen auch über dem Durchschnitt der vier betrachteten Fraktionen liegt. Geringe Geschlossenheitswerte, die diesen Namen auch verdienen, weist die SP nur in den Bereichen Sicherheitspolitik und Parlament auf. Auf den nächsten Plätzen folgen der Verkehr, die Landwirtschaft und die Gesundheit, wobei diese bereits einen AI-Wert von mehr als 0.910 aufweisen und somit im Vergleich zu den anderen Fraktionen klar überdurchschnittlich ausfallen.

Das Paradethema der SVP schliesslich ist die Migration, gefolgt von den Bereichen Recht, soziale Fragen, Sicherheitspolitik und Wirtschaft. In allen diesen Bereichen kann die SVP eine überdurchschnittliche Geschlossenheit aufweisen. Am wenigsten homogen zeigt sich die Fraktion, wenn Vorlagen zu Kultur und Religion, Raumplanung/Wohnungswesen, Wissenschaft/Forschung, Umwelt oder Verkehr zur Debatte stehen.

Über alle vier Fraktionen betrachtet ist auffällig, dass die drei Bereiche Verkehr, Umwelt und Energie den geringsten stimmengewichteten Mittelwert aufweisen. Zumindest die Verkehrs- und Energiebereiche sind stark von Infrastrukturanlagen mit grosser regionaler Bedeutung geprägt (Bahnlinien, Nationalstrassen, Flughäfen, Energieversorgungsanlagen, etc.). Die Umweltfrage ist mit diesen Themen oft verbunden und in vielen Fällen auch als zweiter Bereich den entsprechenden Geschäften beigeordnet. Es liegt daher die Vermutung nahe, dass in diesen Bereichen regionale Zugehörigkeiten eine grössere Rolle spielen als die Fraktionszugehörigkeit. Der nächste Abschnitt geht u.a. dieser Vermutung genauer auf den Grund.

3.3 Fraktionen vs. Regionen

Die Analyse des Nationalrats erfolgt meist entlang der Fraktionszugehörigkeit. Eine andere Sichtweise liegt der regionalen Zugehörigkeit der Parlamentsmitglieder zugrunde. Zur Frage, was genau als Region zu verstehen sei, bestehen viele Ansichten und Ansätze, welche von der äusserst klein-

räumigen Bezirks- und Kantonsebene bis hin zur grossflächigen sprachregionalen Gliederung der Schweiz reichen. Im Folgenden wird eine mittlere Ebene verwendet, die sich auf die sieben Grossregionen des Bundesamts für Statistik (BFS) abstützt (BFS 1999). Das BFS hat die 26 Kantone gemäss funktionalen Kriterien in sieben Regionen gemäss nachfolgender Tabelle zusammengefasst. Die Reihenfolge der Regionen ist nach Sitzzahl im Nationalrat – und somit nach Bevölkerungsgrösse – dargstellt. Es zeigt sich, dass die mit Abstand bevölkerungsreichste „Regionalfraktion" das Mittelland bildet, gefolgt von der Genferseeregion und der Region Zürich. Dicht beieinander liegen die Ostschweizer und Nordwestschweizer Kantone, während zur Zentralschweiz wiederum ein grösserer Abstand besteht. Das Tessin bildet das kleinste der sieben Gebiete. Die Relationen ändern sich etwas, wenn die Sitze in der gesamten Bundesversammlung, d.h. inklusive des Ständerats, als Grundlage verwendet werden: Die Ostschweiz überholt so Zürich und die Zentralschweiz schliesst zur Nordwestschweiz praktisch auf.

Tabelle 3-5 Politisches Gewicht der sieben Grossregionen der Schweiz im Nationalrat

Region	Beteiligte Kantone	Sitze im Nationalrat (seit 2003)	Sitze in der Bundesversammlung (inkl. Ständerat)
Espace Mittelland	BE, FR, SO, NE, JU	47 (23.5%)	57 (23.2%)
Région lémanique	VD, VS, GE	36 (18.0%)	42 (17.1%)
Zürich	ZH	34 (17.0%)	36 (14.6%)
Ostschweiz	GL, SH, AR, AI, SG, GR, TG	28 (14.0%)	40 (16.3%)
Nordwestschweiz	BS, BL, AG	27 (13.5%)	31 (12.6%)
Zentralschweiz	LU, UR, SZ, OW, NW, ZG	20 (10.0%)	30 (12.2%)
Tessin	TI	8 (4.0%)	10 (4.1%)
Total		*200 (100%)*	*246 (100%)*

Zur funktional-regionalen Sichtweise sind zwei Anmerkungen anzubringen: Erstens, da die Regionalplaner des BFS ausdrücklich nicht den reinen Regeln ihrer Wissenschaft gefolgt sind, sondern auch auf die politische Akzeptanz ihrer Vorschläge geachtet haben, sind die Grenzen der Regionen entlang der bestehenden Kantonsgrenzen gezogen worden. Folglich können die sieben Grossregionen aus raumplanerischer Sicht nur als grobe Annäherung an eine optimale funktionale Gebietsgliederung betrachtet werden (vgl. BFS 1999: 14). Zweitens muss der Eindruck relativiert werden, dass die Regionen politisch homogene Gebilde darstellen, in denen einheitliche Positionen vertreten würden. Keine Region wird von einer einzigen politischen Kraft dominiert.

Zweck dieses Abschnitts ist sich zu fragen, welche Rolle regionale Bezüge spielen, *wenn die Geschlossenheit innerhalb der Parteifraktionen tief ausfällt*. Dass über alle Abstimmungen hinweg eine grössere Geschlossenheit innerhalb einer Region als einer Fraktion erreicht wird, ist nicht zu erwarten. Dies zeigt sich deutlich in der Tabelle 3-6, in welcher der durchschnittliche AI-Wert pro Region über sämtliche Abstimmungen berechnet ist. Insgesamt die politisch homogenste Region bildet die Zentralschweiz, gefolgt vom Tessin. Am häufigsten gespalten sind die Nationalratsmitglieder in der Region Zürich.

Tabelle 3-6 Agreement-Index nach Region

	AI-Wert
Espace Mittelland	0.538
Nordwestschweiz	0.529
Ostschweiz	0.600
Région lémanique	0.600
Tessin	0.686
Zentralschweiz	0.699
Zürich	0.519

Aufgeschlüsselt nach Politikbereich zeigt sich, dass AI-Werte über 0.800, wie sie innerhalb der Fraktionen üblich sind, nur in der Region Tessin in zwei Bereichen erreicht werden: internationale Politik und Bildung. Auch der dritthöchste AI-Wert, der in einer Region erzielt wird, findet sich im Tessin: Kultur und Religion (0.785). Auf der anderen Seite weisen die Regionen Nordwestschweiz und Zürich keinen einzigen Bereich auf, in dem der AI-Wert mindestens 0.700 erreicht. Die vollständige Tabelle findet sich im Anhang zu dieser Studie (Tabelle 6-2).

Die entscheidende Frage lautet nun, wie sich die regionale Geschlossenheit in einem Politikbereich verhält, wenn die Parteigeschlossenheit in allen vier untersuchten Fraktionen unterdurchschnittlich ausfällt: Kann eine tiefe Fraktionsgeschlossenheit durch eine hohe regionale Geschlossenheit erklärt werden? Für die Untersuchung wurde ausgezählt, in wie vielen Fällen die Geschlossenheit (AI-Wert) nach Region höher ausgefallen ist als die Geschlossenheit nach Fraktion. Insgesamt zeigt sich, dass es sich dabei um ein recht seltenes Ereignis handelt: von den total 7'997 Abstimmungen sind es nur 289, bei denen die regionale Geschlossenheit in mindestens einer der sieben Grossregionen höher ausfiel als in allen vier Bundesratsfraktionen. Dies entspricht 3.6 Prozent der Abstimmungen. Interessant ist das stark unterschiedliche Niveau des „regionalen Zusammenhalts“ zwischen den Regionen (vgl. nachstehende Tabelle). Die Nationalratsmitglieder aus der Mittellandregion weisen gemäss dieser Auswertung die geringste regionale Homogenität auf; in bloss 12 Abstimmungen ist ihre Geschlossenheit höher als diejenige der Parteifraktionen (0.2 Prozent). Mit grossem Abstand die stärkste regionale Identität – immer auf Basis der BFS-Regionalgliederung – weist das Tessin auf; in 221 Abstimmungen stimmten die Tessiner Ratsmitglieder unter sich geschlossener ab als ihre Fraktionen (2.8 Prozent der Abstimmungen). Dies ist wenig erstaunlich, wenn man bedenkt, dass es sich beim Tessin gleichzeitig um einen Kanton, eine Sprachregion bzw. einen Landesteil sowie um eine geografisch abgeschiedene Grossregion handelt. Im Mittelfeld der regionalen Identitäten befinden sich die anderen fünf Regionen, wobei besonders auffällt, dass nicht die Genferseeregion, wie man aus sprachregionalem Blickwinkel gemeinhin vermuten könnte, den zweitgrössten regionalen Zusammenhalt aufweist, sondern die Zentralschweiz.

Tabelle 3-7 Häufigkeit von höherer regionalpolitischer als parteipolitischer Geschlossenheit nach Region

	Anz. betroffene Abstimmungen	in % aller Abstimmungen
Espace Mittelland	12	0.2
Nordwestschweiz	26	0.3
Ostschweiz	33	0.4
Région lémanique	45	0.6
Tessin	221	2.8
Zentralschweiz	58	0.7
Zürich	40	0.5
*Total (über alle Regionen)**	*289*	*3.6*

** Das Total entspricht nicht der Spaltensumme, da in derselben Abstimmung in mehrere Regionen eine höhere regional- als parteipolitische Geschlossenheit auftreten kann. Der Prozentanteil fällt höher als in den einzelnen Regionen aus, da sich die betroffenen Abstimmungen kumulieren.*

Es fragt sich nun, welche Themenbereiche von diesen regionalen Phänomenen besonders betroffen sind. Theoretischen Erwartungen zufolge wäre zu vermuten, dass v.a. drei Politikfelder stärkere regionale Bezüge aufweisen: Infrastrukturbereiche (d.h. in der hier verwendeten Klassifikation hauptsächlich der Bereich Verkehr), Finanzbeschlüsse (teils verbunden mit der Infrastrukturfinanzierung, teils als regional bedeutende Finanzausgleichs- und Subventionsvorlagen) sowie der Kulturbereich, der auch regional sensible Fragen zu Religion und Bildung umfasst. In der nachfolgenden Tabelle ist für jeden Politikbereich dargestellt, in wie vielen Nationalratsabstimmungen mindestens in einer Region eine höhere Geschlossenheit erreicht wurde als in den vier untersuchten Parteifraktionen. Vom regionalen Phänomen prozentual tatsächlich am stärksten betroffen ist der Verkehrsbereich; in 6.9 Prozent aller Abstimmungen mit Bezug zum Verkehr weist mindestens eine der sieben Grossregionen eine höhere Geschlossenheit auf als die vier Parteifraktionen. An zweiter Stelle liegt eher überraschend der Bereich Parlament (6.5 Prozent). Auf den nächsten Plätzen folgen Kultur/Religion, Umwelt und Landwirtschaft. Zu beachten ist, dass die Anzahl Fälle teilweise sehr tief und daher eine vorsichtige Interpretation des Zahlenmaterials angebracht ist.

Tabelle 3-8 Anteil regionalpolitischer Geschlossenheit in verschiedenen Politikbereichen (höhere regional- als parteipolitische Geschlossenheit)

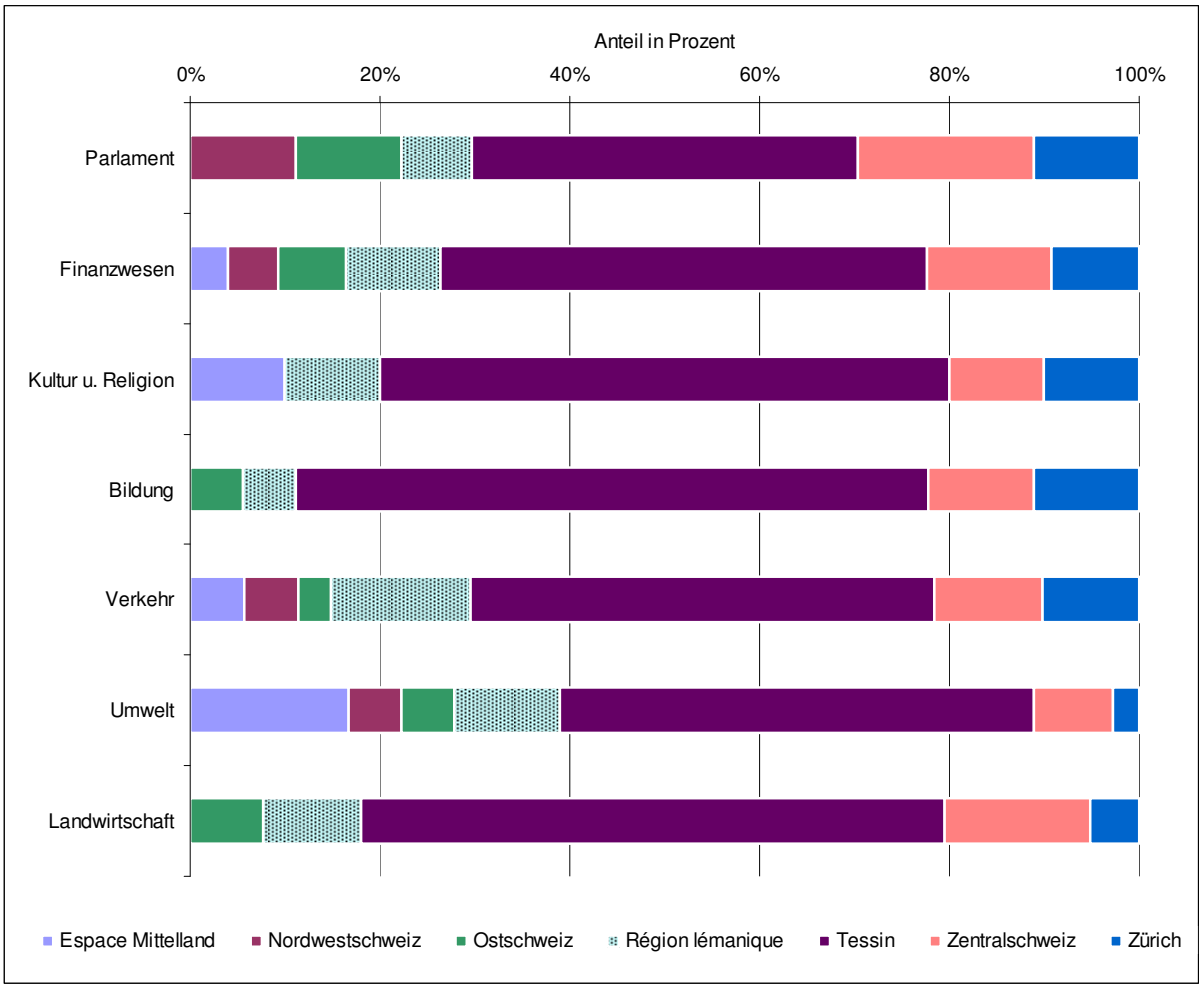
	Anz. Thematisierungen in Abstimmungen	In % aller Abstimmungen
Politische Institutionen	75	3.9
Parlament	19	6.5
Internationale Politik	6	1.0
Sicherheitspolitik	11	1.7
Europapolitik	16	3.4
Recht	81	2.8
Wirtschaft	67	3.5
Finanzwesen	110	3.9
Soziale Fragen	41	2.8
Migration	12	2.1
Kultur u. Religion	7	5.1
Gesundheit	24	4.0
Raumplanung/Wohnungswesen	19	3.4
Bildung	17	3.5
Medien/Kommunikation	19	3.0
Wissenschaft/Forschung	14	3.0
Verkehr	57	6.9
Umwelt	27	4.8
Landwirtschaft	25	4.3
Energie	20	3.7
*Total (über alle Themen)**	*289*	*3.6*

** Das Total entspricht nicht der Spaltensumme, da in derselben Abstimmung in mehreren Politikbereichen eine höhere regional- als parteipolitische Geschlossenheit auftreten kann.*

Die theoretischen Erwartungen bestätigen sich also in den Bereichen Verkehr und Kultur/Religion. Weniger stark als angenommen von regionalen Identitäten betroffen sind hingegen die Bereiche Finanzwesen und Bildung. In Bezug auf die Finanzbeschlüsse ist immerhin festzustellen, dass dieser Bereich in absoluten Zahlen am häufigsten von Phänomenen des regionalen Zusammenhalts betroffen ist.

Die im Blickpunkt stehenden Politikbereiche lassen sich zusätzlich regional aufschlüsseln, so dass ersichtlich wird, welche Region welchen Anteil an den vorgefundenen regionalen Phänomenen hat. Dies ist in Abbildung 3-3 dargestellt. Es zeigt sich, dass die Tessiner Nationalratsmitglieder in allen Bereichen mit beträchtlichem Abstand den grössten Anteil der Fälle ausmachen (auch in denjenigen Bereichen, die in der Abbildung nicht enthalten sind).

Abbildung 3-3 Geschlossenheit regionaler Parlamentariergruppen: relative Anteile an Abstimmungen mit höherer regionaler als parteipolitischer Geschlossenheit in ausgewählten Politikbereichen



Lesebeispiel: Von allen Abstimmungen mit Bezug zur Landwirtschaft, bei denen sich eine höhere regionale als parteipolitische Geschlossenheit zeigte, entfallen rund 60 Prozent auf die Tessiner Nationalratsmitglieder.

Welche konkreten Inhalte besitzen diejenigen Abstimmungen, bei denen sich die regionalen Identitäten besonders stark zeigen? Eine Durchsicht der Geschäftstitel hat gezeigt, dass es sich bei einem grossen Teil der Abstimmungen um Investitions-, Finanzierungs- oder Subventionsvorlagen aus den verschiedenen Politikbereichen handelt.

Interessant sind die Unterschiede in Bezug auf die Anteile der Abstimmungstypen im Vergleich zum Gesamtdatensatz. Es zeigt sich, dass regionalspezifisches Stimmverhalten vor allem in der Detailberatungsphase und bei Ordnungsanträgen überproportional vertreten ist, während es bei Gesamt- und Schlussabstimmungen deutlich seltener anzutreffen ist. Regionale Geschlossenheit tritt somit hauptsächlich im Rahmen der Detailberatung von Bundesratsgeschäften oder parlamentarischen Initiativen zu Tage. In der abschliessenden Phase von Gesamt- und Schlussabstimmun-

gen, wenn das ausgehandelte Gesamtpaket zur Beurteilung ansteht, nimmt die Bedeutung regionalspezifischen Stimmverhaltens stark ab.

Tabelle 3-9 Anteil der Abstimmungskategorien an den Abstimmungen mit regionalem Stimmverhalten und Vergleich zum Gesamtdatensatz

	Abstimmungen mit regionalem Stimmverhalten in %	alle Abstimmungen in %	Unterschied (Prozentpunkte)
Abschreibung	-	0.1	-0.1
Ausgabenbremse	1.4	3.4	-2.0
Detailberatung	64.0	58.8	+5.2
Diskussionsantrag	2.4	0.5	+1.9
Dringlichkeitserklärung	-	0.4	-0.4
Eintreten	2.1	2.4	-0.3
Folge geben	3.5	3.3	+0.2
Gesamtabstimmung	7.3	12.7	-5.4
Immunität aufheben	-	0.1	-0.1
Motion	5.9	5.9	+/-0
Ordnungsantrag	6.2	2.0	+4.2
Petition	-	0.2	-0.2
Postulat	1.0	1.5	-0.5
Rückweisungsantrag	2.1	2.3	-0.2
Schlussabstimmung	4.2	6.2	-2.0
Total	*100.0*	*100.0*	

Als Fazit kann festgehalten werden, dass die Bedeutung des regionalspezifischen Stimmverhaltens angesichts der grossen Zahl an Abstimmungen im Nationalrat aus quantitativer Perspektive gering ausfällt. Zwischen den einzelnen Regionen bestehen zudem grosse Unterschiede hinsichtlich deren „inneren Zusammenhalts“: an der Spitze liegen das Tessin und die Zentralschweiz, während in den anderen Regionen eine deutlich grössere politische Heterogenität vorherrscht. Thematisch bestätigen sich die theoretischen Erwartungen, dass regionalspezifisches Stimmverhalten in den Bereichen Verkehr sowie Kultur/Religion am stärksten zu Tage tritt. Regionales Stimmverhalten ist in Detailabstimmungen über- und in Gesamt- und Schlussabstimmungen unterproportional häufig erkennbar.

3.4 Fraktionen vs. Interessengruppen

Parlamentsmitglieder vertreten nicht nur ihr eigenes Gewissen oder die Position ihrer Fraktion, sondern gehören auch gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gruppen und Organisationen an, deren Anliegen sie in den parlamentarischen Prozess einbringen. Im Gegensatz zu den zuvor diskutierten regionalen Bezügen der Ratsmitglieder ist die Zugehörigkeit zu Interessengruppen enger mit der politischen Weltanschauung verbunden. Es ist daher zu erwarten, dass die interne Geschlossenheit nach Interessengruppen insgesamt höher ausfällt als bei den Grossregionen. Die

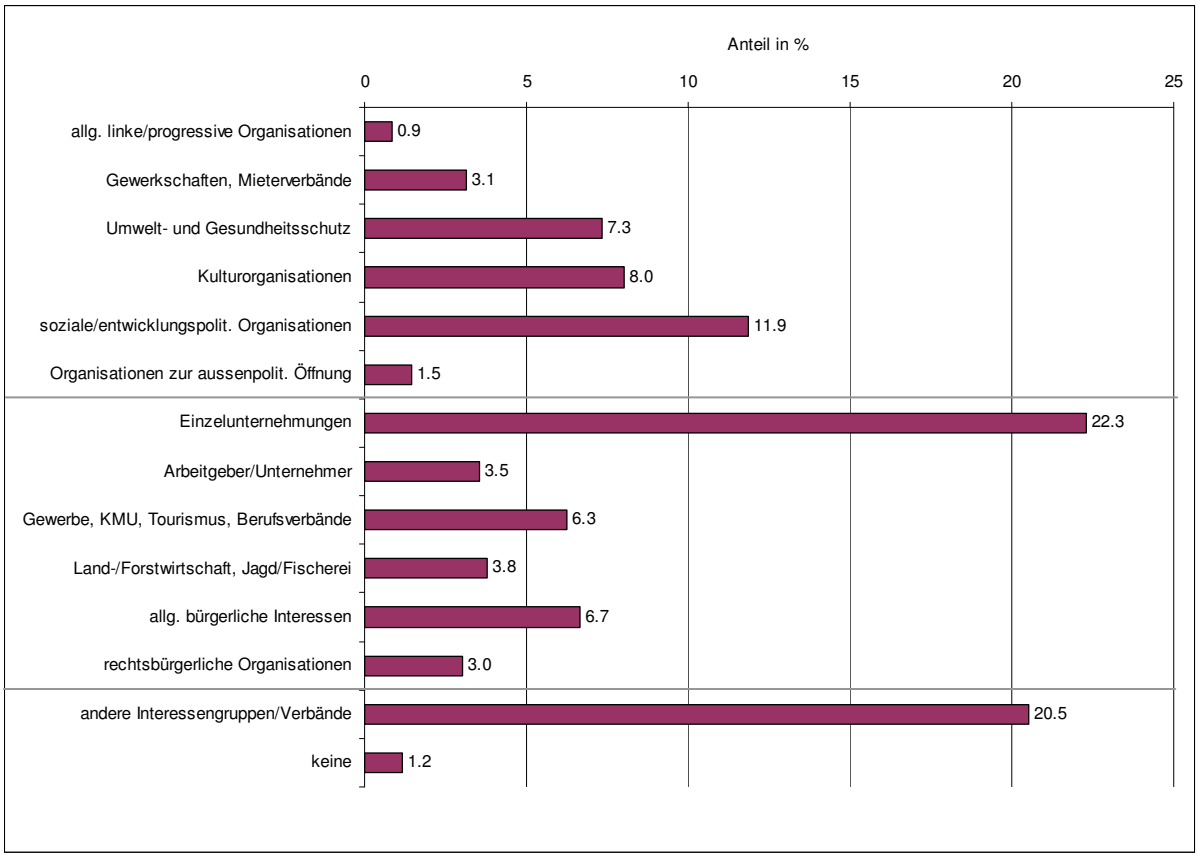
entscheidende Frage lautet daher, ob Interessengruppen allgemein oder in bestimmten Bereichen derart geschlossen auftreten können, dass sie informell die Stellung von Parteien einnehmen? Zu diesem Schluss gelangte zumindest die Studie von Lüthi et al. (1991) (vgl. Abschnitt 2.3). Es soll hier näher untersucht werden, ob und in welchem Umfang sich dieser Befund auch rund 15 Jahre später und anhand einer deutlich umfangreicheren Datenbasis aufrecht erhalten lässt.

In einem ersten Schritt wird die politische Stärke der Interessengruppen im Nationalrat der Jahre 1996-2005 analysiert. Zu diesem Zweck wurden die einzelnen Interessenbindungen der Nationalratsmitglieder aus dem Interessenregister der Parlamentsdienste erfasst und in 14 Kategorien gegliedert, welche auf den von Lüthi et al. (1991) gebildeten acht Kategorien beruhen und diese gleichzeitig erweitern:

- Arbeitgeber-/Unternehmerorganisationen
- Gewerbe-, KMU-, Tourismus- und berufliche Standesorganisationen
- Land- und Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei
- Gewerkschaften, Mieterverbände
- Soziale und internationale/entwicklungspolitische Organisationen
- Umwelt-, Gesundheits- und Tierschutzorganisationen
- allgemeine wirtschaftsnahe Interessen (inkl. Hauseigentümerverbände, TCS, etc.)
- Kulturorganisationen
- rechtsbürgerliche Organisationen
- Organisationen zur aussenpolitischen Öffnung
- allgemeine linke/progressive Organisationen
- einzelne Unternehmungen (Funktionen in Aktiengesellschaften, GmbH, etc.)
- andere Interessengruppen (z.B. Sportverbände)
- keine Interessengruppenzugehörigkeit

In der Abbildung 3-4 sind die Anteile der Interessengruppenkategorien innerhalb der vier untersuchten Fraktionen CVP, FDP, SP und SVP dargestellt. Die berechneten Prozentanteile basieren auf der effektiven Teilnahme an Nationalratsabstimmungen. Die Kategorien in der Abbildung sind grob nach dem politischen Spektrum geordnet. Es zeigt sich, dass links-grüne und links-liberale Interessengruppen insgesamt rund einen Drittel der Interessenbindungen ausmachen. Rechts-liberale und rechts-nationale Interessenbindungen schlagen mit einem Anteil von knapp einem Viertel zu Buche (Mandate in Einzelunternehmungen nicht mit eingerechnet). Die Unternehmensmandate bilden für sich zwar die klar grösste Kategorie, sind jedoch je nach Firma nicht immer eindeutig dem rechten oder linken Lager zuzuordnen; die grosse Mehrheit dürfte jedoch mit Arbeitgeber- oder KMU-Interessen zusammenfallen.

Abbildung 3-4 Präsenz der Interessengruppen im Nationalrat



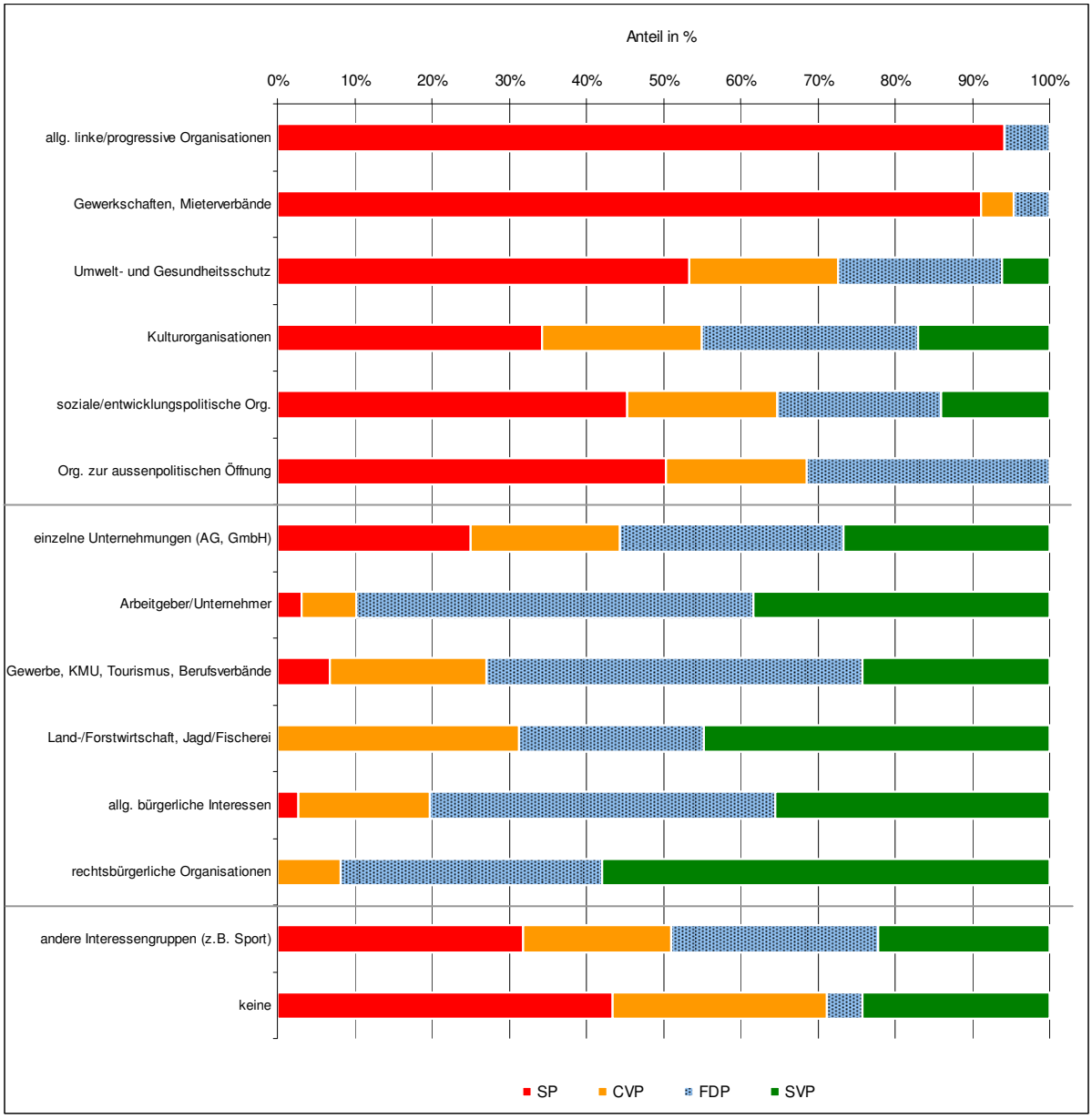
Die folgende Tabelle listet zusätzlich die oben genannten Interessengruppen gemäss ihrer Bedeutung auf. Wie schon erwähnt, bilden die Einzelfirmen und die Sammelrubrik „andere Interessengruppen“ die grössten Kategorien. Auf den weiteren Plätzen folgen die sozialen und entwicklungspolitischen Organisationen, die Kulturinteressen sowie Umwelt- und Gesundheitsschutzinteressen. Die „klassischen“ Interessenvertretungen von Gewerbe, Landwirtschaft, Arbeitgebern und Gewerkschaften folgen anteilsmässig eher abgeschlagen auf den Plätzen sieben bis zehn. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass einerseits diese Aufstellung das politische Gewicht der Organisationen nicht berücksichtigt und somit keine direkte Aussage bezüglich der Durchsetzungsfähigkeit der Interessen macht. Andererseits kann davon ausgegangen werden, dass ein Teil der Mandate in Einzelunternehmungen mit Arbeitsgeberinteressen zusammenfallen.

Tabelle 3-10 Präsenz der Interessengruppen im Nationalrat

Rang	Interessengruppekategorie	Anteil in %
1	einzelne Unternehmungen (AG, GmbH, etc.)	22.3
2	andere Interessengruppen/Verbände (z.B. Sportorganisationen)	20.5
3	soziale/entwicklungspolitische Organisationen	11.9
4	Kulturorganisationen	8.0
5	Umwelt- und Gesundheitsschutz	7.3
6	allg. bürgerliche Interessen (inkl. Hauseigentümer, TCS)	6.7
7	Gewerbe, KMU, Tourismus, Berufsverbände	6.3
8	Land-/Forstwirtschaft, Jagd/Fischerei	3.8
9	Arbeitgeber/Unternehmer	3.5
10	Gewerkschaften, Mieterverbände	3.1
11	rechtsbürgerliche Organisationen	3.0
12	Organisationen zur aussenpolitischen Öffnung	1.5
13	allg. linke/progressive Organisationen	0.9
14	keine Interessenbindungen	1.2
	Total	*100.0*

Welcher Fraktion gehören die Mitglieder der Interessengruppen an? Die nachfolgende Abbildung stellt die Anteile der vier untersuchten Fraktionen dar. Die Auswertung beinhaltet wenig Überraschungen und bestätigt die eingangs gemachte Aussage, dass Interessengruppen häufig einem der beiden grossen Lager zugeordnet werden können. Ausgeglichen zwischen den vier Fraktionen präsentiert sich die Lage v.a. bei den Kulturorganisationen (welche sowohl volkstümliche als auch bürgerliche und progressive Kulturformen umfassen), bei den Mandaten in Einzelunternehmungen sowie bei der weit gefassten Sammelkategorie der anderen Interessengruppen.

Abbildung 3-5 Zusammensetzung der Interessengruppen nach Fraktionen



Lesebeispiel: Die Vertreter gewerkschaftlicher Organisationen setzen sich zu gut 90 Prozent aus Mitgliedern der SP-Fraktion zusammen.

Aus der Perspektive der Fraktionen fragt sich, welche Bedeutung die Interessengruppen einnehmen, d.h. wie gross der Anteil einer Interessengruppe gemessen an allen Einzelabstimmungen einer Fraktion ist. Darüber gibt Tabelle 3-11 Aufschluss, aus der die inhaltlichen Ausrichtungen der vier Fraktionen sehr schön abzulesen sind: Die CVP hat insgesamt ein moderat bürgerlich-soziales Profil. Sie beinhaltet unter allen vier Fraktionen die heterogenste Struktur, indem in ihr sowohl die Einzelunternehmungen als auch die sozialen/entwicklungspolitischen Organisationen, die Umweltschutzgruppen, das Gewerbe und die Landwirtschaft gut vertreten sind. Die Scharnierfunktion zwischen dem linken und rechten Lager wird somit auch in Bezug auf die Vertretung der Interessen-

gruppen deutlich. Die deutlichsten Unterschiede zu den anderen bürgerlichen Fraktionen zeigen sich bei den Arbeitgeberorganisationen, eine Domäne von FDP und SVP, sowie bei den rechtsbürgerlichen Organisationen, die in der SVP am besten vertreten sind. Im Vergleich zur SVP zeigt sich, dass in der FDP die sozialen, kulturellen und Umweltschutzinteressen stärker vertreten sind und auch die unter dem Label „allgemeine bürgerliche Interessen" zusammengefassten Gruppen sind in der FDP stärker als in SVP (und CVP) präsent. Der Wandel der SVP zeigt sich am Umstand, dass die Gewerbeinteressen keine dominierende Position mehr einnehmen, während die Arbeitgeber- und Unternehmerverbände sowie die rechtsbürgerlichen Organisationen recht gut vertreten sind. Keine Überraschungen sind bei der SP-Fraktion erkennbar: sie ist die Partei der sozialen/entwicklungspolitischen, umweltschutzpolitischen und gewerkschaftlichen Anliegen unter den vier Bundesratsparteien.

Tabelle 3-11 Anteile der Interessengruppen an den Einzelabstimmungen der Fraktionsmitglieder

	CVP	FDP	SP	SVP
einzelne Unternehmungen (AG, GmbH, etc.)	76.7	88.4	56.2	75.9
andere Interessengruppen/Verbände (z.B. Sportorganisationen)	70.5	75.2	65.7	58.0
soziale/entwicklungspolitische Organisationen	41.2	34.4	54.0	21.1
Kulturorganisationen	29.6	30.8	27.7	17.3
Umwelt- und Gesundheitsschutz	25.3	21.2	39.2	5.8
allg. bürgerliche Interessen (inkl. Hauseigentümer, TCS)	20.2	40.8	1.8	30.2
Gewerbe, KMU, Tourismus, Berufsverbände	22.7	41.8	4.2	19.3
Land-/Forstwirtschaft, Jagd/Fischerei	21.1	12.4	0.0	21.6
Arbeitgeber/Unternehmer	4.4	25.0	1.1	17.3
Gewerkschaften, Mieterverbände	2.4	2.0	28.6	0.0
rechtsbürgerliche Organisationen	4.4	14.1	0.0	22.4
Organisationen zur aussenpolitischen Öffnung	4.7	6.2	7.4	0.0
allg. linke/progressive Organisationen	0.0	0.7	8.1	0.0
keine Interessenbindungen	5.8	0.7	5.1	3.6

Wie geschlossen präsentiert sich nun das Stimmverhalten innerhalb der einzelnen Interessengruppen? Tabelle 3-12 listet die durchschnittlichen AI-Werte pro Interessengruppenkategorie über sämtliche 7'997 Abstimmungen auf (rangiert nach Geschlossenheitswert). Dabei zeigt sich, dass die Homogenität der Interessen insgesamt sehr unterschiedlich ausfällt. Die AI-Werte reichen von 0.566 (soziale/entwicklungspolitische sowie kulturelle Interessen) bis zu 0.921 (allgemeine linke/progressive Interessen). Ebenfalls sehr hohe Geschlossenheitswerte, die das Niveau von politischen Parteien erreichen, sind bei den Gewerkschaftsinteressen (0.888) und den rechtsbürgerlichen Interessengruppen (0.827) zu erkennen. Eine Stufe darunter finden sich die Arbeitgeber-, die Landwirtschafts- sowie die allgemeinen bürgerlichen Interessengruppen mit AI-Werten zwischen 0.763 und 0.782. Alle anderen Kategorien sind von Geschlossenheitswerten, wie sie die Fraktionen aufweisen, bereits weit entfernt.

Die Geschlossenheit der allgemein links-progressiven Interessengruppen sowie der Gewerkschaften ist zwar hoch, doch muss dies immer im Zusammenhang mit der Fraktionszugehörigkeit der Parlamentsmitglieder interpretiert werden: Die Mitglieder dieser beiden Interessengruppen gehören

praktisch alle der SP-Fraktion an. Vergleicht man die AI-Werte der beiden genannten Interessengruppen mit demjenigen der SP-Fraktion (0.925; vgl. Abbildung 3-1), so zeigt sich, dass die durchschnittliche Geschlossenheit in den Interessengruppen nicht höher ausfällt als innerhalb der Fraktion. Gleiches lässt sich auch in Bezug auf die rechtsbürgerlichen Interessenorganisationen im Vergleich zur SVP- und FDP-Fraktion feststellen.

Tabelle 3-12 Agreement-Index nach Interessengruppe

Rang	Interessengruppe	AI-Wert
1	allg. linke/progressive Interessen	0.921
2	Gewerkschaften	0.888
3	rechtsbürgerliche Interessen	0.827
4	Arbeitgeber	0.782
5	Landwirtschaft	0.766
6	allg. bürgerliche Interessen	0.763
7	Gewerbe/Tourismus	0.736
8	aussenpolit. Öffnung	0.664
9	Umweltschutz	0.620
10	Einzelunternehmungen	0.588
11	Kultur	0.566
12	Soziales/Entwicklungspolitik	0.566

Werden die Werte nach den drei untersuchten Legislaturperioden aufgeschlüsselt, zeigt sich häufig ein schwindender Zusammenhalt. Einzige Ausnahme sind die Arbeitgeber, welche zwischen der 45. und 47. Legislaturperiode die Geschlossenheit um 6.6 Prozentpunkte steigern konnten. Relativ stabil präsentiert sich die Lage bei den Gewerkschaften (auf sehr hohem AI-Niveau), den sozialen/entwicklungspolitsichen Interessen sowie bei den kulturellen Interessengruppen.

Tabelle 3-13 Veränderung des Agreement-Index nach Interessengruppe zwischen der 45. und 47. Legislaturperiode (in Prozentpunkten)

Rang	Interessengruppe	Veränderung (Prozentpunkte)
1	Arbeitgeber	+0.066
2	Kultur	-0.002
3	Soziales/Entwicklungspolitik	-0.004
4	Gewerkschaften	-0.007
5	Gewerbe/Tourismus	-0.017
6	rechtsbürgerliche Interessen	-0.032
7	Landwirtschaft	-0.040
8	Einzelunternehmungen	-0.041
9	aussenpolit. Öffnung	-0.046
10	allg. bürgerliche Interessen	-0.091
11	Umweltschutz	-0.100
12	allg. linke/progressive Interessen	-0.125

Der Hauptunterschied zwischen Interessengruppen und politischen Parteien liegt darin, dass Interessengruppen auf ein enger definiertes, spezifisches Betätigungsfeld ausgerichtet sind, während

sich Parteien in allen Politikbereichen einbringen und in allen Phasen der Entscheidungsfindung präsent sind. Die thematische Abgrenzung von Interessengruppen führt zur Annahme, dass sie in ihren Kernbereichen eine besonders hohe Geschlossenheit aufweisen. Die Verflechtung zwischen Interessengruppen und Parteien sowie die Möglichkeit, mehreren Interessengruppen gleichzeitig anzugehören, verkomplizieren die Analyse jedoch, so dass die Interpretation der Interessengruppengeschlossenheit pro Themenbereich mittels tabellarischer Darstellung schwierig wird (eine entsprechende Tabelle befindet sich der Vollständigkeit halber im Anhang zu dieser Studie). Stattdessen wird an neun Beispielen exemplarisch dargelegt, in wie vielen Fällen in einer Interessengruppenkategorie eine höhere Geschlossenheit erreicht wurde als in derjenigen Fraktion, welche mit der Interessengruppe politisch stark verbunden ist (Tabelle 3-14). Als Anhaltspunkt für die politische Verbindung diente die oben dargestellte Aufschlüsselung der Interessengruppen nach Fraktionen (Abbildung 3-5) sowie die Zuteilung der Interessengruppen auf die Parteien gemäss Hertig (1978).

In der Auswertung zeigt sich, dass in allen neuen untersuchten Konstellationen die betreffende Interessengruppenkategorie zwar nur in der Minderheit der Fälle eine grössere Geschlossenheit aufweist als die „zugehörige“ Fraktion. Gleichwohl ist nicht zu vernachlässigen, dass z.T. bei einem Fünftel bis rund einem Drittel aller Abstimmungen in den relevanten Politikfeldern die Interessengruppen eine höhere Geschlossenheit aufweisen als die Fraktionen. Anders ausgedrückt bedeutet dies, dass die Parteien durchaus Schwierigkeiten bekunden, unabhängig von den Verbänden und anderen Organisationen eine einheitliche Position zu markieren. Die Auswertung zeigt, dass dies vor allem auf das Verhältnis zwischen Arbeitsgebern und FDP, Landwirtschaft und SVP bzw. CVP sowie zwischen dem Gewerbe und der CVP zutrifft. Überraschend gering fällt hingegen der Wert für das Verhältnis zwischen der SP und den Gewerkschaften aus; dies muss allerdings nicht heissen, dass die SP keine Gewerkschaftsinteressen vertritt, sondern eher dass die Interessenvertretung offenbar weniger stark von der Mitgliedschaft in einer Interessengruppe abhängig ist als bei den anderen drei untersuchten Fraktionen.

Tabelle 3-14 Fälle mit höherer Geschlossenheit in Interessengruppen als in politisch nahe stehenden Fraktionen (ausgesuchte Bereiche)

Kriterium bzgl. Agreement-Index	einbezogene Politikbereiche	Anzahl vorgefundene Fälle	in % aller Fälle im Politikbereich
Gewerkschaften > SP-Fraktion	Wirtschaft, soziale Fragen	403	13.7
Umwelt > SP-Fraktion	Umwelt	40	7.2
Arbeitgeber > FDP-Fraktion	Wirtschaft, soziale Fragen	780	26.6
Gewerbe > FDP-Fraktion	Wirtschaft, soziale Fragen	447	15.2
Landwirtschaft > SVP-Fraktion	Landwirtschaft	121	20.9
Gewerbe > SVP-Fraktion	Wirtschaft, soziale Fragen	437	14.9
Rechtsbürgerl. Interessen > SVP-Fraktion	Sicherheit, Migration	168	14.6
Landwirtschaft > CVP-Fraktion	Landwirtschaft	214	36.9
Gewerbe > CVP-Fraktion	Wirtschaft, soziale Fragen	893	30.4

Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich die Dominanz von Interessengruppen gegenüber den Parteifraktionen seit Anfang der 1990er Jahre eher abgeschwächt hat und die damals pointiert formulierte These der „informellen Parteiungen“ von Lüthi et al. (1991) nicht mehr im selben Mass zutrifft. Die Geschlossenheit des Stimmverhaltens nach Interessengruppen liegt insgesamt betrachtet eher selten über derjenigen der Parteien und dort, wo eine hohe Geschlossenheit festzustellen ist, fällt sie meist mit der Bindung zu einer bestimmten Fraktion zusammen (z.B. Gewerkschaften und SP, rechtsbürgerliche Interessen und SVP). Dennoch zeigen sich in der Untersuchung auch deutliche Fälle, in denen Interessengruppen bei bestimmten Themen homogener auftreten als diejenigen Fraktionen, zu denen traditionelle politische Verbindungen bestehen. Im Vergleich zur Studie von Lüthi et al. (1991) darf jedoch nicht vergessen werden, dass die Unterschiede in der verfügbaren Datengrundlage frappant ausfallen. Zudem ist es gut möglich, dass die einleitend beschriebenen Umwälzungen in der politischen Landschaft der Schweiz die Parteien als die bestimmenden Institutionen auf nationaler Ebene aufgewertet haben, auf Kosten der Interessengruppen. Diesen Schluss könnte man jedenfalls ziehen, wenn man sich die insgesamt sinkende Tendenz bei den Geschlossenheitswerten der Interessengruppen vergegenwärtigt.

3.5 Disziplinierte Fraktionen, andere Abstimmungsresultate?

Die vorangegangenen Abschnitte haben die Fraktionsgeschlossenheit aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet. Unbeantwortet blieb bisher eine Frage: Würden sich die Resultate der Abstimmungen überhaupt ändern, wenn die Fraktionen absolut geschlossen abstimmten? Es ist dies die Frage nach den Auswirkungen einer verstärkten „Parlamentarisierung" der Entscheidungsmechanismen im Nationalrat.

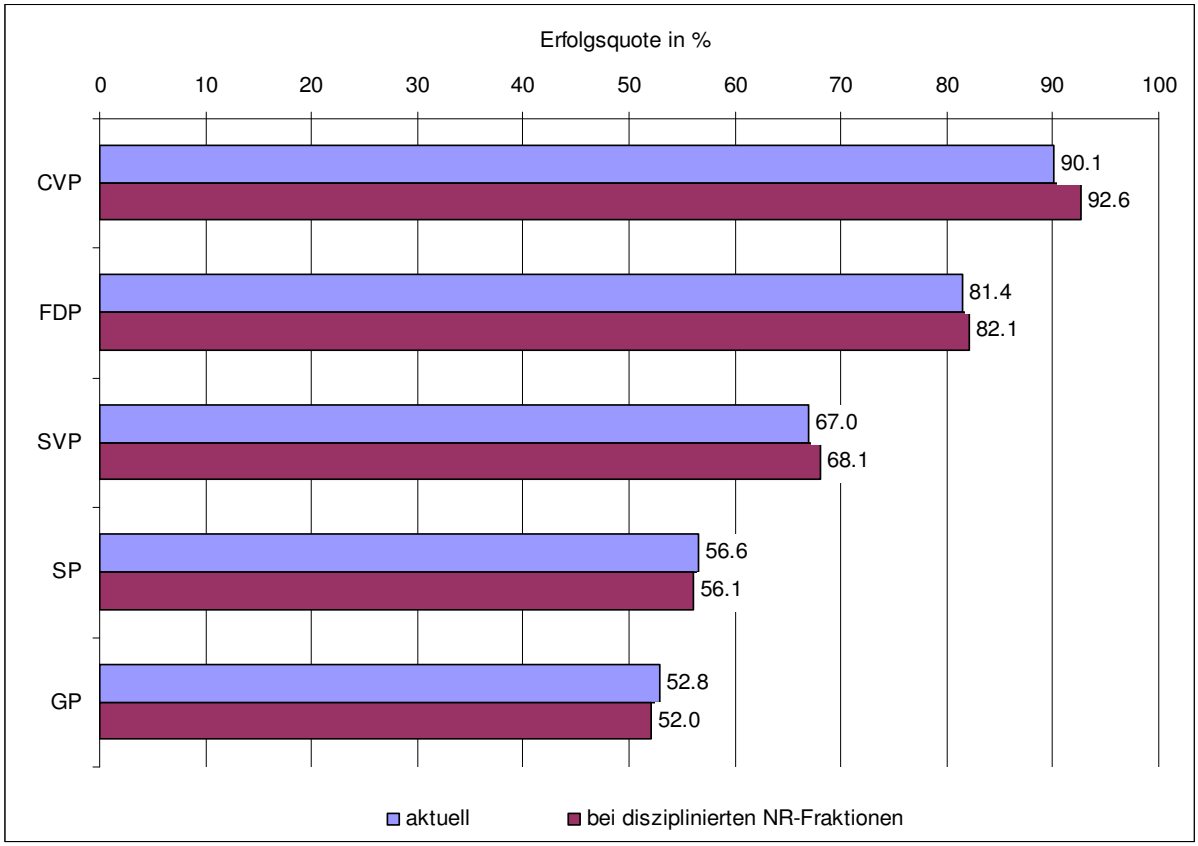
Unbestritten ist, dass eine Fraktion dann einen eigenen Nutzen aus einer höheren Geschlossenheit zieht, wenn sie die einzige Fraktion wäre, die diesen Weg ginge. Die Tendenz zu grösserer Homogenität (oder das interne Bemühen darum) ist jedoch eine übergreifende Entwicklung (vgl. Abschnitt 3.2.1). Die nachfolgende Analyse geht daher von der Annahme aus, dass alle Fraktionen (inkl. die Fraktion der Grünen und die ehemalige Fraktion der Liberalen) bei jeder Abstimmung im Nationalrat eine einheitliche Position vertreten hätten. Zur Bestimmung dieser Position wurde für jede Fraktion angenommen, dass sie diejenige Haltung eingenommen hätte, welche in der tatsächlichen Abstimmung in den eigenen Reihen die höchste Stimmenzahl unter den drei Optionen Ja, Nein oder Enthaltung erreicht hat.

Über sämtliche 7'997 Abstimmungen zeigt sich, dass unter der Annahme geschlossener Fraktionen 408 Abstimmungen (5.1 Prozent) zu einem anderen Resultat geführt hätten. Schlüsselt man diese 408 Abstimmungen nach Abstimmungstypen weiter auf, zeigt sich ein klares Bild: überproportional stark betroffen wären Abstimmungen in der Detailberatungsphase, während Gesamt- und Schlussabstimmungen auch mit absoluter Fraktionsgeschlossenheit kaum andere Resultate ergeben hätten (vgl. Tabelle 6-4 im Anhang). Insgesamt wären nur sieben Gesamt- und eine einzige Schlussabstimmung betroffen gewesen.

Betrachtet man die Erfolgsquoten der Fraktionen innerhalb dieser 408 Abstimmungen, zeigt sich, dass hauptsächlich die CVP-Fraktion von einer höheren Fraktionsdisziplin profitieren würde (vgl. Tabelle 6-5 im Anhang). Ihr Erfolgsanteil stiege innerhalb der 408 Abstimmungen von schwachen 23.5 auf fast 76 Prozent (+52.2 Prozentpunkte). Ebenfalls zu den Gewinnerinnen würden die SVP- und FDP-Fraktion zählen, mit einem Plus von rund 19 bzw. 15 Prozentpunkten. Verliererinnen innerhalb der Abstimmungen mit wechselndem Entscheidergebnis wären die links-grünen Fraktionen mit Einbussen von zehn bis elf Prozentpunkten.

Auf alle 7'997 Abstimmungen bezogen fällt die Bilanz jedoch weit weniger dramatisch aus, da wie erwähnt nur rund fünf Prozent der Abstimmungsergebnisse von einer Entwicklung zu höherer Parteidisziplin überhaupt betroffen gewesen wären. Zwar profitieren auch hier CVP, SVP und FDP, doch liegen die Gewinne und Verluste auf bescheidenem Niveau (vgl. nachstehende Abbildung).

Abbildung 3-6 Veränderung der Erfolgsquote der Fraktionen bei absolut geschlossenem Stimmverhalten auf Basis sämtlicher Abstimmungen



Abschliessend ist die Frage zu klären, ob einzelne Politikbereiche von dieser (leichten) bürgerlichen Gewichtsverlagerung stärker betroffen wären als andere. Da sich nur bei rund fünf Prozent aller Abstimmungen eine Veränderung des Resultats ergeben hätte, müsste unter diesen Abstimmungen ein Politikbereich sehr stark über- oder untervertreten sein, damit insgesamt von einer spürbaren Auswirkung ausgegangen werden könnte. Die Analyse zeigt aber, dass die Verteilung über sämtliche 20 Politikfelder durch die Annahme geschlossenen Stimmverhaltens nur geringe Veränderungen erfahren hätte. Die grössten Verschiebungen hätten sich in den Bereichen internationale Politik, Sicherheitspolitik und Finanzwesen ergeben, allerdings sind diese Bereiche in den 408 Abstimmungen untervertreten, d.h. sie wären von einem absolut disziplinierten Stimmverhalten der Fraktionen unterdurchschnittlich stark tangiert gewesen (vgl. Tabelle 6-6 im Anhang). Überdurchschnittlich wären vor allem die Bereiche Verkehr und Umwelt betroffen gewesen, allerdings in schwachem Ausmass.

Aus diesen Auswertungen kann das Fazit gezogen werden, dass unter den heutigen Voraussetzungen die Tendenz zu mehr Fraktionsgeschlossenheit relativ geringe Auswirkungen auf die realen Entscheidergebnisse im Nationalrat hätte. Zwischen 1996 und 2005 hätten rund 95 Prozent der Parlamentsabstimmungen mit demselben Resultat geendet und selbst bei der CVP-Fraktion, die

den grössten Nutzen aus einer gesteigerten Fraktionsgeschlossenheit zöge, hätte sich die Erfolgsquote nur um rund 2.5 Prozentpunkte erhöht. Es ist daher fraglich, ob sich für die Partei- und Fraktionsleitungen der etwas weniger straff geführten Mittefraktionen die Mühen der Durchsetzung von Parteidisziplin tatsächlich lohnen würden.

Bei der Analyse darf jedoch nicht vergessen werden, dass sie auf der Annahme beruht, dass dieselben Abstimmungen mit denselben Inhalten auch unter den Vorzeichen absoluter Parteidisziplin stattgefunden hätten. Dies ist nicht ganz realistisch, da andere Entscheidergebnisse auch andere Entscheidungspfade nach sich ziehen. Dies müsste in Betracht gezogen werden, wenn genauere Prognosen zu den parlamentarischen Entscheidungsprozessen gemacht werden sollen.

4. Schlussfolgerungen

Die Studie liefert Antworten auf folgende drei Hauptfragen:

- Wie hat sich die Fraktionsgeschlossenheit in der Untersuchungsperiode entwickelt?
- In welchem Verhältnis steht die Geschlossenheit nach Fraktionen zum derjenigen nach Regionen und Interessengruppen?
- Welche Veränderungen wären zu erwarten, wenn sich die Fraktionen in der Untersuchungsperiode in allen Abstimmungen absolut geschlossen verhalten hätten?

Im Unterschied zu früheren Untersuchungen werden enthält die Studie folgende Neuerungen:

- Sie verwendet sämtliche Abstimmungen (namentliche wie nicht-namentliche) als Datengrundlage.
- Sie macht Aussagen über zusätzliche Aspekte der Fraktionsgeschlossenheit, z.B. zur Bedeutung einzelner Politikbereiche.
- Sie weitet die bisherigen Untersuchungen in zeitlicher Hinsicht bis Ende 2005 aus.

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

1. Die Fraktionsgeschlossenheit stieg seit 1996 insgesamt nur leicht an. Trotz parteipolitischer Polarisierung ist der Nationalrat daher von einem Parlament mit disziplinierten Fraktionen noch weit entfernt.

Die Fraktionen gewannen zwischen 1996-2005 insgesamt leicht an Geschlossenheit hinzu. Abweichend von diesem allgemeinen Trend ist bei der CVP-Fraktion in der 46. Legislaturperiode (1999-2003) eine deutlich tiefere Geschlossenheit festzustellen (seit Beginn der 47. Legislaturperiode wieder steigend). Somit ist trotz parteipolitischer Polarisierung und einer verstärkt „parlamentarischen“ Wahrnehmung des schweizerischen Systems die institutionelle Stabilität herauszustreichen, in welche die parlamentarische Entscheidungsfindung eingebettet ist. Die Funktionsweise des Schweizer Parlaments folgt nach wie vor mindestens ebenso stark einer auf Macht- und Gewaltenteilung beruhenden Logik wie einer parlamentarischen Entscheidungslogik.

2. Die Zugehörigkeit zur Parteifraktion bestimmt das Stimmverhalten weitaus stärker als konkurrierende Faktoren wie die Zugehörigkeit zu einer Region oder zu einer Interessengruppe. Letztere spielen vor allem in spezifischen Politikbereichen eine relativ grosse Rolle.

Die Interessengruppen weisen zwar politikbereichspezifisch relativ häufig eine höhere Geschlossenheit auf als die Fraktionen. Doch die Resultate aus Untersuchungen Anfang der 1990er Jahre, wonach das Stimmverhalten nach Interessengruppenzugehörigkeit insgesamt ähnliche Geschlossenheitswerte aufweist wie dasjenige nach Fraktion, können nicht bestätigt werden. Der Unter-

schied zu den Ergebnissen früherer Untersuchungen lässt sich mit der verbesserten Datenlage oder mit dem verschärften Parteienwettbewerb erklären.
Ähnlich fällt auch das Urteil in Bezug zum regionalen Stimmverhalten aus: Die grosse parteipolitische Heterogenität der Regionen schlägt sich deutlich in relativ tiefen regionalen Geschlossenheitswerten nieder. Die grösste interne Geschlossenheit weisen die Nationalratsmitglieder aus dem Tessin sowie der Zentralschweiz auf. Bestätigt hat sich hingegen die These, dass sich regionale Geschlossenheit häufig dann zeigt, wenn verkehrspolitische Vorlagen oder Vorlagen in den Bereichen Kultur und Religion zur Abstimmung stehen.
Die Untersuchung war rein quantitativ angelegt. Offen bleibt daher die Frage, ob sich eine andere Interpretation ergäbe, wenn man in der Analyse auch die Bedeutung der behandelten Geschäfte berücksichtigen würde.

3. Die Fraktionsgeschlossenheit variiert stark zwischen den Gesetzgebungsphasen sowie je nach Themenbereich der Vorlage.

Die Studie hat gezeigt, dass die Fraktionsgeschlossenheit nicht nur insgesamt über alle Abstimmungen hinweg betrachtet werden sollte, sondern auch getrennt nach Gesetzgebungsphase und Themenbereichen. So lässt sich erkennen, dass CVP und FDP bei den Abstimmungen zu den vom Bundesrat eingebrachten Geschäften in Eintretensdebatten sowie bei Gesamt- und Schlussabstimmungen weitaus geschlossener auftreten als SP und SVP. Dass die beiden Mittefraktionen dennoch immer wieder als sehr heterogen wahrgenommen werden, liegt allein am Stimmverhalten in der Detailberatungsphase sowie an den weniger gesetzgebungsrelevanten Abstimmungen zu sonstigen parlamentarischen Verstössen.

4. Die Auswirkungen von absoluter Fraktionsgeschlossenheit auf die Abstimmungsergebnisse wären relativ gering.

Die (relativ) tiefe Fraktionsgeschlossenheit in der Schweiz ist hauptsächlich eine Folge der Unabhängigkeit von Parlament und Regierung während der Legislaturperiode. Die gegebenen institutionellen Voraussetzungen bieten den Fraktionen die notwendige Flexibilität, damit unterschiedliche politische Auffassungen, die sich aus dem föderalistischen Staatsaufbau und der Integration mehrerer Sprachen und Kulturen ergeben können, nicht zu ständigen fraktionsinternen Zerreissproben oder gar Parteispaltungen führen. Eine vorsichtige erste Abschätzung zeigt auf, dass rund 95 Prozent aller Nationalratsabstimmungen zwischen 1996 und 2005 mit demselben Resultat geendet hätten, wenn sie unter den Vorzeichen absoluter Fraktionsdisziplin stattgefunden hätten. Der grösste Teil der Änderungen hätte die Detailberatungsphase betroffen, während die Gesamt- und Schlussabstimmungen davon kaum berührt gewesen wären. Dies kann als Hinweis gedeutet werden, dass die geringe Fraktionsdisziplin weniger für die parlamentarischen Entscheide an sich als für die interne Entscheidungsfindung in politisch heterogenen Fraktionen von grosser Bedeutung ist.

5. Literatur

Aubert, Jean-François (1998). *Die Schweizerische Bundesversammlung von 1848 bis 1998*. Basel: Helbing und Lichtenhahn.

Bächtiger, André; Daniel Schwarz; Georg Lutz (2006). *Parliamentary Practices in Presidentialism? A Swiss Perspective on Governance in a Separation of Powers Framework*. Paper prepared for the ECPR Joint Sessions, Nicosia (April 2006). Berne: Institute of Political Science.

Bowler, Shaun; David M. Farrell; Richard S. Katz (1999). "Party Cohesion, Party Discipline and Parliaments", in: ibid. (eds.), *Party Discipline and Parliamentary Government*. Columbus: Ohio State University Press: 3-22.

Bundesamt für Statistik (BFS) (1999). *Die Grossregionen der Schweiz. Die Schweiz im NUTS-Regionalsystem*. Neuchâtel: BFS.

Caramani, Daniele (2004). *The Nationalization of Politics. The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Carey, John M. (2002). *Getting Their Way, or Getting in the Way? Presidents and Party Unity in Legislative Voting.* Paper presented at the American Political Science Association meetings, August 2002. Washington University.

Carey, John M.; Matthew Soberg Shugart (1995). "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas". *Electoral Studies* 14(4): 417-439.

Depauw, Sam (2006). "Government Party Discipline in Parliamentary Democracies: The Cases of Belgium, France and the United Kingdom in the 1990s", in: Hazan, Reuven Y. (ed.), *Cohesion and Discipline in Legislatures. Political Parties, Party Leadership, Parliamentary Committees and Governance*. London/New York: Routledge, 131-146.

Desposato, Scott W. (2005). "Correcting for Small Group Inflation of Roll-Call Cohesion Scores". *British Journal of Political Science* 35(4): 731-744.

Fleisher, Richard; Jon R. Bond (2000). "Congress and the President in a Partisan Era", in: Jon R. Bond; Richard Fleisher (eds.), *Polarized Politics. Congress and the President in a Partisan Era.* Washington, D.C.: CQ Press: 1-8.

Gruner, Erich (1969). *Die Parteien in der Schweiz*. Bern: Francke Verlag.

Hazan, Reuven Y. (2006). “Does Cohesion Equal Discipline? Towards a Conceptual Delineation”, in: ibid. (ed.), *Cohesion and Discipline in Legislatures. Political Parties, Party Leadership, Parliamentary Committees and Governance*. London/New York: Routledge, 1-11.

Hermann, Michael; Bruno Jeitziner (2004). „’Links’ und ’rechts’ im Nationalrat. Das Parlamentarier-Rating 2004.“ *Neue Zürcher Zeitung*, 27. November 2004.

Hermann, Michael; Heinrich Leuthold; Hanspeter Kriesi (1999). “Die politische Landkarte des Nationalrates“. *Das Magazin. Wochenendbeilage des Tages-Anzeigers* Nr. 40, 9. Oktober 1999. Zürich: 18-30.

Hertig, Hans-Peter (1978). „Party Cohesion in the Swiss Parliament”. *Legislative Studies Quarterly* 3(1): 63-81.

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.

Hug, Simon (2005). *Selection Effects in Roll Call Votes.* Paper prepared for presentation at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Granada, 14-19 April 2005. Zürich: IPZ, Universität Zürich.

Jeitziner, Bruno; Tobias Hohl (1999). “Die konkreten Positionen von Parlamentariern in Zahlen. Ratings als Mittel der Transparenz in der Politik“. *Neue Zürcher Zeitung*, 8. Oktober 1999: 15.

Jensen, Torben K. (2000). „Party Cohesion“, in: Peter Esaiasson; Knut Heidar (eds.), *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience.* Columbus: Ohio State University Press: 210-236.

Kam, Christopher (2006). *On Division: Cohesion, Discipline, and Intra-Party Politics* (Manuscript; University of British Columbia, Vancouver).

Kerr, Henry H. (1981). *Parlement et société en Suisse*. Saint-Saphorin: Editions Georgi.

Kriesi, Hanspeter (2001). „The Federal Parliament: The Limits of Institutional Reform”. *West European Politics* 24(2): 59-76.

Ladner, Andreas (2003). *Kantonale Parteiensysteme im Wandel. Eine Studie mit Daten der Wahlen in den Nationalrat und die kantonalen Parlamente 1971-2003.* Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.

Ladner, Andreas (2004). *Stabilität und Wandel von Parteien und Parteiensystemen. Eine vergleichende Analyse von Konfliktlinien, Parteien und Parteiensystemen in den Schweizer Kantonen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Ladner, Andreas; Michael Brändle (2001). *Die Schweizer Parteien im Wandel. Von Mitgliederparteien zu professionellen Wählerorganisationen.* Zürich: Seismo.

Lanfranchi, Prisca; Ruth Lüthi (1999). „Cohesion of Party Groups and Interparty Conflict in the Swiss Parliament: Roll Call Voting in the National Council", in: Shaun Bowler; David M. Farrel; Richard S. Katz (eds.), *Party Discipline and Parliamentary Government*. Columbus: Ohio State University Press: 99-120.

Linder, Wolf (1999). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Verlag Paul Haupt.

Lüthi, Ruth (2006). "Das Parlament", in: Klöti, Ulrich, Peter Knoepfel, Hanspeter Kriesi, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung: 125-149.

Lüthi, Ruth; Luzius Meyer; Hans Hirter (1991). „Fraktionsdisziplin und die Vertretung von Partikulärinteressen im Nationalrat", in: Parlamentsdienste (Hrsg.), *Das Parlament - „Oberste Gewalt des Bundes"? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft.* Bern/Stuttgart: Verlag Paul Haupt: 53-71.

Özbudun, Ergun (1970). *Party Cohesion in Western Democracies: A Causal Analysis*. Beverly Hills, CA: Sage.

Owens, John E. (2006). "Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Contexts", in: Hazan, Reuven Y. (ed.), *Cohesion and Discipline in Legislatures. Political Parties, Party Leadership, Parliamentary Committees and Governance.* London/New York: Routledge: 12-40.

Rice, Stuart A. (1925). The Behavior of Legislative Groups: A Method of Measurement. *Political Science Quarterly* 40(1): 60-72.

Schwarz, Daniel (2005). *How representative are published votes for legislative voting behaviour?* Paper presented at the ECPR General Conference in Budapest, 8-10 September 2005. Berne: Institute of Political Science.

Schwarz, Daniel, André Bächtiger; Georg Lutz (2007, 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.

Selb, Peter (2006). „Multi-Level Elections in Switzerland“. *Swiss Political Science Review* 12(4): 49-75.

Vasella, Marco (1956). *Die Partei- und Fraktionsdisziplin als staatsrechtliches Problem*. Winterthur: Verlag P.G. Keller.

von Beyme, Klaus (1999). *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

6. Anhang

Tabelle 6-1 Agreement-Index nach Fraktion und Politikbereich

	Anz. Abstimmungen	CVP	FDP	SP	SVP	gewichteter Mittelwert
Politische Institutionen	1'942	0.817	0.826	0.924	0.884	0.872
Parlament	294	0.827	0.843	*(0.889)*	0.865	0.860
Internationale Politik	573	**0.910**	**0.883**	**0.954**	0.864	0.910
Sicherheitspolitik	632	**0.892**	**0.898**	*(0.834)*	**0.890**	0.876
Europapolitik	471	**0.855**	0.833	**0.945**	0.874	0.884
Recht	2'858	0.833	**0.847**	0.931	**0.899**	0.887
Wirtschaft	1'917	0.830	**0.849**	0.923	**0.889**	0.881
Finanzwesen	2'856	0.817	0.842	0.931	0.879	0.877
Soziale Fragen	1'466	0.820	0.833	0.932	**0.893**	0.880
Migration	567	*(0.798)*	0.838	0.932	**0.921**	0.883
Kultur u. Religion	138	**0.854**	0.840	**0.944**	*(0.790)*	0.864
Gesundheit	596	*(0.801)*	*(0.816)*	*(0.920)*	0.859	0.861
Raumplanung/Wohnungswesen	565	0.816	*(0.796)*	0.932	0.863	0.864
Bildung	491	**0.864**	0.824	**0.959**	*(0.807)*	0.875
Medien/Kommunikation	631	*(0.810)*	0.833	0.921	0.888	0.873
Wissenschaft/Forschung	471	0.824	**0.864**	0.923	*(0.819)*	0.867
Verkehr	827	0.827	*(0.809)*	*(0.913)*	*(0.840)*	0.857
Umwelt	563	*(0.788)*	*(0.787)*	0.937	*(0.832)*	0.849
Landwirtschaft	580	0.814	0.827	*(0.918)*	0.874	0.866
Energie	545	*(0.757)*	*0.792*	**0.939**	0.856	0.851

Legende: fett markiert = fünf Bereiche pro Fraktion mit höchster Geschlossenheit; kursiv in Klammern gesetzt = fünf Bereiche pro Fraktion mit geringster Geschlossenheit

Tabelle 6-2 Agreement-Index nach Region und Politikbereich

	Anz. Abstimmungen	ES-ML	NW-CH	O-CH	RE-LEM	TI	ZE-CH	ZH
Politische Institutionen	1'942	0.518	0.506	0.578	0.587	0.672	0.685	0.497
Parlament	294	0.593	0.592	0.644	0.658	**0.702**	**0.725**	0.569
Internationale Politik	573	**0.719**	0.693	**0.730**	**0.786**	**0.845**	**0.762**	0.650
Sicherheitspolitik	632	0.554	0.548	0.639	0.584	0.651	**0.762**	0.531
Europapolitik	471	0.600	0.568	0.625	0.687	**0.777**	0.684	0.546
Recht	2'858	0.537	0.525	0.602	0.604	0.683	**0.707**	0.516
Wirtschaft	1'917	0.558	0.543	0.621	0.619	0.691	**0.715**	0.538
Finanzwesen	2'856	0.537	0.525	0.595	0.597	0.679	**0.702**	0.519
Soziale Fragen	1'466	0.518	0.509	0.585	0.582	0.653	0.690	0.500
Migration	567	0.472	0.465	0.562	0.548	0.661	0.685	0.447
Kultur u. Religion	138	0.646	0.613	0.624	**0.720**	**0.785**	0.675	0.552
Gesundheit	596	0.523	0.509	0.577	0.592	0.655	0.660	0.507
Raumplanung/Wohnungswesen	565	0.517	0.501	0.574	0.610	0.681	0.673	0.481
Bildung	491	0.644	0.603	0.635	**0.749**	**0.828**	0.673	0.537
Medien/Kommunikation	631	0.536	0.533	0.603	0.583	0.668	**0.706**	0.533
Wissenschaft/Forschung	471	0.620	0.580	0.621	0.693	**0.755**	0.687	0.538
Verkehr	827	0.574	0.544	0.608	0.645	**0.712**	0.684	0.513
Umwelt	563	0.547	0.503	0.568	0.629	0.694	0.633	0.496
Landwirtschaft	580	0.570	0.551	0.617	0.614	**0.724**	**0.702**	0.540
Energie	545	0.481	0.465	0.550	0.595	0.653	0.651	0.454
Total	*7'997*	*0.538*	*0.529*	*0.600*	*0.600*	*0.686*	*0.699*	*0.519*

Legende: ES-ML = Espace Mittelland, NW-CH = Nordwestschweiz, O-CH = Ostschweiz, RE-LEM = Région lémanique; TI = Tessin, ZE-CH = Zentralschweiz, ZH = Zürich. Fett markiert = AI-Wert > 0.700.

Tabelle 6-3 Agreement-Index nach Interessengruppe und Politikbereich

	Anz. Abstimmungen	Arbeitgeber	Gewerbe	Landwirtsch.	Gewerkschaften	Soziales/ Entwicklungspol.	Umweltschutz
Politische Institutionen	1'942	0.770	0.727	0.773	0.885	0.532	0.614
Parlament	294	0.763	0.752	0.774	0.859	0.614	0.661
Internationale Politik	573	0.787	0.802	0.808	0.934	0.753	0.804
Sicherheitspolitik	632	0.824	0.801	0.839	0.800	0.531	0.560
Europapolitik	471	0.736	0.731	0.771	0.920	0.644	0.718
Recht	2'858	0.791	0.748	0.789	0.894	0.559	0.627
Wirtschaft	1'917	0.786	0.757	0.789	0.883	0.567	0.630
Finanzwesen	2'856	0.776	0.736	0.768	0.893	0.555	0.619
Soziale Fragen	1'466	0.787	0.735	0.771	0.890	0.540	0.603
Migration	567	0.780	0.719	0.769	0.901	0.526	0.583
Kultur u. Religion	138	0.707	0.720	0.713	0.939	0.697	0.775
Gesundheit	596	0.753	0.703	0.732	0.885	0.550	0.607
Raumplanung/Wohnungswesen	565	0.742	0.710	0.747	0.886	0.536	0.628
Bildung	491	0.683	0.718	0.696	0.938	0.702	0.764
Medien/Kommunikation	631	0.819	0.736	0.747	0.887	0.561	0.610
Wissenschaft/Forschung	471	0.742	0.757	0.754	0.912	0.639	0.707
Verkehr	827	0.735	0.722	0.737	0.885	0.592	0.662
Umwelt	563	0.719	0.696	0.700	0.904	0.576	0.659
Landwirtschaft	580	0.748	0.734	0.775	0.882	0.579	0.654
Energie	545	0.760	0.704	0.715	0.894	0.513	0.603
Total	*7'997*	*0.782*	*0.736*	*0.766*	*0.888*	*0.566*	*0.620*

(Fortsetzung Tabelle 6-3)

	Kultur	Aussenpol. Öff.	Allg. linke/ progr. Int.	Allg. bürgerl. Int.	Rechtsbürgerl. Int.	Einzeluntern.	andere
Politische Institutionen	0.621	0.732	0.903	0.761	0.806	0.626	0.610
Parlament	0.744	0.828	0.961	0.807	0.809	0.723	0.725
Internationale Politik	0.578	0.610	0.879	0.839	0.846	0.633	0.587
Sicherheitspolitik	0.630	0.762	0.953	0.772	0.807	0.623	0.608
Europapolitik	0.562	0.660	0.936	0.791	0.855	0.594	0.557
Recht	0.574	0.655	0.934	0.793	0.840	0.607	0.573
Wirtschaft	0.557	0.662	0.934	0.770	0.828	0.587	0.555
Finanzwesen	0.537	0.650	0.950	0.772	0.850	0.569	0.533
Soziale Fragen	0.518	0.648	0.915	0.758	0.846	0.550	0.502
Migration	0.678	0.784	0.979	0.731	0.724	0.644	0.641
Kultur u. Religion	0.541	0.675	0.930	0.730	0.807	0.556	0.532
Gesundheit	0.533	0.646	0.954	0.749	0.817	0.563	0.534
Raumplanung/Wohnungswesen	0.674	0.807	0.948	0.707	0.724	0.627	0.643
Bildung	0.555	0.640	0.910	0.760	0.848	0.587	0.553
Medien/Kommunikation	0.629	0.761	0.964	0.771	0.782	0.638	0.618
Wissenschaft/Forschung	0.587	0.678	0.941	0.742	0.795	0.588	0.575
Verkehr	0.557	0.709	0.938	0.720	0.796	0.558	0.548
Umwelt	0.586	0.690	0.930	0.763	0.812	0.615	0.582
Landwirtschaft	0.495	0.648	0.947	0.747	0.833	0.525	0.498
Energie	0.566	0.664	0.921	0.763	0.827	0.588	0.557
Total	*0.621*	*0.732*	*0.903*	*0.761*	*0.806*	*0.626*	*0.610*

Tabelle 6-4 Abstimmungen mit verändertem Resultat nach Abstimmungskategorien und Vergleich zum Gesamtdatensatz

	alle Abstimmungen in %	Abstimmungen mit verändertem Resultat in %	Unterschied (Prozentpunkte)
Abschreibung	0.1	0.5	+0.4
Ausgabenbremse	3.4	2.2	-1.2
Detailberatung	58.8	71.8	+13.0
Diskussionsantrag	0.5	1.0	+0.5
Dringlichkeitserklärung	0.4	0.7	+0.3
Eintreten	2.4	1.0	-1.4
Folge geben	3.3	3.4	+0.1
Gesamtabstimmung	12.7	1.7	-11.0
Immunität aufheben	0.1	-	-0.1
Motion	5.9	9.1	+3.2
Ordnungsantrag	2.0	3.9	+1.9
Petition	0.2	0.2	+/-0
Postulat	1.5	2.7	+1.2
Rückweisungsantrag	2.3	1.5	-0.8
Schlussabstimmung	6.2	0.2	-6.0
Total	*100.0*	*100.0*	

Tabelle 6-5 Veränderung der Erfolgsquote der Fraktionen innerhalb der Abstimmungen mit wechselndem Entscheidergebnis

	Erfolgsquote aktuell in %	Erfolgsquote bei disziplinierten NR-Fraktionen in %	Unterschied (Prozentpunkte)
CVP	23.5	75.7	+52.2
GP	54.9	44.9	-10.0
FDP	42.2	57.4	+15.2
SP	55.4	44.1	-11.3
SVP	39.7	58.3	+18.6

Tabelle 6-6 Veränderung bei den Anteilen der Politikbereiche unter der Annahme geschlossenen Stimmverhaltens

	alle Abstimmungen in %	Abstimmungen mit verändertem Resultat in %	Unterschied (Prozentpunkte)
Politische Institutionen	24.3	23.8	-0.5
Parlament	3.7	2.0	-1.7
Internationale Politik	7.2	3.2	-4.0
Sicherheitspolitik	7.9	2.5	-5.4
Europapolitik	5.6	4.7	-0.9
Recht	35.7	32.6	-3.1
Wirtschaft	24.0	23.8	-0.2
Finanzwesen	35.7	31.6	-4.1
Soziale Fragen	18.3	19.1	0.8
Migration	7.1	7.8	0.7
Kultur u. Religion	1.7	1.5	-0.2
Gesundheit	7.5	7.8	0.3
Raumplanung/Wohnungswesen	7.1	6.9	-0.2
Bildung	6.1	4.4	-1.7
Medien/Kommunikation	7.9	10.0	2.1
Wissenschaft/Forschung	5.9	3.2	-2.7
Verkehr	10.3	14.0	3.7
Umwelt	7.0	10.3	3.3
Landwirtschaft	7.3	6.9	-0.4
Energie	6.8	7.8	1.0