

Universität Zürich
Institut für Politikwissenschaft
Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation

Das Abstimmungsverhalten des Zürcher Kantonsrats 2011-2015

Jahresbericht Amtsjahr 2012/2013

Sarah Bütikofer und Thomas Widmer

September 2013

Institut für Politikwissenschaft, Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation
Affolternstrasse 56, CH-8050 Zürich
Telefon +41 44 634 38 41, E-Mail fbpae@ipz.uzh.ch

© 2013 bei den Autorinnen und Autoren

INHALT

EINLEITUNG	5
1. Auftrag und Ziel der Studie.....	5
2. Aufbau des Jahresberichts 2012/13.....	6
DAS ABSTIMMUNGSVERHALTEN IM KANTONSRAT	7
1. Daten und Methoden	7
2. Die Parteien und Fraktionen im Kantonsrat von Zürich	8
3. Die Abstimmungen im Kantonsrat – deskriptive Auswertungen.....	9
3.1 Abstimmungstypen und Geschäftsarten	10
3.2 Einstimmigkeit der Entscheide	10
3.3 Anteil der Abstimmungen aus den einzelnen Direktionen.....	11
4. Das Abstimmungsverhalten im Kantonsrat im Amtsjahr 2011/12	12
4.1 Das Fraktionsverhalten.....	12
4.1.1 Ideologisches Spektrum.....	13
4.1.2 Koalitionsverhalten im Kantonsrat	13
4.1.3 Unterstützung für Vorlagen aus den Direktionen	15
4.2 Geschlossenheit der Bezirksvertretungen	16
4.3 Geschlossenheit der parlamentarischen Kommissionen.....	17
5. Abweichung von der Fraktionsmehrheit	18
5.1 Fraktionsgeschlossenheit bei punktuellen Absenzen.....	18
5.2 Fraktionsgeschlossenheit bei Gesetzesberatungen	21
5.3 Fraktionsgeschlossenheit in Abhängigkeit der Vorlage.....	22
6. Fazit	24
LITERATUR	26
ANHANG	27

EINLEITUNG

1. Auftrag und Ziel der Studie

Der vorliegende Bericht präsentiert eine empirische Auswertung des Abstimmungsverhaltens der Fraktionen, Kommissionen und Bezirksvertretungen im Zürcher Kantonsrat in den ersten zwei Jahren der aktuellen Legislaturperiode. In Tabelle 1 ist ersichtlich, wie oft der Kantonsrat im Untersuchungszeitraum abgestimmt hat und wie viele Geschäfte behandelt wurden.

Tabelle 1: Übersicht Sitzungen und Geschäfte, 2011-2013

	1. Amtsjahr	2. Amtsjahr	2011-2013
Abgehaltene Sitzungen	52	52	104
Behandelte Geschäfte	198	196	394
Durchgeführte Abstimmungen	376	331 ¹	707
Abstimmungen pro Sitzung	7.2	6.4	6.8

Seit August 2007 kommt im Kantonsrat Zürich ein elektronisches Abstimmungssystem zur Anwendung, welches ermöglicht, das Abstimmungsverhalten der einzelnen Kantonsrätinnen und -räten systematisch zu erheben. Die Legislaturperiode 2011-2015 ist die erste, in der das Abstimmungsverhalten des Kantonsrats vollständig erfasst werden kann. Die erfassten Daten liefern die Grundlage für die bereits durchgeführten sowie geplanten Analysen zum Abstimmungsverhalten im Zürcher Kantonsparlament.

Der vorliegende Bericht hat zwei Ziele: Zum einen soll in einer systematischen Auswertung aufgezeigt werden, wie sich die Fraktionen im Zürcher Kantonsparlament im zweiten Jahr der laufenden Legislatur verhalten haben, wie geschlossen diese waren und welche Koalitionen sie untereinander eingingen. Zum anderen werden die Befunde des zweiten Amtsjahres mit denen aus dem ersten Amtsjahr verglichen. So kann gezeigt werden, wie sich die Fraktionsgeschlossenheit und die Koalitionsbildung entwickelt haben und welche Differenzen zwischen dem ersten und zweiten Amtsjahr zu beobachten sind. Die Ergebnisse werden in tabellarischer Form präsentiert und interpretiert.

Die vorliegenden Resultate sind nicht für die gesamte Legislatur aussagekräftig, sie können auch nicht auf frühere Legislaturen oder andere Kantonalparlamente übertragen werden. Die Analysen beziehen sich nur auf das Abstimmungsverhalten des Zürcher Kantonsrats in der Zeit von Mai 2011 und April 2013.

¹ Diese Angaben beziehen sich auf die im vorliegenden Bericht ausgewerteten Abstimmungen. Von zwei Sitzungen liegen keine Angaben vor (1. Oktober 2012 und 28. Januar 2013).

2. Aufbau des Jahresberichts 2012/13

Im ersten empirischen Kapitel werden einige deskriptive Auswertungen zu den im Kantonsrat durchgeführten Abstimmungen vorgestellt. Dies dient dazu, die später folgenden Analysen in einen Zusammenhang stellen zu können.

Im analytischen Teil werden die Fraktionen und ihre Geschlossenheit allgemein gezeigt und nach klar definierten Gesichtspunkten unterschieden. Zudem wird das Abstimmungsverhalten der Ratsmitglieder hinsichtlich ihrer regionalen Herkunft und Kommissionszugehörigkeit analysiert. Weiter werden Erklärungsansätze vorgestellt, welche die sehr hohe Fraktionsgeschlossenheit erklären können.

DAS ABSTIMMUNGSVERHALTEN IM KANTONSRAT

1. Daten und Methoden

Die folgenden Analysen stützen sich auf die Abstimmungen, welche der Zürcher Kantonsrat von Mai 2011 bis Ende April 2013 durchgeführt hat. Der Fokus liegt auf dem Abstimmungsverhalten der Fraktionen im zweiten Amtsjahr. Sämtliche Ergebnisse werden mit den Resultaten des ersten Amtsjahres verglichen und entsprechend interpretiert.

Die Abstimmungen wurden vom elektronischen Abstimmungssystem aufgezeichnet, von den Parlamentsdiensten des Kantonsrats aufbereitet und ans Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich weitergegeben. Das elektronische Abstimmungssystem hält im Wesentlichen fest, um welche Abstimmung es sich handelt, wann sie durchgeführt wurde (sekundengenau) und wie jedes Ratsmitglied abgestimmt hat. Das Abstimmungsverhalten eines einzelnen Parlamentsmitglieds fällt in eine der vier folgenden Kategorien: Ja, Nein, Enthaltung oder Abwesenheit.

Das Forschungsteam hat die Daten zum Abstimmungsverhalten unter Einbezug zusätzlicher Informationen zu den Parlamentarierinnen und Parlamentariern systematisch ausgewertet. Die Berechnungen wurden mit Hilfe des Statistikprogrammes STATA vorgenommen. Die Berechnungen der Fraktionsgeschlossenheit beruhen auf zwei bekannten Indices.

Die bekannteste Masszahl zur Bestimmung der Fraktionsgeschlossenheit ist der Rice-Index (Rice 1928). Er lässt sich folgendermassen berechnen:

$$RI_i = \frac{|Y_i - N_i|}{Y_i + N_i}.$$

Dies entspricht dem absoluten Wert des Unterschieds zwischen der Anzahl Ja- und Nein-Stimmen in einer Fraktion (Y_i bzw. N_i), dividiert durch die Summe der Ja- und Nein-Stimmen. In die Berechnung des Rice-Index' fließen nur Ja resp. Nein-Stimmen ein. Enthaltungen, die durchaus politisch motiviert sein können, werden bei der Berechnung nicht berücksichtigt, was zu starker Kritik am Rice-Index führte. Eine Weiterentwicklung des Rice-Index', welche auch die Enthaltungen berücksichtigt, stellen Hix et al. (2005) vor. Ihr Agreement-Index (AI) wird folgendermassen berechnet (Hix et al. 2005: 215):

$$AI_i = \frac{\max\{Y_i, N_i, A_i\} - \frac{1}{2}[(Y_i + N_i + A_i) - \max\{Y_i, N_i, A_i\}]}{(Y_i + N_i + A_i)}$$

Y_i und N_i , stehen, wie oben, für die Anzahl Ja- und Nein-Stimmen in der Fraktion i , während A_i der Anzahl Enthaltungen entspricht. Der Agreement-Index integriert zwar in die Berechnung die Enthaltungen; doch eine qualitative Beurteilung des Grundes, der zur Enthaltung führt, kann mit diesem Mass nicht vorgenommen werden (vgl. Bütikofer 2013).

Diese beiden Indices können angewendet werden, um die Geschlossenheit des Abstimmungsverhaltens jeder eindeutig definierten Gruppe von Abgeordneten auszuwerten. Ihre Anwendung ist nicht zwangsläufig auf das Verhalten der Mitglieder von Fraktionen beschränkt, sondern kann auch zur Anwendung kommen, um beispielsweise die Stimmabgaben von Parlamentsmitgliedern aus der gleichen Region oder der gleichen Kommission zu untersuchen.

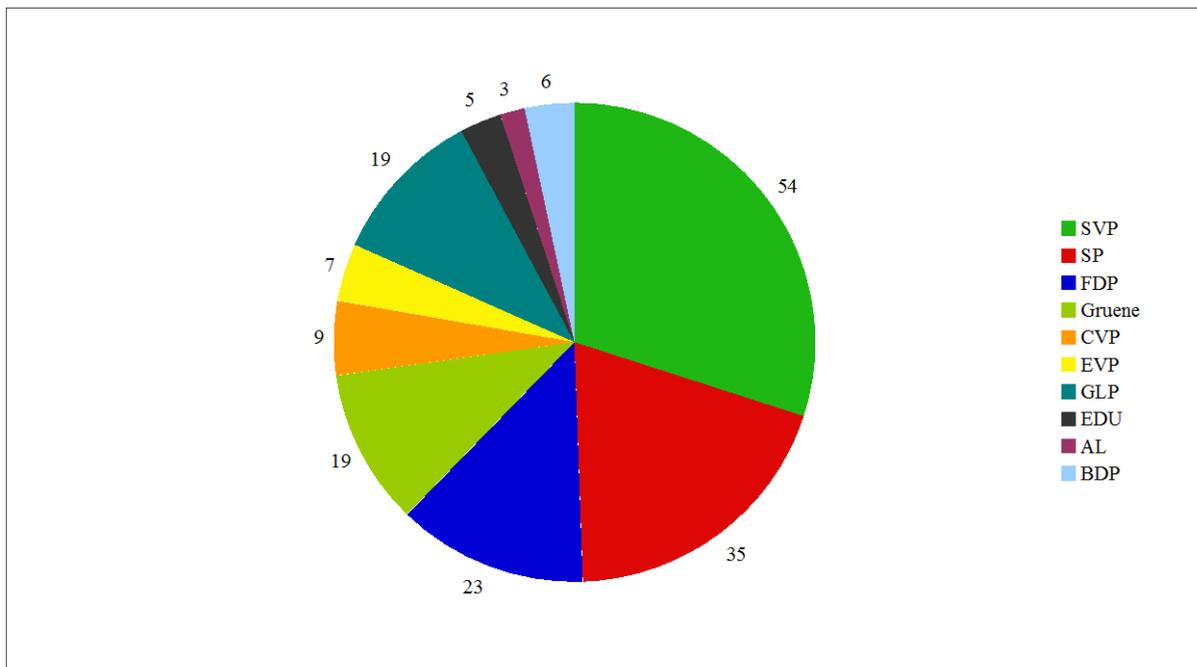
Im Gegensatz zum neutralen Begriff *Fraktionsgeschlossenheit* wird unter *Fraktionsdisziplin* eine hohe fraktionsinterne Geschlossenheit im Abstimmungsverhalten verstanden, welche durch die Fraktionsführung aktiv durchgesetzt wird. Um Aussagen über das fraktionsinterne Funktionieren machen zu können, reichen allerdings prozessgenerierte Abstimmungsdaten nicht aus. Dazu müssten weitere Informationen eingeholt werden, etwa mit qualitativen Interviews mit den Fraktionsführungen sowie Experten (vgl. hierzu Bailer/Bütikofer 2013).

2. Die Parteien und Fraktionen im Kantonsrat von Zürich

Der Kantonsrat besteht aus 180 Mitgliedern, die im Proporz und nach Bevölkerungsstärke der einzelnen Wahlkreise gemäss dem Neuen Zürcher Zuteilungsverfahren (doppelt proportionale Divisormethode mit Standardrundung; auch als „Doppelter Pukelsheim“ bezeichnet) bestimmt werden.

Für die Legislaturperiode 2011-2015 setzt sich der Kantonsrat wie folgt zusammen²:

Abbildung 1: Anzahl Sitze der Parteien im Kantonsrat Zürich, 2011-2015³



² Stand zu Legislaturbeginn am 1. Mai 2011, nach den Wahlen vom 3. April 2011.

³ Beat Bloch, CSP, Zürich, ist per 16. Januar 2012 in den Kantonsrat nachgerutscht. Er kandidierte am 3. April 2011 auf der Liste der Grünen. Deshalb erscheint die CSP nicht separat in Abbildung 1.

Quelle: Statistisches Amt, Kanton Zürich

Der Kantonsrat gliedert sich in Fraktionen, die aus mindestens fünf Mitgliedern bestehen. Für die Legislaturperiode 2011-2015 bilden die Parteien SVP, SP, FDP, CVP, GLP, EDU, EVP und BDP je eine eigene Fraktion. Die drei Mitglieder der AL haben sich der Fraktion der Grünen angeschlossen. Ihr gehört auch das einzige Ratsmitglied der CSP an. Tabelle 2 ist die Stärke der einzelnen Fraktionen im Kantonsrat zu entnehmen:

Tabelle 2: Fraktionsstärken im Zürcher Kantonsrat

Fraktion	Anzahl Mitglieder	Prozentualer Anteil
SVP	54	30.0%
SP	35	19.4%
FDP	23	12.8%
GP-CSP-AL	22	12.2%
GLP	19	10.6%
CVP	9	5.0%
EVP	7	3.9%
BDP	6	3.3%
EDU	5	2.8%
Kantonsrat	180	100.0%

Die Fraktionen unterscheiden sich beträchtlich hinsichtlich ihrer Grösse. Die mit Abstand grösste Fraktion bildet die SVP, die mit 54 über mehr als das zehnfache an Mitgliedern aufweist wie die kleinste Fraktion der EDU, die aus genau fünf Parlamentsangehörigen besteht. Die SP bildet mit 35 Mitgliedern die zweitgrösste Fraktion. Drei Fraktionen haben je rund zwanzig Mitglieder, vier Fraktionen haben weniger als zehn Mitglieder. Die grossen Differenzen in den Mitgliederzahlen der Fraktionen müssen bei der Interpretation des Abstimmungsverhaltens berücksichtigt werden. Eine einzelne Abweichung von der Fraktionsposition hat in einer kleinen Fraktion einen wesentlich grösseren Einfluss auf das Resultat als in einer grossen Fraktion.

3. Die Abstimmungen im Kantonsrat – deskriptive Auswertungen

Bevor die Fraktionsgeschlossenheit im Detail betrachtet wird, werden eingangs einige deskriptive Auswertungen der Abstimmungen im Untersuchungszeitraum vorgestellt. Für die folgenden Analysen standen total 707 Abstimmungen zur Verfügung, die sich aus der Beratung von 394 Geschäften ergaben und auf gesamthaft 104 Sitzungen verteilten. Pro Sitzung wurden in der ersten Hälfte der aktuellen Legislatur somit durchschnittlich sieben Abstimmungen durchgeführt (Tabelle 1).

3.1 Abstimmungstypen und Geschäftsarten

Die Verteilung des Anteils an Abstimmungen pro Abstimmungstyp geht aus Tabelle 3 hervor. Den grössten Anteil machten die Schlussabstimmungen aus. Dies kann primär auf die Struktur des Kantonsrats⁴, aber auch auf den Untersuchungszeitraum⁵ zurückgeführt werden.

Von zehn Abstimmungen im Kantonsrat waren sechs Schlussabstimmungen.⁶ Dieser Umstand kann in erster Linie auf institutionelle Gründe zurückgeführt werden. So führen einerseits die stark ausgebauten Volksrechte im Kanton Zürich zu einer grossen Anzahl an Initiativen und Referenden, zu welchen sich der Kantonsrat nur zustimmend oder ablehnend in einer einzigen Abstimmung⁷ äussern kann. Andererseits verfügen die Fraktionen im Kantonsrat über weitreichende Minderheitsrechte, welche ihnen eine starke Stellung einräumen. Die Mehrheiten, die sich im Vorfeld der Plenarsitzungen in und auch zwischen den Fraktionen gebildet haben, sind in der Regel sehr beständig. Einzelanträge aus den Kommissionen werden selten in die Ratsdebatte getragen. Genauso selten sind Eintretens- oder Rückweisungsanträge, was ebenfalls dahingehend gedeutet werden kann, dass bereits im Vorfeld Einigkeit darüber besteht, dass die auf der Traktandenliste stehenden Geschäfte im Ratssaal auch debattiert werden sollen.

Tabelle 3: Verteilung der Abstimmungen nach Abstimmungstyp, 2011-2013

	2011-2012		2012-2013	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Eintreten	10	2.7	8	2.4
Rückweisung	9	2.4	4	1.2
Detailberatung	111	29.5	85	25.7
Einzel-/ Schlussabstimmung	201	53.5	214	64.7
Andere	45	11.9	20	6.0
Total	376	100.0	331	100.0

3.2 Einstimmigkeit der Entscheide

Betrachtet man die Einstimmigkeit der Abstimmungen im Kantonsrat zeigt sich, dass die einzelnen Geschäfte durchaus Potential für Konflikte bieten würden. Besonders der Anteil der einstimmigen Schlussabstimmungen liegt nicht besonders hoch. Dies ist ein Zeichen dafür, dass die Konfliktlinien im Kantonsrat durch die ganze Debatte erhalten bleiben. Es kann also davon ausgegangen werden, dass die Kantonsrätinnen und Kantonsräte auch bei Schlussabstimmungen noch eine politische Äusserung tätigen und nicht bloss eine Vorlage formell verabschieden. Allerdings besteht dieses Konfliktpotential nicht innerhalb einer Fraktion, sondern vor allem zwischen den Fraktionen, wie sich später zeigen wird.

⁴ Folgende Erläuterungen beruhen auf Informationen von Dr. Moritz von Wyss, Leiter Parlamentsdienste, vom 29. März 2012

⁵ Besonders im ersten Legislaturjahr kamen etliche Sachvorlagen zur Abstimmung, die in den Kommissionen und Fraktionen der vorangehenden Legislatur soweit ausdiskutiert wurden, dass im Ratsplenum keine Änderungsanträge mehr gestellt wurden.

⁶ Dies ist ein sehr hoher Anteil, im Nationalrat machen die Schlussabstimmungen beispielsweise nur 18 Prozent aller Abstimmungen aus.

⁷ Diese Abstimmungen werden als Schlussabstimmungen erfasst.

Tabelle 4: Verteilung der Abstimmungen nach Abstimmungstyp

	2011-2012			2012-2013		
	Anzahl	ein- stimmig	in %	Anzahl	ein- stimmig	in %
Eintreten	10	2	20.0	8	2	25.0
Rückweisung	9	0	0.0	4	0	0.0
Detailberatung	111	1	0.9	85	4	4.7
Einzel-/Schlussabstimmung	201	63	31.2	214	74	34.7
Andere	45	18	40.0	20	10	50.0
Total	376	84	22.30	331	90	27.2

3.3 Anteil der Abstimmungen aus den einzelnen Direktionen

Der Anteil an Geschäften aus den einzelnen Direktionen war in der ersten Hälfte der Legislatur nicht sehr ausgeglichen (vgl. Tabelle 5). Die Finanzdirektion ist mit einem Anteil von knapp einem Viertel aller Abstimmungen die Direktion, die am meisten Abstimmungen zählt. Die grosse Anzahl an Abstimmungen kann vorwiegend auf die intensiven Budgetdebatten zurückgeführt werden. Aus der Sicherheitsdirektion standen in den ersten zwei Jahren am wenigsten Abstimmungen an.

Zudem fällt jede fünfte Abstimmung des Kantonsrats in die Kategorie der Geschäfte, die (noch) keiner Direktion zugeordnet sind. Dies sind häufig Parlamentarische Initiativen oder Geschäfte, die eines der kantonalen Gerichte betreffen, für welche der Kantonsrat die Oberaufsicht hat.

Tabelle 5: Anteil der Geschäfte und Abstimmungen aus den verschiedenen Direktionen, 2011-13

	2011-2012		2012-2013	
	Geschäfte	Abstimmungen (Anteil in %)	Geschäfte	Abstimmungen (Anteil in %)
Finanzdirektion	25	91 (24.2)	27	69 (20.8)
Baudirektion	41	73 (19.4)	21	38 (11.5)
Volkswirtschaftsdirektion	23	51 (13.6)	22	23 (6.9)
Bildungsdirektion	19	33 (8.8)	17	27 (8.2)
Direktion Justiz und Inneres	25	33 (8.8)	21	31 (9.4)
Gesundheitsdirektion	10	18 (5.0)	17	32 (9.7)
Sicherheitsdirektion	14	19 (4.8)	18	24 (7.3)
keiner Direktion zugeordnet	41	58 (15.4)	53	87 (26.3)
Total	198	376 (100.0)	196	331 (100.0)

4. Das Abstimmungsverhalten im Kantonsrat im Amtsjahr 2011/12

4.1 Das Fraktionsverhalten

Eine erste allgemeine Übersicht in Tabelle 6 zeigt, dass alle Fraktionen im Zürcher Kantonsrat sehr geschlossen abstimmen.

Tabelle 6: Fraktionsgeschlossenheit der Fraktionen im Kantonsrat, 2011-13

	N	2011-2012		2012-2013		2011-2013	
		Rice-Index	Agreement-Index	Rice-Index	Agreement-Index	Rice-Index	Agreement-Index
FDP	23	99.6%	99.4%	99.4%	99.6%	99.5%	99.5%
CVP	9	99.6%	99.4%	99.8%	99.2%	99.7%	99.2%
SP	35	98.4%	98.3%	98.1%	98.1%	98.3%	98.1%
BDP	6	98.2%	97.9%	98.4%	97.9%	98.3%	97.9%
SVP	54	98.0%	97.6%	98.4%	98.2%	98.2%	97.9%
EDU	5	97.3%	96.6%	99.5%	98.8%	98.2%	97.6%
GLP	19	97.5%	97.3%	97.0%	96.9%	97.2%	97.1%
EVP	7	96.7%	96.8%	97.1%	97.3%	96.9%	97.0%
GP-CSP-AL	22	96.9%	96.7%	94.7%	95.1%	95.9%	96.0%
Kantonsrat	180	48.1%	59.9%	51.5%	62.7%	49.7%	61.2%

Die Unterschiede in der Fraktionsgeschlossenheit zwischen den Fraktionen fallen ebenfalls sehr klein aus. Es scheint so, wie wenn es im Zürcher Kantonsrat nur ausnahmsweise dazu kommt, dass ein Fraktionsmitglied bei einer Abstimmung *nicht* die Position seiner Fraktion unterstützt. Da es im Kantonsrat auch nur selten zu Enthaltungen kommt⁸, fallen die Unterschiede zwischen den beiden berechneten Indices ebenfalls sehr klein aus. Die Fraktionsgeschlossenheit war über die erste Hälfte der Legislatur konstant sehr hoch, wie die separat berechneten Indices für das erste sowie für das zweite Jahr zeigen. Vergleicht man zudem die Geschlossenheit des gesamten Kantonsrats des ersten mit dem zweiten Amtsjahr, sieht man, dass der Konfliktgrad im zweiten Halbjahr sogar noch zurückgegangen ist.

Veränderungen zwischen dem ersten und dem zweiten Legislaturjahr sind vor allem bei zwei Fraktionen festzustellen. Die kleinste der Fraktionen im Kantonsrat, die EDU, trat im zweiten Amtsjahr im Vergleich zum ersten geeinter auf, individuelle Abweichungen von der Fraktionsposition sind im Vergleich zum Vorjahr noch seltener geworden. Allerdings muss an dieser Stelle auch noch einmal festgehalten werden, dass eine einzelne Abweichung in einer so kleinen Fraktion viel stärker ins Gewicht fällt als in einer grossen Fraktion.

Innerhalb der Fraktion der Grünen scheint der Konfliktgrad etwas zugenommen zu haben. Sie zeigt als einzige Fraktion eine tiefere Geschlossenheit als im ersten Amtsjahr und ist generell die am wenigsten geschlossen auftretende Fraktion. An dieser Stelle muss in Erinnerung

⁸ Gesamthaft betrachtet, waren weniger als 1% aller erfassten Abstimmungsentscheidungen Enthaltungen.

gerufen werden, dass diese Fraktion aber auch als einzige aus drei verschiedenen Parteien besteht und das Finden einer gemeinsamen verbindlichen Linie dadurch wohl erschwert wird.

4.1.1 Ideologisches Spektrum

Eine erste Übersicht wurde gemäss einer ideologischen Positionierung auf der Links-Rechts-Achse vorgenommen. Demzufolge stehen auf der rechten Seite die Fraktionen der SVP und der EDU. Auf der linken Seite stehen die Fraktion der SP und die Fraktion der Grünen, der auch die Mitglieder der Alternativen Liste und das CSP-Mitglied angehören. Als Mitte wurden die Fraktionen der FDP, BDP, CVP, GLP und EVP betrachtet. Mittels dieser Zuordnung sind die drei ideologischen Blöcke ungefähr gleich gross, somit lassen sich auch die berechneten Indices (Tabelle 7) vergleichen.

Es zeigen sich deutliche Unterschiede in der Geschlossenheit. Während die Ratslinke und vor allem die Ratsrechte beide eine sehr hohe Geschlossenheit aufweisen, ist dies für die Ratsmitte nicht der Fall. Die Ratslinke sowie die Ratsrechte bestehen aus je zwei Fraktionen. Die Ratsrechte wird von der SVP-Fraktion, die 54 Mitglieder zählt, klar dominiert, da die Fraktion der EDU aus nur fünf Abgeordneten besteht. Die Ratslinke besteht aus den Fraktionen der SP und der Grün-Alternativen, welche beide zu den grossen Fraktionen im Rat gehören. Es ist in der politischen Ausmarchung bedeutend einfacher, die Positionen von zwei Fraktionen zu vereinheitlichen als von fünf, besonders bei länger andauernden Debatten mit vielen Abstimmungen. Es zeigt sich, dass die Ratslinke im zweiten Amtsjahr etwas weniger geschlossen auftrat. Dies kann vor allem auf den Rückgang der Geschlossenheit innerhalb der Grünen Fraktion zurückgeführt werden. Auf der anderen Seite gelang es der Ratsrechten noch deutlicher, ihre Anliegen einheitlich zu vertreten.

Das ideologische Spektrum der fünf Mitteparteien ist an sich schon ziemlich breit. Es ist daher nicht weiter verwunderlich, dass die Mitte eine tiefere Geschlossenheit aufweist als die beiden Pole. Ein Unterschied in der Geschlossenheit zwischen der sogenannt „Neuen Mitte“ bestehend aus der GLP und der BDP sowie der traditionellen bürgerlichen Mitte konnte allerdings nicht festgestellt werden.

Tabelle 7: Indices Links-Rechts-Achse, 2011-2013

	2011-2012		2012-2013		2011-2013		
	Anzahl Sitze	Rice-Index	Agreement-Index	Rice-Index	Agreement-Index	Rice-Index	Agreement-Index
Ratslinke	57	91.5%	92.4%	87.6%	90.2%	89.9%	91.4%
Ratsmitte	64	70.7%	77.0%	71.2%	77.5%	70.9%	97.2%
Ratsrechte	59	93.2%	94.1%	95.4%	95.8%	94.2%	94.9%

4.1.2 Koalitionsverhalten im Kantonsrat

Um das Koalitionsverhalten innerhalb des Kantonsrats zu entschlüsseln, wurden verschiedene Kombinationen von Fraktionen betrachtet. Tabelle 8 zeigt die entsprechende Übersicht. Die

Koalitionshäufigkeiten haben sich vom ersten zum zweiten Legislaturjahr leicht verschoben, deshalb werden die Ergebnisse einzeln vorgestellt und kommentiert.

Die am linken Pol des politischen Spektrums angesiedelten Fraktionen der SP sowie der Grünen weisen von allen möglichen Kombinationen am meisten Übereinstimmung im Abstimmungsverhalten auf. Im ersten Amtsjahr fanden sie sich in 88.6 Prozent aller Abstimmungen, im zweiten Amtsjahr stimmten in 83.7 Prozent aller Fälle die Mehrheit der SP sowie die Mehrheit der Mitglieder der Grünen Fraktion gleich ab.

Die zweithäufigste Koalition gingen während der ersten beiden Amtsjahre die FDP und die CVP, deren Mehrheiten in gut achtzig Prozent aller Abstimmungen gleich votierten.

Die „Regierungskoalition“, bestehend aus den Fraktionen der SVP, FDP, SP und den Grünen, war sich in knapp einem Viertel aller Abstimmungen einig und trat im zweiten Amtsjahr etwas häufiger auf als im ersten. Ebenfalls nahmen die sogenannten „unheiligen Allianzen“ zwischen dem linken und dem rechten Pol zu. In etwas mehr als einem Viertel aller Abstimmungen trat diese Kombination auf.

Tabelle 8: Koalitionen im Kantonsrat in der Zeit von Mai 2011 bis April 2013

Koalition	Sitze	2011-2012	2012-2013	2011-2013
		Übereinstimmung (Rang)	Übereinstimmung (Rang)	Übereinstimmung (Rangdifferenz)
SP&GP-CSP-AL	57	88.6% (1.)	83.7% (1.)	86.3% (-)
FDP&CVP	32	82.3% (2.)	80.8% (2.)	81.6% (-)
SVP&EDU	61	71.3% (5.)	79.0% (3.)	74.8% (↑2)
SVP&FDP	77	74.9% (3.)	73.5% (6.)	74.3% (↓3)
SVP&BDP	60	71.3% (5.)	75.1% (4.)	73.0% (↑1)
GLP&BDP	25	71.7% (4.)	74.1% (5.)	72.8% (↓1)
FDP&GLP	42	65.0% (8.)	68.7% (7.)	66.8% (↑1)
GLP&CVP&BDP	34	64.2% (9.)	64.1% (11.)	64.1% (↓2)
SVP&BDP&EDU	65	58.6% (11.)	67.0% (8.)	62.5% (↑3)
SVP&FDP&EDU	82	60.6% (10.)	64.4% (10.)	62.4% (-)
SP&GP-CSP-AL&GLP	76	67.0% (7.)	54.9% (13.)	61.9% (↓6)
SVP&GLP	73	50.8% (13.)	66.0% (9.)	58.0% (↑4)
CVP&FDP&EVP	39	55.4% (12.)	55.9% (12.)	55.6% (-)
GLP&CVP&EVP&BDP	41	50.6% (14.)	49.6% (15.)	50.2% (↓1)
SVP&FDP&GLP	96	45.4% (15.)	54.1% (14.)	49.4% (↑1)
FDP&GLP&CVP&EVP&BDP	64	43.5% (16.)	44.6% (16.)	44.0% (-)
SP&FDP&GP-CSP-AL&CVP	89	41.5% (17.)	42.6% (17.)	42.1% (-)
SVP&SP&FDP&GP-CSP-AL	116	22.6% (19.)	25.4% (18.)	23.5% (↑1)
SVP&SP&GP-CSP-AL&EDU	134	31.3% (18.)	24.5% (19.)	23.2% (↓1)
alle Fraktionen	180	18.5%	22.4%	20.3%

Für das zweite Amtsjahr kann generell ein Zusammenrücken der bürgerlichen Fraktionen in allen möglichen Kombinationen beobachtet werden. Während im ersten Amtsjahr eine Allianz der linken Fraktionen mit der GLP in zwei Drittel aller Abstimmungen beobachtet werden konnte, war dies im zweiten Amtsjahr nur noch in etwas über der Hälfte aller Abstimmungen der Fall. Im ersten Jahr stand diese Koalition noch an 7. Stelle, im zweiten Jahr rutschte sie um sechs Plätze auf den 13. Platz ab. Dafür ging die GLP viel häufiger eine

Koalition mit der SVP ein. Keine andere der untersuchten Koalitionspartnerschaften hat sich vom ersten zum zweiten Amtsjahr in Prozentanteilen so stark verändert wie die der GLP mit der SVP, im ersten Jahr stand diese Koalition noch an 13. Stelle, im zweiten Jahr stand sie an 9. Stelle. Im zweiten Amtsjahr stimmte die GLP zu ungefähr gleich grossen Teilen entweder mit der Ratslinken (SP und Grüne Fraktion) wie auch mit der Ratsrechten (SVP und FDP). Weil diese Veränderung sehr auffällig war, wurde sie etwas genauer untersucht.

Es hat sich gezeigt, dass die GLP bei allen Typen von Abstimmungen ein im Vergleich zum ersten Amtsjahr anderes Koalitionsverhalten zeigt. Die Auffälligkeiten können nicht nur auf die Budgetdebatte zurückgeführt werden. Stellt man das Koalitionsverhalten der GLP in Zusammenhang mit den Geschäften aus den verschiedenen Direktionen, so zeigt sich, dass sich innerhalb der ersten zwei Jahre folgende Veränderungen ergeben haben: Während sich die GLP im ersten Amtsjahr bei Vorlagen aus der Baudirektion, der Gesundheitsdirektion und der Volkswirtschaftsdirektion mit der SP und der Fraktion der Grünen fand, ist dies im zweiten Amtsjahr deutlich zurückgegangen. Dafür ging die GLP bei Vorlagen aus der Direktion für Sicherheit sowie der Gesundheitsdirektion im zweiten Amtsjahr vor allem eine Koalition mit der FDP und der SVP ein.

4.1.3 Unterstützung für Vorlagen aus den Direktionen

Für folgende Analysen wurde berechnet, wie sich die Fraktionen in Abhängigkeit der Direktion, aus der eine Sachvorlage kommt, verhalten. Die Rice-Indices sind den Tabelle 9a und 9b zu entnehmen.

Tabelle 9a: Geschlossenheit der Fraktionen nach Direktion (Rice-Index), 1. Amtsjahr

Fraktion	Bau (SVP)	Bildung (SP)	Finanzen (FDP)	Gesundheit (FDP)	Justiz und Inneres (Grüne)	Sicher- heit (SP)	Volks- wirtschaft (SVP)
BDP	95.8%	96.7%	99.5%	100.0%	100.0%	96.3%	100.0%
CVP	99.7%	98.4%	100.0%	100.0%	98.0%	100.0%	100.0%
EDU	95.2%	97.4%	97.7%	100.0%	100.0%	95.8%	94.8%
EVP	94.5%	91.3%	98.3%	100.0%	95.8%	100.0%	96.8%
FDP	99.3%	100.0%	99.4%	100.0%	99.0%	100.0%	100.0%
GP-CSP-AL	98.2%	98.8%	96.6%	91.3%	96.7%	98.4%	93.7%
GLP	96.7%	90.6%	99.4%	96.9%	97.6%	100.0%	100.0%
SP	98.8%	96.5%	98.9%	98.2%	98.8%	97.8%	99.1%
SVP	98.5%	96.8%	98.2%	100.0%	98.0%	100.0%	97.9%
Kantonsrat	31.2%	49.1%	40.3%	51.6%	46.7%	38.9%	40.6%
N	73	33	91	18	33	19	51

Es zeigt sich erneut, dass die Fraktionen generell sehr geschlossen auftreten, in vielen Fällen ist gar nie ein Mitglied einer Fraktion von der Fraktionsposition abgewichen. Am meisten fraktionsabweichendes Verhalten ist bei den kleineren Fraktionen zu beobachten. Dieses Ergebnis kann zu einem grossen Teil darauf zurückgeführt werden, dass jedes einzelne fraktionsabweichende Verhalten in kleinen Fraktionen einen grösseren Einfluss auf das

Ergebnis hat als in grossen Fraktionen. Hinzu kommt, dass die kleinen Fraktionen keine Regierungsratsmitglieder stellen.

Betrachtet man die Geschlossenheit des gesamten Kantonsrats pro Direktion, fallen die grossen Unterschiede auf. So schienen im ersten Amtsjahr vor allem die Vorlagen aus der Gesundheitsdirektion, der Sicherheits- und Volkswirtschaftsdirektion sowie der Direktion für Justiz und Inneres weniger umstritten zu sein als Vorlagen aus der Bau-, Finanz- oder Bildungsdirektion.

Im zweiten Amtsjahr ging die Geschlossenheit allgemein leicht zurück, wenn sie nach den Geschäften aus den einzelnen Direktionen analysiert wurde. Vorlagen aus der Sicherheitsdirektion führten zum einen zu sehr geschlossenem Verhalten der Ratsrechten und der Mitteparteien, gleichzeitig aber auch zu mehr Abweichungen auf der linken Seite.

Tabelle 9b: Geschlossenheit der Fraktionen nach Direktion (Rice-Index), 2. Amtsjahr

Fraktion	Bau (SVP)	Bildung (SP)	Finanzen (FDP)	Gesundheit (FDP)	Justiz und Inneres (Grüne)	Sicherheit (SP)	Volks- wirtschaft (SVP)
BDP	96.9%	98.9%	100.0%	96.7%	98.5%	100.0%	100.0%
CVP	100.0%	98.4%	99.7%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
EDU	98.9%	98.7%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	96.5%
EVP	94.8%	97.2%	98.1%	98.7%	94.4%	100.0%	91.3%
FDP	99.8%	97.9%	99.5%	99.4%	100.0%	100.0%	99.1%
GP-CSP-AL	97.1%	90.2%	93.3%	92.2%	96.8%	96.5%	100.0%
GLP	99.7%	84.4%	99.7%	94.9%	96.5%	99.4%	97.8%
SP	95.7%	96.7%	98.7%	99.4%	100.0%	94.5%	100.0%
SVP	100.0%	96.1%	97.1%	99.2%	99.7%	100.0%	95.0%
Kantonsrat	40.9%	46.9%	37.8%	53.9%	37.4%	55.4%	37.4%
N	38	31	69	32	27	24	23

4.2 Geschlossenheit der Bezirksvertretungen

Die Auswertung zeigt, dass die Bezirksvertretungen über alle Bezirke ein sehr ähnliches Abstimmungsverhalten an den Tag legen (Tabelle 10). Die Grösse der einzelnen Bezirke hat keinen signifikanten Einfluss auf das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten aus den zwölf Bezirken. Auch spielt es keine Rolle, wie viele Parteien mit Kantonsratsmandaten im betreffenden Bezirk bestehen. Die Höhe der Geschlossenheit innerhalb der Abgeordneten aus dem gleichen Bezirk kann somit weitgehend auf die parteipolitische Zusammensetzung der Bezirksvertretungen zurückgeführt werden. Einzig der kleine Bezirk Andelfingen kann als Ausnahme betrachtet werden. Die hohe Geschlossenheit der vier Abgeordneten kann damit erklärt werden, dass deren zwei aus derselben Partei stammen und ein weiteres Mitglied aus einer ideologisch sehr nahe stehenden Partei. Im zweiten Amtsjahr ist die Geschlossenheit der Bezirksvertreter leicht gestiegen und zwar unabhängig davon, wie viele Parteien im jeweiligen Bezirk aktiv sind. Nur im Bezirk Andelfingen ging die Geschlossenheit leicht zurück. Dies kann wiederum damit erklärt werden, dass bei nur vier Personen das individuelle

Verhalten eines einzelnen Ratsmitglieds einen stärkeren Einfluss auf das Gesamtergebnis hat als in einem grösseren Bezirk.

Tabelle 10: Geschlossenheit der Bezirksvertretungen

Bezirke	Anzahl	Parteien- fraktionalisierung	Agreement- Index 2011/12	Rice-Index 2011/12	Agreement- Index 2012/13	Rice-Index 2012/13
Affoltern	6	5	59.7%	47.8%	62.4%	51.2%
Andelfingen	4	3	70.0%	61.6%	68.3%	58.4%
Bülach	17	9	62.0%	51.9%	64.9%	54.3%
Dielsdorf	10	6	67.0%	58.1%	73.1%	65.2%
Dietikon	11	6	63.0%	52.4%	65.5%	55.4%
Hinwil	12	9	64.0%	54.8%	67.0%	57.6%
Horgen	15	8	63.1%	52.5%	64.8%	54.5%
Meilen	13	7	64.5%	54.2%	67.1%	57.6%
Pfäffikon	7	6	62.2%	51.2%	64.2%	53.2%
Uster	16	8	66.0%	56.8%	68.5%	59.2%
Winterthur	20	8	60.0%	48.6%	63.2%	52.5%
Zürich	49	8	62.9%	52.1%	63.4%	52.5%
Kanton	180	10	48.1%	59.9%	62.7%	51.5%

Die Geschlossenheit des Abstimmungsverhaltens der Kantonsrätinnen und Kantonsräten, die in einer urbanen oder ländlichen Gegend gewählt wurden, unterscheidet sich kaum. Im zweiten Amtsjahr zeigten die Vertreterinnen und Vertreter des Lands eine leicht höhere Geschlossenheit als im ersten Amtsjahr (Tabelle 11).

Tabelle 11: Geschlossenheit Stadt-Land, 2011-2013⁹

	2011-2012			2012-2013	
	Anteil im Kantonsrat	Rice-Index	Agreement- Index	Rice-Index	Agreement- Index
Stadt	35.30%	52.00%	62.80%	52.30%	63.20%
Land	64.70%	51.80%	62.70%	55.80%	66.00%

4.3 Geschlossenheit der parlamentarischen Kommissionen

Die Kommissionssitze werden nach Fraktionsstärke vergeben. Wie die Auswertung in Tabelle 12¹⁰ zeigt, stimmten die Mitglieder der gleichen Kommission bisher im Ratsplenum in keinem Fall auffällig ab. Die eher tiefe Geschlossenheit erklärt sich durch die heterogene

⁹ Für diese Analysen wurden die Wohnorte zum Zeitpunkt der Wahl berücksichtigt. Die Klassifizierung in eine ländliche bzw. städtische Umgebung wurde vom BfS übernommen. Als „Stadt“ wurden die drei Zentren betrachtet, sämtliche übrige Gemeinden als „Land“ (siehe Tabelle 18 im Anhang).

¹⁰ In der Tabelle wurden die geläufigen Abkürzungen für die Kommissionen verwendet. In Tabelle 20 im Anhang befindet sich eine Liste der ausgeschriebenen Kommissionsnamen.

Parteizusammensetzung der Kommissionen. Im zweiten Amtsjahr stieg die Geschlossenheit innerhalb der Mitglieder, die in der selben Kommission zusammenarbeiten, leicht an, was die vorangehenden Befunde bestärkt.

Tabelle 12: Geschlossenheit der Kommissionsmitglieder, 2011-2013

	2011-2012		2012-2013		
	Anzahl Mitglieder	Rice-Index	Agreement-Index	Rice-Index	Agreement-Index
FIKO	11	52.3%	63.0%	54.5%	64.8%
GPK	11	51.9%	62.7%	53.0%	63.7%
ABG	11	49.9%	61.4%	53.4%	64.1%
AWU	11	50.5%	61.9%	54.0%	64.6%
JUKO	11	46.7%	58.6%	51.5%	62.6%
STGK	15	50.2%	61.4%	54.4%	65.0%
KSSG	15	49.2%	61.1%	51.1%	62.7%
KJS	15	49.5%	61.0%	52.1%	63.4%
WAK	15	47.4%	59.1%	50.1%	62.2%
KEVU	15	46.8%	58.6%	49.8%	61.1%
KBIK	15	48.1%	60.0%	50.1%	62.1%
KPB	15	49.7%	61.1%	54.8%	64.8%
GL	15	51.6%	63.0%	55.8%	66.1%
Total	180	48.1%	59.9%	51.5%	64.8%

5. Abweichung von der Fraktionsmehrheit

Wie aus den vorangehenden Kapiteln ersichtlich wird, sind individuelle Abweichungen von der Mehrheitsposition einer Fraktion selten. Um diese Resultate besser verstehen zu können, wurden zwei zusätzliche Analysen mit den Abstimmungsdaten durchgeführt. Diese dienen dazu, die sehr hohe Fraktionsgeschlossenheit im Kontext des Untersuchungszeitraums und der politischen Kultur einzuordnen, um die Ergebnisse besser einschätzen zu können. Zum einen wird das Abstimmungsverhalten bei punktuellen Absenzen ermittelt, zum anderen wird untersucht, ob die Geschlossenheit bei Gesetzesdebatten im Rat anders ausfällt als bei der Behandlung von anderen Geschäften.

5.1 Fraktionsgeschlossenheit bei punktuellen Absenzen

Wie sich gezeigt hat, stimmen zwar die Fraktionen im Kantonsrat sehr geeint ab, allerdings nehmen nicht in jedem Fall alle Fraktionsmitglieder an den Abstimmungen teil. Im folgenden Modell werden deshalb diese punktuellen Abstimmungsabstinenzen untersucht.

Im Kantonsrat werden Absenzen bei Abstimmungen systematisch gleich behandelt¹¹. Wie sich bei der Auswertung zeigt, sind in beiden Amtsjahren fast ein Fünftel aller erfassten Abstimmungsergebnisse Absenzen (siehe Tabelle 13).

Für die Analyse der punktuellen Abstimmungsabsenzen wurde folgendermassen vorgegangen: In einem ersten Schritt wurde ermittelt, welche Ratsmitglieder einer ganzen Sitzung, das heisst sämtlichen Abstimmungen, die während einer Sitzung stattfanden, fernblieben. In einem zweiten Schritt wurde ermittelt, welche Ratsmitglieder nicht allen Abstimmungen, die während einer Sitzung durchgeführt wurden, fernblieben, sondern nur einiger Abstimmungen, was dafür spricht, dass die entsprechenden Personen am jeweiligen Halbtage zumindest teilweise im Rat anwesend waren. Die entsprechende Tabelle 13 zeigt dies in der Übersicht.

Tabelle 13: Verteilung der Abstimmungsentscheide über die beiden ersten Amtsjahre

	Erfassung Abstimmungssystem	Eigene Codierung
Nein	27.7%	27.7%
Ja	54.0%	54.0%
Enthaltung	0.9%	0.9%
Abwesend	17.5%	-
Abwesenheit während ganzer Sitzung	-	4.9%
Abwesenheit während Abstimmung	-	12.6%
Total	100.0%	100.0%

Für die folgenden Berechnungen wurde zuerst ermittelt, wie die Mehrheit der Mitglieder einer Fraktion bei einer Abstimmung abgestimmt hat. Diese Entscheidung wurde als „Fraktionsposition“ festgelegt. Weiter wurden die Abstimmungsentscheidungen aller Ratsmitglieder, die nur bei ausgewählten Abstimmungen und nicht während einer ganzen Sitzung fehlten, als „Enthaltung“ umcodiert. Dieses Verhalten tritt in allen Fraktionen zu ungefähr gleichen Teilen auf, der Anteil pendelt zwischen 10 und 15% aller Abstimmungsentscheide.

Anschliessend wurden die Agreement-Indices pro Fraktion erneut berechnet. Wie vermutet, zeigen sich dadurch deutliche Unterschiede zu den vorangehenden Berechnungen in Bezug auf die Fraktionsgeschlossenheit (Tabelle 14).

¹¹ Dies steht im Gegensatz zum elektronischen Abstimmungssystem des Nationalrats, das zwischen entschuldigten Absenzen von Parlamentsmitgliedern während einer Sitzung nach GRN Art. 57 Abs. 4 sowie spezifischer Abstimmungsabstinenz unterscheidet.

Tabelle 14: Fraktionsgeschlossenheit bei punktueller Abwesenheit, 2011-2013

	2011-2012			2012-2013			2011-2013
	Agreement- Index	Agreement- Index mit punktuellen Absenzen	Differenz (Rang)	Agreement- Index	Agreement- Index mit punktuellen Absenzen	Differenz (Rang)	Differenz / Rang- differenz
FDP	99.4%	89.5%	9.9 (2.)	99.60%	89.30%	10.3 (1.)	+0.4 / ↑1
EDU	96.6%	85.9%	10.7 (1.)	98.80%	88.70%	10.1 (2.)	-0.6 / ↓1
GLP	97.3%	90.2%	7.1 (5.)	96.90%	88.20%	8.7 (3.)	+1.6 / ↑2
CVP	99.4%	90.8%	8.6 (3.)	99.20%	91.20%	8.0 (4.)	-0.6 / ↓1
EVP	96.8%	89.4%	7.4 (4.)	97.30%	90.10%	7.2 (5.)	-0.2 / ↓1
SP	98.3%	92.4%	5.9 (6.)	98.10%	91.20%	6.9 (6.)	+1.0 / -
BDP	97.9%	93.0%	4.9 (8.)	97.90%	91.80%	6.1 (7.)	+1.2 / ↑1
GP-CSP-AL	96.7%	91.0%	5.7 (7.)	95.10%	90.10%	5.0 (8.)	-0.7 / ↓1
SVP	97.6%	93.7%	3.9 (9.)	98.20%	94.50%	3.7 (9.)	-0.2 / -

Die Fraktionsgeschlossenheit geht in allen Fraktionen zurück, wenn das punktuelle Fernbleiben bei Abstimmungen berücksichtigt wird. Besonders bei den traditionellen Mitteparteien, der FDP und der CVP, nimmt die Fraktionsgeschlossenheit deutlich ab, wenn die punktuellen Abstinenzen einbezogen werden. Im zweiten Amtsjahr hat sich die Differenz zwischen den beiden Berechnungen leicht erhöht. Die Parteien der neuen Mitte, die GLP und die BDP, zeigten im zweiten Amtsjahr eine deutliche grössere Diskrepanz zwischen den beiden Berechnungen als im ersten Amtsjahr. Die SVP zeigt in beiden Jahren auch unter Einbezug der punktuellen Absenzen die kleinsten Verschiebungen. Die grosse Differenz der EDU sind zu einem Teil auch darauf zurückzuführen, dass es sich um eine sehr kleine Fraktion handelt und darum Absenzen stärker ins Gewicht fallen als bei grossen Fraktionen.

Eine zusätzliche Analyse hat gezeigt, dass deutlich weniger Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei einer Abstimmung fehlten, wenn das Ergebnis dieser Abstimmung eher knapp ausfiel. Die Abwesenheitsquote war zwar höher bei Abstimmungen, bei denen die Mehrheiten sehr eindeutig waren und deshalb in vielen Fällen wohl auch schon zum Voraus feststanden. Allerdings konnte kein systematischer Zusammenhang zwischen umstrittenen Abstimmungen und höherer Fraktionsgeschlossenheit festgestellt werden. Bei einigen Fraktionen nahm die Geschlossenheit zu, wenn das Resultat knapp ausfiel, bei anderen ging sie zurück. Ob die Fraktionsgeschlossenheit höher ausfallen würde, wenn bei einer Abstimmung keine Ratsmitglieder fehlten, kann auf Grund der vorhandenen Daten weder bestätigt noch dementiert werden. Es ist durchaus denkbar, dass die Fraktionsgeschlossenheit tiefer ausfallen würde, wenn niemand fehlen würde. Denn eine Stimmabstinenz kann auch als eine Strategie angewendet werden, um sich nicht gegen die Fraktion stellen zu müssen. Die Auswertungen des Abstimmungsverhaltens der beiden ersten Amtsjahre lassen die Vermutung zu, dass dieses Verhalten im Zürcher Kantonsrat nicht unüblich ist.

5.2 Fraktionsgeschlossenheit bei Gesetzesberatungen

Im ersten Legislaturjahr wurden im Kantonsrat lediglich fünf Gesetzesvorlagen behandelt, die von einer abstimmungsintensiven Debatte begleitet wurden¹². Im zweiten Amtsjahr stieg die Anzahl der behandelten Gesetze stark an: 31 Gesetze oder Gesetzesentwürfe wurden im Kantonsrat diskutiert. So machten denn diese 69 Abstimmungen über 20 Prozent aller durchgeführten Abstimmungen im zweiten Amtsjahr aus.

Berücksichtigt man für die Analysen nur die Gesetzesberatungen, zeigt sich, dass im Kantonsrat allgemein bei solchen Abstimmungen weniger Einigkeit vorherrscht, als wenn man alle Abstimmungen in die Analysen einbezieht. Auch bei der separaten Analyse der Budgetdebatte zeigt sich ein anderes Verhalten, dann schliessen sich die Reihen.

Diese Befunde wiederholen sich für das zweite Amtsjahr (Tabelle 15). Besonders zeigt sich, dass sich die Geschlossenheit der Fraktionen auch bei Gesetzesberatungen unter Einbezug der punktuellen Absenzen deutlich tiefer präsentiert als wenn für die Analysen alle Abstimmungen einbezogen werden.

Tabelle 15: Fraktionsgeschlossenheit bei Gesetzesberatungen, 2. Amtsjahr (Agreement-Index, N=69)

	Gesetzesvorlagen		Alle Vorlagen	
	Allgemein	Mit punktuellen Absenzen	Allgemein	Mit punktuellen Absenzen
GP-CSP-AL	91.2%	86.4%	95.1%	90.1%
SP	95.2%	87.5%	98.1%	91.2%
GLP	95.9%	86.0%	96.9%	88.2%
BDP	97.9%	92.8%	97.9%	91.8%
EVP	98.2%	89.1%	97.3%	90.1%
SVP	98.2%	95.0%	98.2%	94.5%
CVP	98.8%	91.1%	99.2%	91.2%
FDP	99.3%	86.8%	99.6%	89.3%
EDU	99.5%	88.6%	98.8%	88.7%

Schwarz und Linder (2007) konnten in Untersuchungen über das Verhalten der Fraktionen im Nationalrat zeigen, dass Fraktionen aus der politischen Mitte bei Detailberatungen grössere Differenzen an den Tag legen als die Parteien an den Polen des politischen Spektrums. Die erste diesbezüglich durchgeführte Analyse konnte dieses Ergebnis für den Zürcher Kantonsrat nicht pauschal bestätigen. Dennoch zeigt sich, dass sich die Fraktionen bei Gesetzesberatungen sowie Budgetdebatten leicht anders verhalten als bei anderen Abstimmungen.

¹² Energiegesetz (Vorlage 4667/2012), EG KESR (Vorlage 4830/2011), Gesetz über Anpassung Personalrecht Lehrpersonen Volksschule (Vorlage 4774/2011), Strassengesetz (Vorlage 4674/2012), Verkehrsabgabengesetz (Vorlage 4688/2012).

Tabelle 16: Fraktionsgeschlossenheit bei Budgetvorlagen im 2. Amtsjahr (Agreement-Index, N=72)

	Budgetvorlagen		Alle Vorlagen	
	Allgemein	Mit punktuellen Absenzen	Allgemein	Mit punktuellen Absenzen
GP-CSP-AL	93.4%	89.4%	95.1%	90.1%
SP	99.8%	95.6%	98.1%	91.2%
GLP	95.8%	93.1%	96.9%	88.2%
BDP	100.0%	98.3%	97.9%	91.8%
EVP	100.0%	95.1%	97.3%	90.1%
SVP	99.8%	98.9%	98.2%	94.5%
CVP	100.0%	97.8%	99.2%	91.2%
FDP	98.2%	90.3%	99.6%	89.3%
EDU	98.3%	95.0%	98.8%	88.7%

Bei Budgetvorlagen schliessen sich in den meisten Fraktionen die Reihen (Tabelle 16). Die Ausnahmen bilden hier die EDU sowie die Grünen, welche beide Spezialfälle sind, wie bereits ausgeführt wurde.

5.3 Fraktionsgeschlossenheit in Abhängigkeit der Vorlage

Die Verteilung der individuellen Abweichungen ist für beide untersuchten Amtsjahre praktisch gleich. Von den 198 im ersten Jahr im Kantonsrat behandelten Geschäften kam es bei deren 134 überhaupt nie zu fraktionsabweichendem Abstimmungsverhalten. Im zweiten Amtsjahr kam es bei 135 von 196 Geschäften nie zu einer Abweichung eines Fraktionsmitglieds. Bei den Geschäften, bei denen es zu fraktionsabweichendem Verhalten kam, war dies in genau der Hälfte der Fälle nur eine oder zwei Personen. In Tabelle 17 ist ersichtlich, wie oft sich fraktionsabweichendes Verhalten pro Geschäfte gezeigt hat:

Tabelle 17: Anzahl Abweichungen

Anzahl Abweichungen	Anzahl Geschäfte, 1. Amtsjahr	Anzahl Geschäfte, 2. Amtsjahr
0	134	135
1	21	21
2	11	9
3	5	6
4	4	4
5	5	3
6	3	0
7	2	3
8	3	3
9	1	1
10	1	3
11	3	1
13	0	2
14	2	1
16	0	1
17	1	0
18	0	1
19	1	0
21	1	0
25	0	1
28	0	1
Total	198	196

In den Tabellen 18a und 18b ist zu sehen, welches die Geschäfte sind, die mindestens zehn oder mehr fraktionsabweichendes individuelles Abstimmungsverhalten generierten.

Tabelle 18a: Umstrittene Vorlagen, 1. Amtsjahr

Vorlage	Anzahl Abweichungen
Verordnung über die Beteiligung der Gemeinden an den Kosten der Ombudsperson	21
Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung des Budgets für das Rechnungsjahr 2012	19
Energiegesetz	17
Erklärungen zum Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2013-2016 (KEF 2013-2016)	14
Begnädigungsgesuch	14
Bewilligung von Beiträgen an die Stiftung Greater Zurich Area Standortmarketing für 2012 bis 2015	11
Förderung und Gleichstellung der Gebärdensprache	11
Verankerung von Testkäufen im Gesundheitsgesetz	11
Bewilligung eines Objektkredites für die Autobahnüberdeckung Katzenssee Nationalstrasse A1	10

Tabelle 18b: Umstrittene Vorlagen, 2. Amtsjahr

Vorlage	Anzahl Abweichungen
Mittelschulgesetz	28
Erklärungen zum Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2014-2017	25
Bewilligung eines Beitrages aus dem Lotteriefonds zugunsten der Stadt Winterthur	18
Änderung des kantonalen Steuergesetzes	16
Gleichgewichtung des Sportunterrichts an Zürcher Mittelschulen	14
Nachfolgestudie zum Einsatz von Psychopharmaka bei Kindern und Jugendlichen	13
Polizeigesetz	13
Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung des Budgets für das Rechnungsjahr 2013	11
Beschluss des Kantonsrates über die kantonale Volksinitiative „Gegen Steuergeschenke für Superreiche, für einen starken Kanton Zürich“	10
Bewilligung eines Verpflichtungskredits zum Bau der Strasse Uster West	10
Unabhängige Meldestelle für „Whistleblowing“	10

6. Fazit

Die *Fraktionsgeschlossenheit* im Zürcher Kantonsrat ist sehr hoch, sie stieg vom ersten zum zweiten Amtsjahr sogar noch einmal leicht an. Die Mitglieder einer Fraktion stimmen in der Regel alle gleich ab. Da auch die Enthaltungen äusserst spärlich gesät sind, kann man davon ausgehen, dass die politischen Konflikte nicht in erster Linie in den Debatten des Kantonsrats nach aussen getragen werden, sondern bereits in den vorberatenden Kommissionen sowie innerhalb der Fraktionen ausgemehrt werden.

Die im vorliegenden Bericht präsentierten Interpretationen beziehen sich auf die erste Hälfte der Legislatur 2011 bis 2015, in welcher bisher 394 Geschäfte behandelt und 707 Abstimmungen durchgeführt wurden.

Im ersten Amtsjahr wurden im Rahmen von Gesetzesdebatten relativ wenige Abstimmungen (14.4%) durchgeführt. Im zweiten Amtsjahr war es bereits jede fünfte Abstimmung. Das neue Parlament musste sich erst in die Geschäfte einarbeiten und die Dossiers vorbereiten. Die zusätzlich durchgeführten Analysen, die sich ausschliesslich auf die Beratungen zu Gesetzesvorlagen und den Detailabstimmungen während der Budgetdebatte konzentrieren, zeigen dann auch einige Differenzen im Verhalten der Fraktionen. Schwarz und Linder (2007) untersuchten Gesetzesdebatten aus dem Nationalrat und kamen zum Schluss, dass besonders Mitteparteien bei Detailabstimmungen eine im Verhältnis eher tiefe Fraktionsgeschlossenheit aufweisen. Ob sich dies für den Kantonsrat generell sagen lässt, kann aber erst nach Ablauf der Legislatur, wenn eine grössere Anzahl intensiver Gesetzesdebatten analysiert werden kann, gesagt werden. Dennoch zeigen die beiden ersten Amtsjahre ebenfalls eine in diese Richtung gehende Tendenz.

Ein interessanter Punkt zeigt die Analyse der Enthaltungen bzw. Absenzen bei Abstimmungen. Über den ganzen Untersuchungszeitraum kam es zu fast einem Fünftel Absenzen bei Abstimmungen, bei sehr wenigen Enthaltungen. Interpretiert man einen Teil der Absenzen als bewusst gewählte Abstimmungsstrategie, zeigt sich, dass die Geschlossenheit der Fraktionen weniger hoch ausfällt, in einigen Fraktionen sogar deutlich.

Die weiteren Analysen werden es ermöglichen, auf der Basis mehrerer Jahre breiter abgestützte und differenziertere Befunde zum Abstimmungsverhalten im Zürcher Kantonsrat und zu dessen Entwicklung über die Zeit vorzulegen.

LITERATUR

- Bailer, Stefanie/Bütikofer, Sarah (2013): Legislative Norms and Party Group Discipline in the Swiss Parliament. Zürich: ETH GESS. Working Paper.
- Bütikofer, Sarah (2013, im Erscheinen). Das Schweizer Parlament - Eine Institution auf dem Pfad der Moderne. Eine Analyse der 47. Legislatur. Nomos.
- Häne, Stefan (2012): Die neue Mitte will in die Zürcher Regierung einziehen. Tages-Anzeiger, 7. Januar 2012: 17.
- Hix, Simon / Abdul Noury / Roland, Gérard (2005). Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001. *British Journal of Political Science* 35(2): 209-234.
- Rice, Stuart A. (1928): Quantitative Methods in Politics. New York: Knopf.
- Schuler, Martin/Joye Dominic (2008): Typologie der Gemeinden der Schweiz 1980-2000. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Schwarz, Daniel/Linder, Wolf (2007). Fraktionsgeschlossenheit im schweizerischen Nationalrat 1996-2005: Studie im Auftrag der schweizerischen Bundesversammlung. Bern: IPW.

ANHANG

Tabelle 19: Gemeindetypologie BfS (Quelle: Schuler/Joye 2008)

Name Gemeinde	Gemeindetyp BfS	Erklärung
Adliswil	2	Suburbane Gemeinde
Affoltern a.A.	2	Suburbane Gemeinde
Bäretswil	4	Periurbane Gemeinde
Bauma	6	Industrielle und teritiäre Gemeinde
Bonstetten	4	Periurbane Gemeinde
Bubikon	2	Suburbane Gemeinde
Buchs	2	Suburbane Gemeinde
Bülach	2	Suburbane Gemeinde
Dänikon	4	Periurbane Gemeinde
Dietikon	2	Suburbane Gemeinde
Dietlikon	2	Suburbane Gemeinde
Dinhard	4	Periurbane Gemeinde
Dübendorf	2	Suburbane Gemeinde
Egg	2	Suburbane Gemeinde
Elgg	6	Industrielle und teritiäre Gemeinde
Embrach	2	Suburbane Gemeinde
Feuerthalen	2	Suburbane Gemeinde
Gibswil	8	Agrar-gemischte Gemeinden
Gossau	4	Periurbane Gemeinde
Hinwil	2	Suburbane Gemeinde
Hombrechtikon	2	Suburbane Gemeinde
Horgen	2	Suburbane Gemeinde
Höri	2	Suburbane Gemeinde
Hüntwangen	4	Periurbane Gemeinde
Illnau-Effretikon	2	Suburbane Gemeinde
Kilchberg	3	Einkommensstarke Gemeinde
Kloten	2	Suburbane Gemeinde
Küsnacht	3	Einkommensstarke Gemeinde
Männedorf	2	Suburbane Gemeinde
Maur	3	Einkommensstarke Gemeinde
Meilen	3	Einkommensstarke Gemeinde
Mettmenstetten	4	Periurbane Gemeinde
Mönchaltorf	4	Periurbane Gemeinde
Oberembrach	7	Ländliche Pendlergemeinde
Oberglatt	2	Suburbane Gemeinde
Oberrieden	3	Einkommensstarke Gemeinde
Oberstammheim	8	Agrar-gemischte Gemeinden
Opfikon	2	Suburbane Gemeinde
Otelfingen	2	Suburbane Gemeinde
Ottenbach	4	Periurbane Gemeinde
Pfäffikon	2	Suburbane Gemeinde
Rafz	4	Periurbane Gemeinde
Regensdorf	2	Suburbane Gemeinde
Richterswil	2	Suburbane Gemeinde
Rümlang	2	Suburbane Gemeinde
Rüti	2	Suburbane Gemeinde
Schlieren	2	Suburbane Gemeinde

Seegräben	4	Periurbane Gemeinde
Seuzach	4	Periurbane Gemeinde
Stäfa	2	Suburbane Gemeinde
Steinmaur	2	Suburbane Gemeinde
Sternenberg	8	Agrar-gemischte Gemeinden
Thalwil	2	Suburbane Gemeinde
Turbenthal	6	Industrielle und teritiäre Gemeinde
Uetikon a.S.	2	Suburbane Gemeinde
Unterengstringen	3	Einkommensstarke Gemeinde
Urdorf	2	Suburbane Gemeinde
Uster	2	Suburbane Gemeinde
Volketswil	2	Suburbane Gemeinde
Wädenswil	2	Suburbane Gemeinde
Wallisellen	2	Suburbane Gemeinde
Waltalingen	8	Agrar-gemischte Gemeinden
Weiningen	2	Suburbane Gemeinde
Wettswil a.A.	2	Periurbane Gemeinde
Wetzikon	1	Zentrum (Stadt)
Winterthur	1	Zentrum (Stadt)
Zell	4	Periurbane Gemeinde
Zollikon	3	Einkommensstarke Gemeinde
Zumikon	3	Einkommensstarke Gemeinde
Zürich	1	Zentrum (Stadt)

Tabelle 20: Übersicht der Kommissionen des Kantonsrats

	Anzahl KR
Finanzkommission (FIKO)	11
Geschäftsprüfungskommission (GPK)	11
Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit (ABG)	11
Aufsichtskommission wirtschaftliche Unternehmen (AWU)	11
Justizkommission (JUKO)	11
Kommission für Staat und Gemeinden (STGK)	15
Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (KSSG)	15
Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit (KJS)	15
Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK)	15
Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU)	15
Kommission für Bildung und Kultur (KBIK)	15
Kommission für Planung und Bau (KPB)	15
Geschäftsleitung (GL)	15
Total	180