

**DAS ABSTIMMUNGSVERHALTEN
DES ZÜRCHER KANTONSRATS
2011-2015**

Universität Zürich
Institut für Politikwissenschaft
Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation

Das Abstimmungsverhalten des Zürcher Kantonsrats 2011-2015

Schlussbericht

Sarah Bütikofer und Thomas Widmer

Zürcher Politik- & Evaluationsstudien

herausgegeben von Thomas Widmer

Publikationsreihe des Forschungsbereichs ‚Policy-Analyse & Evaluation‘
Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

ISBN 3-908610-37-0

Bezugsadresse:

Universität Zürich

Institut für Politikwissenschaft

Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation

Affolternstrasse 56, CH-8050 Zürich

Telefon +41 1 634 38 41

E-Mail fbpae@ipz.uzh.ch

© 2015 bei den Autoren

INHALT

INHALT	5
ZUSAMMENFASSUNG	7
EINLEITUNG	9
1. Ziele des Schlussberichts	9
1.1 <i>Analyse der Fraktionsgeschlossenheit</i>	9
1.2 <i>Abstimmungen und Geschäfte von 2011 bis 2015</i>	10
2. Gliederung der Analysen des Schlussberichts	11
DAS ABSTIMMUNGSVERHALTEN IM KANTONSRAT	12
1. Daten und Methoden	12
2. Zusammensetzung des Kantonsrats von Zürich in der Legislatur 2011-15	13
2.1 <i>Fraktionen</i>	13
2.2 <i>Mutationen</i>	14
3. Die Abstimmungen im Kantonsrat – deskriptive Auswertungen.....	15
3.1 <i>Abstimmungstypen und Geschäftsarten</i>	16
3.2 <i>Einstimmigkeit der Entscheide</i>	17
3.3 <i>Anteil der Abstimmungen aus den einzelnen Direktionen</i>	19
4. Das Abstimmungsverhalten im Kantonsrat im Amtsjahr 2014/15	20
4.1 <i>Ideologisches Spektrum</i>	20
4.2 <i>Das Fraktionsverhalten im Zürcher Kantonsrat, 2011-2015</i>	21
4.3 <i>Vergleich Zürcher Kantonsrat mit dem Nationalrat, 2011-2015</i>	23
4.4 <i>Fraktionsgeschlossenheit bei punktuellen Absenzen</i>	25
4.5 <i>Fraktionsgeschlossenheit bei speziellen Beratungen</i>	29
4.5.1 <i>Gesetzesberatungen</i>	29
4.5.2 <i>Budgetberatungen</i>	30
4.6 <i>Abstimmungsspezifische Abweichungen</i>	31
4.7 <i>Individuelles Abweichungsverhalten</i>	31
5. Koalitionsverhalten im Kantonsrat.....	32
5.1 <i>Die Koalitionen des letzten Amtsjahrs im Vergleich mit den Vorjahren</i>	32
5.3 <i>Koalitionsverhalten während der Budgetdebatten</i>	34
6. Fraktionsverhalten in Abhängigkeit der geographischen Herkunft	35
6.1 <i>Stadt-Land</i>	35
6.2 <i>Geschlossenheit der Bezirksvertretungen</i>	36
7. Fazit	37
LITERATUR	39
ANHANG	40

ZUSAMMENFASSUNG

Die Fraktionen des Zürcher Kantonsrats zeichneten sich über die ganze Legislatur 2011 bis 2015 durch eine ausgesprochen hohe Geschlossenheit in ihrem Abstimmungsverhalten aus. In sämtlichen Fraktionen stimmen alle Fraktionsmitglieder in nahezu allen Abstimmungen gleich. Es kommt nur ausnahmsweise vor, dass ein Fraktionsmitglied von der Position der Mehrheit seiner Fraktion abweicht oder sich der Stimme enthält.

Die Fraktionen des Zürcher Kantonsrats können darum weitgehend als *kollektive Akteure* betrachtet werden. Das individuelle Abstimmungsverhalten des einzelnen Ratsmitglieds deckt sich in mindestens 95 Prozent aller Abstimmungen mit dem seiner Fraktion. Das Konfliktpotenzial besteht vor allem zwischen und nicht innerhalb der Fraktionen.

Die Fraktionen des Zürcher Kantonsrats unterscheiden sich somit deutlich von den Fraktionen im Nationalrat, die ein weniger kohärentes Abstimmungsverhalten aufweisen. Auf Bundesebene treten die Fraktionen der traditionellen bürgerlichen Parteien, die FDP und die CVP, in vielen Abstimmungen nicht geschlossen auf. Im Zürcher Kantonsrat ist dies hingegen fast nie der Fall. Die Fraktionsgeschlossenheit dieser beiden Fraktionen lag in allen vier Amtsjahren immer bei 99 Prozent oder höher.

Im Nationalrat stimmen die Fraktionen am rechten sowie am linken Rand des politischen Spektrums in der Regel geschlossener ab als die Fraktionen der politischen Mitte. Nicht so in Zürich. Im Durchschnitt treten die Polparteien sogar etwas weniger geschlossen auf als die politische Mitte. Wobei an dieser Stelle gesagt werden muss, dass auch deren Geschlossenheit auf einem sehr hohen Niveau von über 95 Prozent liegt.

Die Faktoren, welche das individuelle Abstimmungsverhalten von Mitgliedern eines nationalen Parlaments erklären, scheinen auf der kantonalen Ebene – soweit sie überprüft werden konnten – einen viel weniger starken Einfluss auf den Positionsbezug eines Parlamentsmitglieds zu haben. So spielen der Wahlbezirk, die Urbanität des Wohnortes eines Kantonsratsmitglieds, die Kommissionszugehörigkeit, das Wahlergebnis des Parlamentsmitglieds oder ein geplanter Rücktritt im Gegensatz zur Parteizugehörigkeit praktisch keine Rolle, wenn es darum geht, das Abstimmungsverhalten zu erklären.

Die Analyse des Abstimmungsverhaltens des Zürcher Kantonsrats während der Legislatur 2011-2015 zeigt eindrücklich auf, dass empirische Befunde aus dem Nationalrat nicht ungeprüft auf die kantonale Ebene übertragen werden können. Dies ist eine wichtige Erkenntnis für weiterführende Untersuchungen zum Abstimmungsverhalten kantonaler Legislativen.

EINLEITUNG

1. Ziele des Schlussberichts

Der vorliegende Bericht hat zwei Ziele: Zum einen wird das Abstimmungsverhalten der Fraktionen im Zürcher Kantonsrat im letzten Amtsjahr – das heisst zwischen Mai 2014 und April 2015 – untersucht. Zum anderen werden in diesem Bericht auch Analysen über die gesamte Legislatur 2011-2015 präsentiert und Aussagen getätigt, die alle vier Amtsjahre betreffen. Zur Analyse der Vorjahre liegen separate Jahresberichte vor (siehe Bütikofer/Widmer 2012, 2013, 2014)

1.1 Analyse der Fraktionsgeschlossenheit

Im vorliegenden Bericht wird zum einen aufgezeigt, wie geeint die Fraktionen im Zürcher Kantonsparlament im letzten Jahr der laufenden Legislatur aufgetreten sind und welche Koalitionen sie untereinander eingingen. Zum anderen werden die vier Amtsjahre miteinander verglichen, um aufzuzeigen, wie sich die Fraktionsgeschlossenheit sowie die Koalitionsbildung entwickelt haben. An dieser Stelle interessieren vor allem die Differenzen zwischen den einzelnen Amtsjahren sowie der Vergleich mit dem Nationalrat. Sämtliche Ergebnisse werden in tabellarischer Form präsentiert und interpretiert.

Im Zürcher Kantonsrat kommt seit August 2007 ein elektronisches Abstimmungssystem zur Anwendung, welches es ermöglicht, das Abstimmungsverhalten der einzelnen Kantonsrätinnen und -räten systematisch zu erfassen. Die Legislaturperiode 2011-2015 ist die erste, in der das Abstimmungsverhalten des Kantonsrats vollständig erfasst werden kann. Diese Daten liefern die Grundlage für die im Folgenden präsentierten Analysen des Abstimmungsverhaltens im Zürcher Kantonsparlament.

Die vorliegenden Resultate können nicht auf frühere Legislaturperioden oder andere kantonale Legislativen übertragen werden. Die Analysen beziehen sich nur auf das Abstimmungsverhalten des Zürcher Kantonsrats während der Legislatur 2011-2015.

Die Entwicklung der Installation von elektronischen Abstimmungsanlagen geht allerdings voran, mittlerweile verfügt über die Hälfte der kantonalen Parlamente über eine solche Anlage. Aus dem Kanton Basel Stadt liegt eine erste Auswertung der individuellen Abstimmungsent-scheide der Kantonsparlamentarier vor (Gröflin 2013). Der Ansatz dieser Arbeit ist eher normativer Natur und zeigt, dass die Installation der elektronischen Abstimmungsanlage einen disziplinerenden Charakter auf die einzelnen Fraktionsmitglieder hatte. Da aus dem Zürcher Kantonsrat keinerlei empirische Daten auf individueller Ebene aus der Zeit vor der Installation der Abstimmungsanlage vorliegen und die Kantonsratsmitglieder auch nicht zu ihrem Abstimmungsverhalten befragt wurden, können für den Zürcher Kantonsrat keine solchen Schlüsse gezogen werden.

1.2 Abstimmungen und Geschäfte von 2011 bis 2015

In Tabelle 1 ist ersichtlich, wie oft der Kantonsrat im Untersuchungszeitraum abgestimmt und wie viele Geschäfte er behandelt hat.

Tabelle 1: Übersicht Sitzungen, Geschäfte und Abstimmungen, 2011-2015

	1. Amtsjahr 2011/2012	2. Amtsjahr 2012/2013	3. Amtsjahr 2013/2014	4. Amtsjahr 2014/2015	Legislatur 2011-2015
Sitzungen	52	52	61	53	218
Geschäfte	198	196	202	145	741
Abstimmungen	376	331 ¹	580	360	1'647
Abstimmungen pro Sitzung	7.2	6.4	9.5	6.8	7.6
Abstimmungen pro Geschäft	1.9	1.7	2.9	2.5	2.2

Die *Sitzungszahl* lag im letzten Amtsjahr wieder so hoch wie in den ersten beiden Amtsjahren. Im dritten Amtsjahr 2013/2014 führte die Richtplandebatte zu deutlich mehr Sitzungen als üblich.

Die Zahl der behandelten *Geschäfte* war in den ersten drei Amtsjahren konstant, ging aber im letzten Amtsjahr gegenüber den Vorjahren um rund einen Viertel zurück. Während sich der Kantonsrat in den ersten drei Amtsjahren mit jeweils rund 200 verschiedenen Vorlagen befasste, belief sich die Zahl der behandelten Geschäfte im letzten Amtsjahr auf 145.

Im letzten Legislaturjahr 2014/2015 fielen 360 *Abstimmungen* an. Gegenüber dem Vorjahr ist dies ein deutlicher Rückgang an Abstimmungen. Dieser Rückgang kann in erster Linie damit erklärt werden, dass das 3. Amtsjahr 2013/2014 im Zeichen des kantonalen Richtplans stand und im Zuge dieser Debatte ausserordentlich viele Abstimmungen anfielen. Das vierte Amtsjahr 2014/2015 kann folglich als normales Amtsjahr bezeichnet werden. Allerdings wurde im Vergleich mit der ersten Legislaturhälfte doch ein wenig häufiger abgestimmt, denn obwohl weniger Geschäfte behandelt wurden, lag die durchschnittliche Anzahl Abstimmungen pro Sitzung ähnlich hoch wie in den ersten beiden Amtsjahren.

Anhand des höheren Werts für die Zahl der Abstimmungen pro Geschäft lässt sich wiederum der Einfluss der Richtplandebatte im Amtsjahr 2014/2015 erkennen. Dieser Wert fällt aber auch für das letzte Jahr der Legislatur höher aus als in den ersten beiden Jahren, in denen tendenziell häufiger Geschäfte mit wenigen Abstimmungen behandelt wurden.

Über die ganze Legislatur hinweg hat der Zürcher Kantonsrat 1'647 Abstimmungen durchgeführt. Diese Zahl liegt deutlich unter der Anzahl Abstimmungen, die beispielsweise im Nationalrat anfallen.²

¹ Diese Angaben beziehen sich auf die ausgewerteten Abstimmungen. Von mindestens drei Sitzungen liegen keine Angaben vor (1. Oktober 2012, 3. Dezember 2012 und 28. Januar 2013).

² In der Legislatur 2011-2015 wurden im Nationalrat 4'438 Abstimmungen durchgeführt, die sich aus Debatten zu Gesetzesentwürfen, Volksbegehren und parlamentarischen Vorstössen ergaben. Der Nationalrat kommt pro Jahr an gut fünfzig Sitzungstagen zusammen.

2. Gliederung der Analysen des Schlussberichts

Der vorliegende Schlussbericht ist folgendermassen gegliedert. Einleitend stehen einige Ausführungen zu den Fraktionen und den einzelnen Mitgliedern des Kantonsrats sowie den diesbezüglichen Veränderungen während der letzten Legislatur.

Das erste empirische Kapitel umfasst die wichtigsten deskriptiven Auswertungen zu den im Kantonsrat durchgeführten Abstimmungen während der letzten Legislatur. Diese dienen dazu, die nachfolgenden Analysen einordnen zu können. Die weiteren Kapitel sind so aufgebaut, dass zuerst auf das letzte Amtsjahr und danach auf die gesamte Legislatur eingegangen wird.

Im analytischen Teil des Berichts wird zuerst die Geschlossenheit pro Fraktion aufgezeigt. Weiter wird das Fraktionsverhalten bei einigen ausgewählten Beratungen analysiert, um zu zeigen, wie die sehr hohe Einigkeit in den Fraktionen des Kantonsrats zustande kommt.

In einem weiteren Kapitel wird dem Koalitionsverhalten der Fraktionen im Kantonsrat nachgegangen. Auch in diesem Abschnitt werden die Koalitionen bei einigen ausgewählten Debatten genauer betrachtet.

Danach wird dem individuellen Abstimmungsverhalten der Kantonsrätinnen und -räten nachgegangen und aufgezeigt, auf welche Faktoren fraktionsabweichendes Verhalten allenfalls zurückgeführt werden kann. Abschliessend wird das Abstimmungsverhalten der Ratsmitglieder hinsichtlich ihrer geographischen Herkunft analysiert. Der Bericht schliesst mit einem Fazit.

DAS ABSTIMMUNGSVERHALTEN IM KANTONSRAT

1. Daten und Methoden

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

Die Daten zum Abstimmungsverhalten wurden unter Einbezug zusätzlicher Informationen zu den Parlamentarierinnen und Parlamentariern systematisch ausgewertet. Die Analysen wurden mit dem Statistikprogramm STATA vorgenommen. Die Berechnungen der Fraktionsgeschlossenheit beruhen auf zwei etablierten Indices.

Die bekannteste Masszahl zur Bestimmung der Fraktionsgeschlossenheit ist der *Rice-Index* (RI; 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 berücksichtigt zwar bei der Berechnung die Enthaltungen; doch eine qualitative Beurteilung des Grundes, der zur Enthaltung führt, kann dieses Mass nicht leisten (vgl. Hix et al. 2005).³

Diese beiden Indices können angewendet werden, um die Geschlossenheit des Abstimmungsverhaltens jeder eindeutig definierten Gruppe von Parlamentsmitgliedern auszuwerten. Ihre

³ In Kapitel 4.1, Seite 18 des vorliegenden Berichts wird eine empirische Annäherung an die möglichen Gründe einer Abstimmungsabstänze vorgenommen.

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 von Angehörigen der gleichen Parlamentskommission 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 2015).

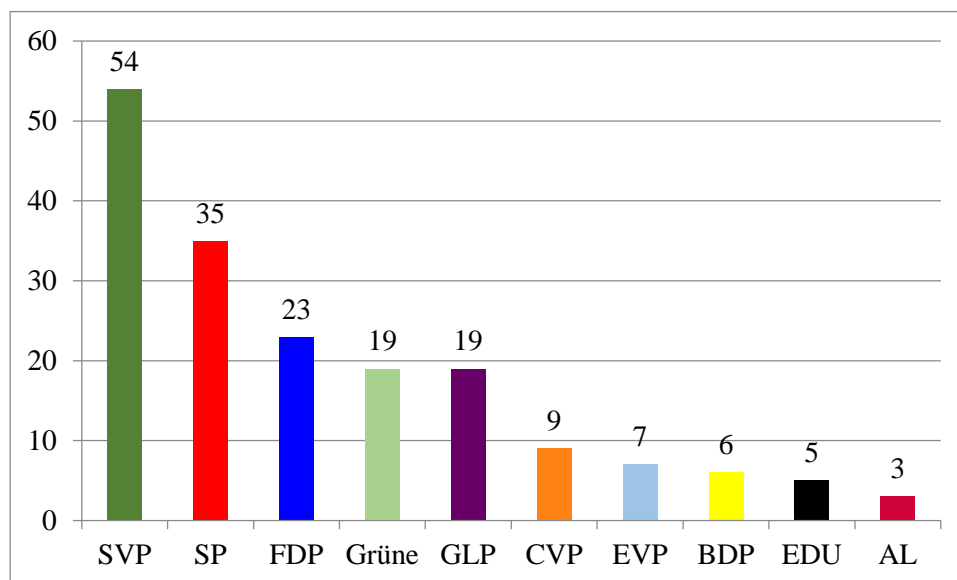
2. Zusammensetzung des Kantonsrats von Zürich in der Legislatur 2011-15

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“ bekannt) bestimmt werden.

2.1 Fraktionen

Für die Legislaturperiode 2011-2015 setzte sich der Kantonsrat aus 180 Mitgliedern von zwölf verschiedenen Parteien zusammen.⁴

Abbildung 1: Anzahl Sitze der Parteien im Kantonsrat Zürich, 2011-2015⁵



Quelle: Statistisches Amt, Kanton Zürich

⁴ Stand zu Legislaturbeginn am 1. Mai 2011, nach den Wahlen vom 3. April 2011.

⁵ 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.

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

Tabelle 2: Fraktionsstärken im Zürcher Kantonsrat

Fraktion	Anzahl Mitglieder	Sitzanteil in %
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 den berechneten Index als in einer grossen Fraktion. Andererseits kann man davon ausgehen, dass es in einer grossen Fraktion mit vielen Mitgliedern auch mehr potentielle Abweichler gibt.⁶

2.2 Mutationen

In Tabelle 3 sind die wichtigsten Zahlen zu den Mutationen im Zürcher Kantonsrat während der Legislatur 2011-2015 aufgelistet. Von den am 9. Mai 2011 vereidigten 180 Mitgliedern des Kantonsrates gehörten am Ende der Legislatur noch 104 dem Rat an. Während der Legislatur sind 48 Kantonsrätinnen und -räte zurückgetreten.⁷ Das entspricht einer Rücktrittsrate von 27 Prozent. Die Mutationsrate betrug während der Legislatur 2011-2015 53 Prozent. Es gehörten

⁶ Eine entsprechende Auswertung hat ergeben, dass es im Zürcher Kantonsrat keinen Zusammenhang zwischen der Fraktionsgrösse, d.h. der Anzahl Mitglieder einer Fraktion und der prozentualen Anteile der Abweichungen, die in dieser Fraktion verzeichnet werden, gibt (siehe Abbildung A1 im Anhang).

⁷ Acht Personen, die am 9. Mai 2011 in den Rat eintraten, haben weniger als eine Legislatur absolviert und traten vor Ende der Legislatur wieder aus dem Rat zurück. Zwei Personen traten während der Legislatur in den Rat ein und auch wieder aus.

also weniger als die Hälfte aller Kantonsrätinnen und Kantonsräte dem Rat während der gesamten vier Jahren an.

Wie Feh Widmer (2015) aufzeigt, gehörte der Kanton Zürich zwischen 1990 und 2012 im gesamtschweizerischen Vergleich zu denjenigen Kantonen mit den tiefsten Mitgliederfluktuationen in der kantonalen Legislative. Wie es scheint, hat in der Legislatur 2011-2015 diesbezüglich aber eine Veränderung stattgefunden.

21 Kantonsrätinnen und -räte gaben ihren Rücktritt per Ende Legislatur 2011/15 bekannt. 159 Bisherige traten zu den Erneuerungswahlen im April 2015 an, davon wurden 142 Personen wieder gewählt (89 Prozent). Zwei Gewählte nahmen die Wahl nicht an, weil sie gleichentags auch in den Zürcher Regierungsrat gewählt wurden.⁸ Unter den 17 nicht wiedergewählten Rätinnen und Räte⁹ waren neun Personen während der Legislatur 2011-2015 nachgerutscht, drei gehörten dem Rat seit 2011 an und vier seit 2007. Ein im April 2015 nicht wiedergewählter Kantonsrat trat bereits 1999 ein.

Tabelle 3: Übersicht Mutationen während der Legislatur 2011-2015 / Neuwahlen 2015

Vereidigt am 9. Mai 2011	180
- davon Bisherige	132
Ausgeschieden während Legislatur 2011-2015	48
Eingetreten während Legislatur 2011-2015	48
- Fluktuation Legislatur 2011-2015	96
Rücktritt per Ende Legislatur 2011-2015	21
Bisherige Kandidierende, Kantonsratswahlen April 2015	159
Wiedergewählte Kandidierende, Kantonsratswahlen April 2015	142
Wiedergewählte Kandidierende 2015, vor 2011 eingetreten	65
Nicht wiedergewählte Kandidierende, Kantonsratswahlen April 2015	17

3. Die Abstimmungen im Kantonsrat – deskriptive Auswertungen

Bevor die Fraktionsgeschlossenheit der letzten Legislatur betrachtet wird, werden eingangs einige deskriptive Auswertungen der Abstimmungen vorgestellt.

Gesamthaft wurden zwischen dem 9. Mai 2011 und dem 11. Mai 2015 1'647 Abstimmungen durchgeführt. Der Kantonsrat hielt 218 Sitzungen ab und beriet 741 Geschäfte. Pro Sitzung wurden in der aktuellen Legislatur durchschnittlich 7.6 Abstimmungen durchgeführt (Tabelle 1).

⁸ Es handelt sich um Silvia Steiner (CVP) und Carmen Walker Späh (FDP).

⁹ Bei den Wahlen im April 2011 wurden mehr Kantonsrätinnen und Kantonsräte abgewählt, es waren dies 25 an der Zahl.

3.1 Abstimmungstypen und Geschäftsarten

Der Anteil der vier Abstimmungstypen am Total der Abstimmungen war in der ersten Legislaturhälfte deutlich anders als in der zweiten Legislaturhälfte (vgl. Tabelle 4). In den ersten beiden Jahren der Legislatur dominierten die Einzel- sowie Schlussabstimmungen, was auf einige Besonderheiten des Zürcher Kantonsrats sowie auf den Untersuchungszeitraum¹⁰ zurückgeführt werden kann.¹¹ Einzelanträge aus den Kommissionen wurden in der ersten Legislaturhälfte nur vereinzelt in die Ratsdebatte getragen. Dies änderte sich in der zweiten Hälfte der Legislatur. Im dritten Legislaturjahr war die Richtplandebatte prägend. Sie alleine führte zu 213 Abstimmungen, wovon 210 Abstimmungen im Rahmen der Detailberatung waren. Aus diesem Grund machten im dritten Amtsjahr die Detailabstimmungen über die Hälfte der Abstimmungen aus. Im vierten und letzten Jahr führte vor allem die Beratung des Gemeindegesetzes dazu, dass zahlreiche Ratsangehörige Änderungsanträge stellten; gesamthaft wurde fast neunzig Mal über Anträge zum Gemeindegesetz abgestimmt. Zudem fielen im letzten Legislaturjahr etwas mehr Gesetzesberatungen an als in den Vorjahren, was ebenfalls dazu führte, dass es zu deutlich mehr Detailabstimmungen kam.

Bezüglich der Eintretens- und Rückweisungsanträge hat sich über die ganze Legislatur kaum etwas verändert. Sie werden selten gestellt. Eintretens- und Rückweisungsanträge betreffen in vier von fünf Fällen Geschäfte, die bereits einer Direktion zugeordnet sind.

Tabelle 4: Verteilung der Abstimmungen nach Abstimmungstyp, 2011-2015

	1. Amtsjahr 2011/2012		2. Amtsjahr 2012/2013		3. Amtsjahr 2013/2014		4. Amtsjahr 2014/2015		Legislatur 2011-2015	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Eintreten	10	2.7	8	2.4	10	1.7	8	2.2	36	2.2
Rückweisung	9	2.4	4	1.2	3	0.5	5	1.4	21	1.3
Detailberatung	111	29.5	85	25.7	341	58.3	199	55.3	736	44.7
Einzel-/ Schlussabstimmung	201	53.5	214	64.7	205	35.9	142	39.4	762	46.3
Andere	45	11.9	20	6.0	21	3.6	6	1.7	92	5.6
Total	376	100.0	331	100.0	580	100	360	100	1'647	100

¹⁰ 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.

¹¹ Zum einen führen die im Kanton Zürich stark ausgebauten Volksrechte zu einer grossen Anzahl an Initiativen und Referenden, zu welchen sich der Kantonsrat in einer einzigen Abstimmung entweder zustimmend oder ablehnend äussern kann. Andererseits verfügen die Fraktionen im Kantonsrat über weitreichende Minderheitsrechte, die 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. (Diese Erläuterungen beruhen im Wesentlichen auf Informationen von Dr. Moritz von Wyss, Leiter der Parlamentsdienste des Zürcher Kantonsrats.)

3.2 Einstimmigkeit der Entscheide

Einstimmige Entscheide werden im Zürcher Kantonsrat nur ausnahmsweise getroffen (Tabelle 5). In der vergangenen Legislatur entschied der Rat bei ungefähr einer von sechs Abstimmungen einstimmig (16.8%). Einstimmige Schlussabstimmungen sind in weniger als einer von drei Abstimmungen verzeichnet worden. Das ist ein Zeichen dafür, dass die Konfliktlinien innerhalb des Kantonsrates auch während der Debatten erhalten bleiben. In anderen Parlamenten dienen Schlussabstimmungen lediglich der formellen Verabschiedung einer Vorlage aus dem Plenum, einstimmige Resultate sind darum dort häufiger. Beim Zürcher Kantonsrat ist dies nicht der Fall. Es kann folglich davon ausgegangen werden, dass Kantonsrätinnen und Kantonsräte auch die Schlussabstimmung als politische Äusserung betrachten.

Tabelle 5: Verteilung der Abstimmungen nach Abstimmungstyp und Einstimmigkeit, 2011-2015

	1. Amtsjahr 2011-2012			2. Amtsjahr 2012-2013			3. Amtsjahr 2013-2014			4. Amtsjahr 2014-2015			Legislatur 2011-2015		
	Anzahl	ein- stimmig	in %	Anzahl	ein- stimmig	in %	Anzahl	ein- stimmig	in %	Anzahl	ein- stimmig	in %	Anzahl	ein- stimmig	in %
Eintreten	10	2	20.0	8	2	25.0	10	0	0.0	8	0	0.0	36	4	11.1
Rückweisung	9	0	0.0	4	0	0.0	3	0	0.0	5	1	20.0	21	1	4.8
Detailberatung	111	1	0.9	85	4	4.7	341	4	1.2	199	8	4.0	736	17	2.3
Einzel-/ Schluss- abstimmung	201	63	31.2	214	74	34.7	205	60	29.3	142	51	35.9	762	248	32.5
Andere	45	18	40.0	20	10	50.0	21	5	23.8	6	1	16.7	92	34	37.0
Total	376	84	22.3	331	90	27.2	580	90	27.2	360	61	16.9	1'647	325	23.2

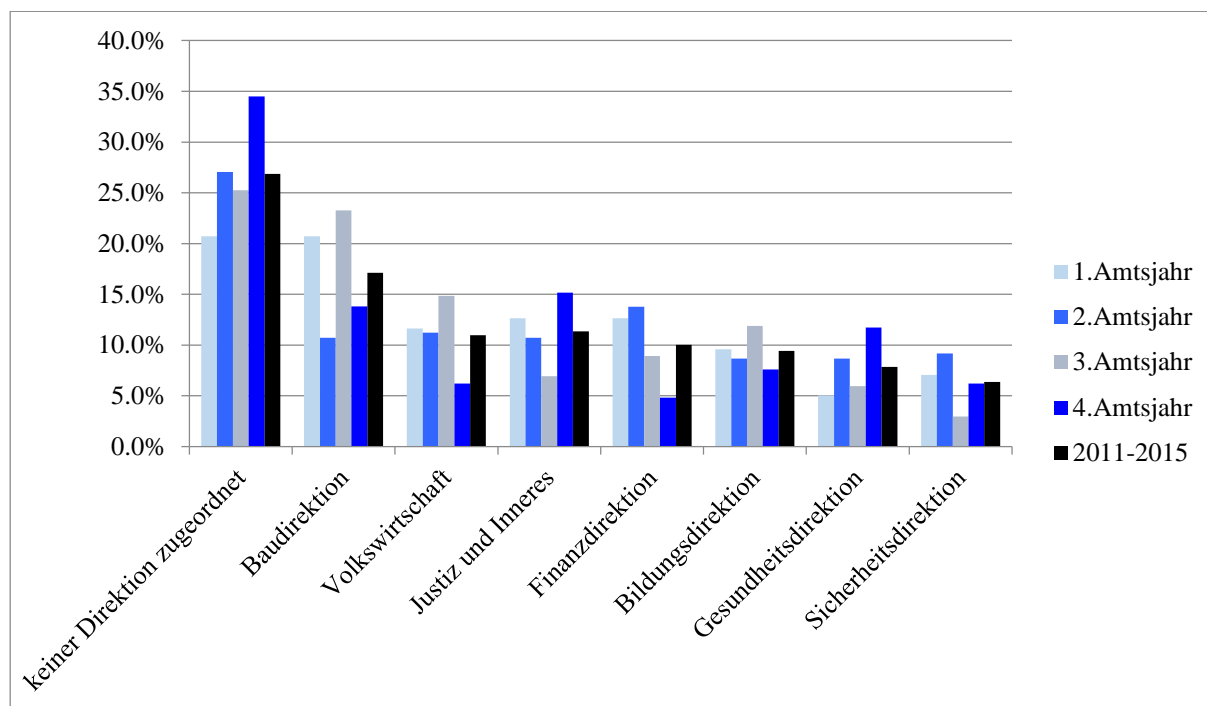
3.3 Anteil der Abstimmungen aus den einzelnen Direktionen

Die Geschäfte, über welche der Kantonsrat zu befinden hat, verteilen sich nicht zu gleichen Teilen auf die zuständigen Direktionen. In Abbildung 2 ist der prozentuale Anteil der Geschäfte, welcher jeder Direktion zugeteilt wurde, pro Amtsjahr dargestellt. Tabelle A1 im Anhang enthält die Anzahl der Geschäfte pro Direktion und Amtsjahr.

Auffallend ist, dass der Kantonsrat in jedem Legislaturjahr am meisten über Geschäfte debattiert hat, die zum Zeitpunkt der Debatte (noch) keiner Direktion zugeordnet waren. Dies betrifft vor allem Parlamentarische Initiativen sowie Vorlagen, die eines der kantonalen Gerichte betreffen, für welche der Kantonsrat die Oberaufsicht hat.

Betrachtet man die gesamte Legislatur 2011-2015, so zeigt sich, dass (von den zugewiesenen) am meisten Vorlagen in die Zuständigkeit der Baudirektion fielen (genau 130 an der Zahl). In die Zuständigkeit der Volkswirtschaftsdirektion sowie der Direktion für Justiz und Inneres fielen je gut 80 Geschäfte. Der Finanzdirektion wurden total 77 Vorlagen zugeordnet, die in der Regel auf die alljährliche Budgetdebatte zurückgeführt werden können. Am wenigsten zu debattieren gaben Anliegen, die in die Zuständigkeit der Sicherheitsdirektion fielen. In der Legislatur 2011-2015 fielen gesamthaft nur 47 Vorlagen in deren Zuständigkeit.

Abbildung 2: Prozentualer Anteil der Geschäfte 2011-2015, nach Direktionen geordnet



4. Das Abstimmungsverhalten im Kantonsrat im Amtsjahr 2014/15

Im folgenden Kapitel wird die Geschlossenheit der Fraktionen im Zürcher Kantonsrat für das vierte Amtsjahr 2014/2015 aufgezeigt und in Bezug zu den vorangehenden Legislaturjahren gestellt.

4.1 Ideologisches Spektrum

Da die ideologischen Lager im Zürcher Kantonsrat in der Legislatur 2011-2015 ähnlich gross waren, lassen sie sich gut vergleichen. Betrachtet man die Geschlossenheit der Lager gemäss einer Links-Mitte-Rechts Einteilung, zeigen sich deutliche Unterschiede. In Tabelle 6 sind die Rice-Indices (RI) und Agreement-Indices (AI) für die drei ideologischen Lager aufgeführt. Für die Berechnung der Geschlossenheit der drei Lager wurden die Parteien einer Ausrichtung zusammengefasst und für die Analyse als eine „Fraktion“ betrachtet.

Die Ratsrechte, bestehend aus den Fraktionen der SVP und der EDU, zeigt die höchste Geschlossenheit. Im Vergleich zu den Vorjahren stimmte sie im letzten Amtsjahr sogar noch etwas einheitlicher ab.

Die Ratslinke bestehend aus der Fraktion der SP und der Fraktion der Grünen stimmte in etwa neun von zehn Fällen gleich ab; ihre Geschlossenheit hat im Vergleich zu den Vorjahren im letzten Amtsjahr leicht zugenommen.

Tabelle 6: Geschlossenheit der ideologischen Lager in %, 2011-2015

	Anzahl Sitze	1. Amtsjahr 2011-2012		2. Amtsjahr 2012-2013		3. Amtsjahr 2013-2014		4. Amtsjahr 2014-2015		Legislatur 2011-2015	
		RI	AI	RI	AI	RI	AI	RI	AI	RI	AI
Ratslinke	57	91.5	92.4	87.6	90.2	88.0	90.3	91.3	93.1	89.6	91.5
Ratsmitte	64	70.7	77.0	71.2	77.5	59.6	69.0	70.0	77.1	67.9	75.2
Ratsrechte	59	93.2	94.1	95.4	95.8	95.6	96.1	95.3	95.8	94.9	95.5

Es ist nicht weiter erstaunlich, dass die Mitte eine geringere Geschlossenheit aufweist als die beiden Pole. Das ideologische Spektrum der fünf Mitteparteien ist an sich schon ziemlich breit. Ein Unterschied in der Geschlossenheit zwischen der sogenannten „Neuen Mitte“ aus der Legislatur 2011-2015, bestehend aus der GLP und der BDP sowie der traditionellen bürgerlichen Mitte (FDP, CVP und EVP), konnte allerdings nicht festgestellt werden. Dies zeigte sich vor allem deutlich im dritten Amtsjahr. Die Positionen der einzelnen Fraktionen, welche die Mitte ausmachen, lagen vor allem während der Richtplandebatte so weit auseinander, dass die gesamthaft betrachtete Geschlossenheit der Mitte im Vergleich zu den Vorjahren zurückging. Im letzten Amtsjahr erreichte die Mitte wieder die Geschlossenheit der ersten Legislaturhälfte.

4.2 Das Fraktionsverhalten im Zürcher Kantonsrat, 2011-2015

Was sich bereits im dritten Amtsjahr abgezeichnet hat, verstärkte sich im letzten Amtsjahr noch einmal: Die Geschlossenheit *innerhalb* der einzelnen Fraktionen im Zürcher Kantonsrat stieg noch einmal an. Tabelle 7 ist der Vergleich der Geschlossenheit der Fraktionen des letzten Amtsjahres mit den vorangegangenen zu entnehmen.

Die höchste Geschlossenheit des letzten Amtsjahres wies die kleine Fraktion der BDP auf. Ihre Mitglieder stimmten fast in jeder einzelnen Abstimmung absolut geschlossen. Sie trat im letzten Legislaturjahr geschlossener auf als in den vorangehenden drei Jahren.

Die Fraktionen der CVP und der FDP zeigten ebenfalls wieder eine extrem hohe Geschlossenheit. Diese zwei Fraktionen stimmten über die ganze Legislatur sehr konstant auf hohem Niveau geschlossen ab.

Die EVP zeigte im letzten Legislaturjahr eine sehr hohe Geschlossenheit, die über dem Durchschnitt der früheren Jahre liegt. Die kleinste der Fraktionen im Kantonsrat, die EDU, stimmte hingegen im vierten Amtsjahr weniger geeint ab als in den vorangegangenen Jahren.

Die Geschlossenheit der SVP nahm gegenüber den Vorjahren ebenfalls noch ein wenig zu, Enthaltungen wurden noch seltener. Die SVP ist die mit Abstand grösste Fraktion, ihre Mitglieder treten aber genauso geeint auf wie diejenigen aus den kleinen Fraktionen. Uneinigkeiten zwischen einzelnen Fraktionsmitgliedern werden auch in dieser grossen Fraktion nicht nach aussen getragen. Wie bereits erwähnt, gibt es keinen Zusammenhang zwischen der Fraktionsgrösse und der Häufigkeit von fraktionsabweichendem Abstimmungsverhalten (siehe Abbildung A1).

Die Geschlossenheit der Grünen Fraktion nahm im letzten Jahr der Legislatur ebenfalls noch einmal etwas zu und liegt über den Durchschnitt der vorangegangenen Jahre. Die Fraktion der Grünen wies über die ganze Legislatur das uneinheitlichste Abstimmungsverhalten auf, allerdings liegt ihre Geschlossenheit dennoch auf einem hohen Niveau.¹²

Die zweitgrösste Fraktion, die SP, trat im letzten Jahr ebenfalls sehr geschlossen auf, genauso wie sie es auch in den drei vorangegangenen Jahren tat. Die GLP zeigte sich im letzten Amtsjahr noch etwas geschlossener als in den Vorjahren.

Im Zürcher Kantonsrat kommt es folglich nur ausnahmsweise dazu, dass ein Fraktionsmitglied bei einer Abstimmung *nicht* die Position seiner Fraktion unterstützt. Da es im Kantonsrat ebenfalls nur selten zu Enthaltungen kommt¹³, fallen die Unterschiede zwischen dem berechneten Rice-Index (RI) und dem Agreement-Index (AI) ebenfalls sehr klein aus (Tabelle 7).

¹² Die Fraktion der Grünen besteht aus Mitgliedern der Grünen, der Alternativen Liste sowie einem Mitglied der CSP. Eine zusätzliche Analyse hat gezeigt, dass die Abweichungen innerhalb der Fraktion der Grünen sowohl bei Mitgliedern der Grünen Partei wie auch bei Mitgliedern der Parteien der Fraktionspartnerschaft gehäuft auftreten. Die insgesamt tiefere Fraktionsgeschlossenheit der Grünen Fraktion kann folglich nicht auf die Tatsache zurückgeführt werden, dass es sich um eine Fraktionsgemeinschaft handelt.

¹³ Gesamthaft betrachtet, waren weniger als 1% aller erfassten Abstimmungsentscheidungen Enthaltungen.

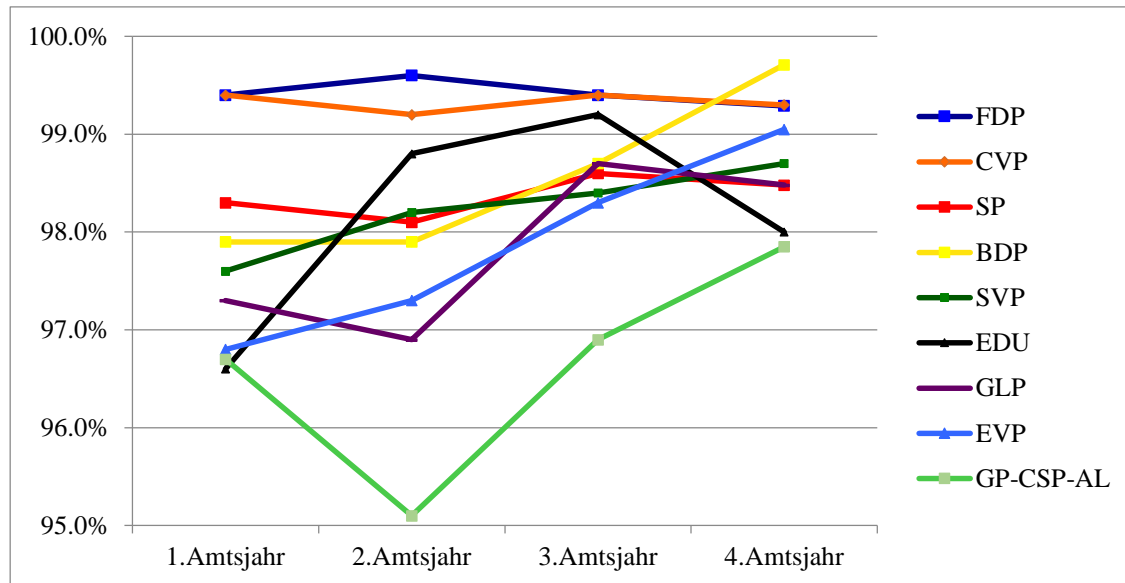
Tabelle 7: Fraktionsgeschlossenheit der Fraktionen im Kantonsrat, 2011-15

Fraktion	N in %	1. Amtsjahr 2011-2012		2. Amtsjahr 2012-2013		3. Amtsjahr 2013-2014		4. Amtsjahr 2014-2015		Legislatur 2011-2015	
		RI	AI	RI	AI	RI	AI	RI	AI	RI	AI
		CVP	9	99.6	99.4	99.8	99.2	99.5	99.4	99.6	99.3
FDP	23	99.6	99.4	99.4	99.6	99.5	99.4	99.2	99.3	99.4	99.4
BDP	6	98.2	97.9	98.4	97.9	98.8	98.7	99.6	99.7	98.8	98.6
SVP	54	98.0	97.6	98.4	98.2	98.8	98.4	99.0	98.7	98.6	98.2
EDU	5	97.3	96.6	99.5	98.8	99.1	99.2	98.1	98.0	98.5	98.2
SP	35	98.4	98.3	98.1	98.1	98.6	98.6	98.3	98.5	98.4	98.4
GLP	19	97.5	97.3	97.0	96.9	98.7	98.7	98.4	98.5	97.9	97.8
EVP	7	96.7	96.8	97.1	97.3	98.3	98.3	99.0	99.1	97.8	97.9
GP-CSP- AL	22	96.9	96.7	94.7	95.1	96.5	96.9	97.7	97.9	96.5	96.6
Kantonsrat	180	48.1	59.9	51.5	62.7	39.1	53.8	44.6	57.6	45.8	58.5

Über die gesamte Legislatur betrachtet, stimmten sämtliche Fraktionen im Zürcher Kantonsrat auf einem sehr hohen Niveau geschlossen ab. Die Unterschiede zwischen den Fraktionen fallen weiterhin äusserst klein aus. Sämtliche Fraktionen zeigten während der gesamten Legislatur eine Geschlossenheit von mindestens 95 Prozent.

Vergleicht man die Geschlossenheit zu Beginn der Legislatur mit jener am Ende der Legislatur, zeigt sich, dass der Trend eindeutig in Richtung einer immer höheren Geschlossenheit ging. Ausser die beiden traditionellen Mitteparteien CVP und FDP wiesen alle Fraktionen im vierten Amtsjahr eine höhere Geschlossenheit auf als im ersten, wobei die CVP und die FDP diejenigen beiden Fraktionen sind, die über die vier Amtsjahre hinweg konstant auf einem sehr hohen Niveau geschlossen auftraten. Eine Steigerung war deshalb bei diesen Fraktionen praktisch gar nicht mehr möglich.

Die kleinen Fraktionen der EDU, EVP und BDP hingegen traten gegen Ende der Legislatur deutlich geschlossener auf als zu Beginn. In der GLP, der Fraktion der Grünen und in der SVP stieg die Geschlossenheit innerhalb der letzten vier Jahre um gut einen Prozentpunkt an. Die SP blieb über die gesamte Legislatur praktisch unverändert (Abbildung 3).

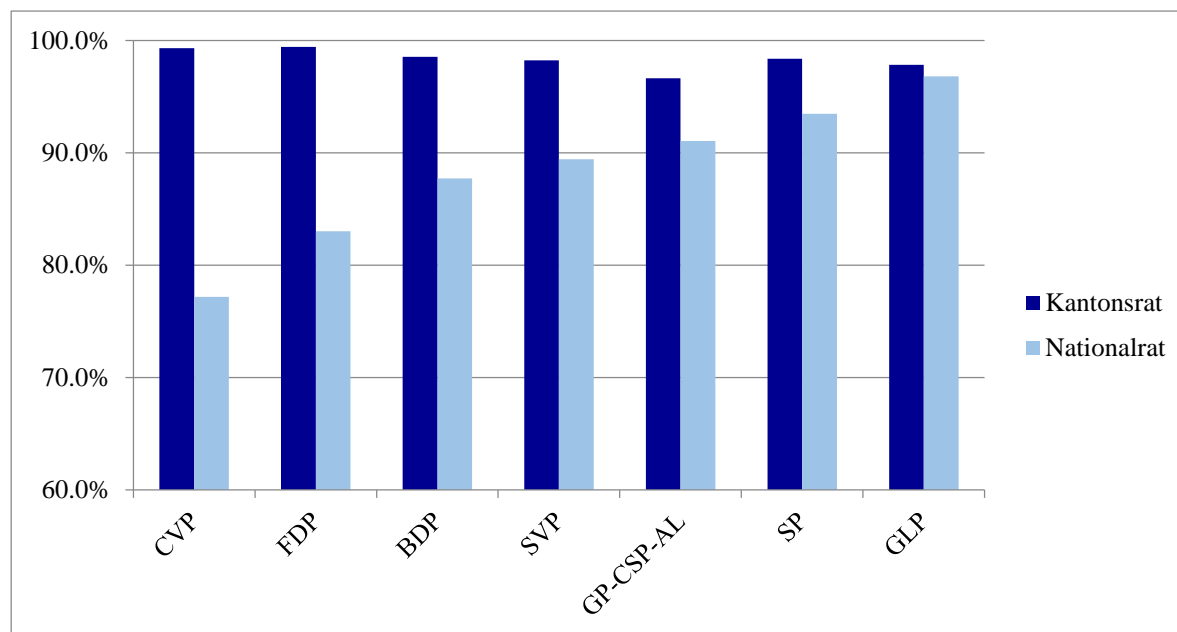
Abbildung 3: Vergleich der Geschlossenheit der Fraktionen, Agreement-Indices 2011-2015¹⁴

4.3 Vergleich Zürcher Kantonsrat mit dem Nationalrat, 2011-2015

Vergleicht man die durchschnittliche Fraktionsgeschlossenheit im Zürcher Kantonsrat mit jener im Nationalrat für die Legislatur 2011-2015, zeigen sich deutliche Unterschiede (Abbildung 4). Ganz allgemein stimmt keine Fraktion der Bundesversammlung so geschlossen ab wie es die Fraktionen im Zürcher Kantonsrat tun. Die Geschlossenheit auf der nationalen Ebene ist für alle Fraktionen tiefer als auf der kantonalen Ebene in Zürich.

¹⁴ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit ist in der y-Achse der Graphik lediglich das Intervall von 95% zu 100% dargestellt. Man beachte, dass diese Darstellungsform die Unterschiede zwischen den Parteien extrem betont.

Abbildung 4: Fraktionsgeschlossenheit im Kantonsrat und Nationalrat, Agreement-Index, 2011 - 2015



Quellen: Kantonsrat Zürich, Abstimmungssystem. Bundesversammlung: Smartmonitor 2015¹⁵

Überraschend fällt jedoch ein Vergleich der Fraktionen auf den beiden Ebenen aus: Am deutlichsten sind die Differenzen bei den traditionellen Mitteparteien FDP und CVP. Auf Bundesebene zeigen diese beiden Fraktionen traditionell eine eher tiefe Geschlossenheit im Vergleich mit den Parteien an den politischen Polen (Schwarz & Linder 2007, Traber et al. 2014). In der 49. Legislatur stimmten jeweils drei von vier Angehörigen der CVP-Fraktion einheitlich ab, in der FDP waren es im Durchschnitt mindestens vier von fünf Personen. Der Unterschied zum sehr geschlossenen Fraktionsverhalten im Zürcher Kantonsrat könnte nicht grösser sein. Beide Parteien erreichen im Kantonsrat mit durchschnittlich über 99 Prozent Einigkeit die höchsten Werte für die Fraktionsgeschlossenheit.

Die auf Bundesebene erst seit einer Legislatur vertretene Fraktion der BDP weist eine Geschlossenheit von 86 Prozent im Nationalrat auf. In Zürich tritt die BDP dagegen viel geschlossener auf.

Die SVP auf der rechten Seite und die SP sowie die Grünen auf der linken Seite treten im Nationalrat als sehr geeint abstimmende Fraktionen in Erscheinung. Das zeigten alle bisherigen empirischen Analysen des Abstimmungsverhaltens des Nationalrats (vgl. Schwarz und Linder 2007, Schwarz 2009). In dieser Deutlichkeit ist dies im Zürcher Kantonsrat nicht der Fall. Die beiden Fraktionen sind zwar auch im kantonalen Parlament sehr geeint, fallen aber im Vergleich mit den anderen Fraktionen, vor allem den Fraktionen der politischen Mitte, nicht als wesentlich geeinter auf.

¹⁵ Smartmonitor ist die Parlamentsbeobachtung von Politools. Politools wiederum ist ein wissenschaftliches Netzwerk, das internetbasierte Projekte im Bereich der Politikanalyse und politischen Bildung realisiert. Zu Politools gehört beispielsweise die Online-Wahlempfehlung smartvote. (politools.net)

Die Fraktion, die im Nationalrat in der 49. Legislatur die höchste Geschlossenheit aufwies, war die GLP. Nicht nur im Nationalrat, auch im Zürcher Kantonsrat stimmten die GLP-Fraktionsmitglieder in über 96 Prozent der Abstimmungen geschlossen ab. Damit ist die GLP auf nationaler Ebene die Fraktion mit der höchsten Fraktionseinigkeit, im Kanton Zürich – bei einer ähnlichen hohen Einigkeit – allerdings diejenige mit der zweittiefsten.

4.4 Fraktionsgeschlossenheit bei punktuellen Absenzen

Das Abstimmungssystem im Zürcher Kantonsrat erfasst nur eine Art von Absenzen – dies beispielsweise im Gegensatz zum elektronischen Abstimmungssystem des Nationalrats, das zwischen entschuldigten Absenzen von Parlamentsmitgliedern während der gesamten Sitzung sowie spezifischer, punktuell auftretender Abstimmungsabstinenz unterscheidet. Das Abstimmungssystem des Kantons Zürichs lässt aber zu, dass eruiert werden kann, ob Fraktionsmitglieder an bestimmten Abstimmungen punktuell nicht teilnahmen – obwohl sie am betreffenden Sitzungstag im Rat anwesend waren und an anderen Abstimmungen des gleichen Sitzungstages teilnahmen. Aus welchem Grund jemand an einer einzelnen Abstimmung nicht teilnahm, lässt sich auf Grund der vorhandenen Daten allerdings nicht bestimmen.

Im Folgenden werden die sogenannten punktuellen Abstimmungsabstinenzen untersucht. Dabei wurde folgendermassen vorgegangen: In einem ersten Schritt wurde ermittelt, welche Ratsmitglieder einer ganzen Sitzung, das heisst sämtlichen Abstimmungen, die während der gesamten Sitzungszeit stattfanden, fernblieben. In einem zweiten Schritt wurde ermittelt, welche Ratsmitglieder nur einzelnen Abstimmungen während der jeweiligen Sitzung fernblieben. Tabelle 8 ist zu entnehmen, wie viele Abwesenheiten das Abstimmungssystem erfasst hat und wie diese Abwesenheiten auf die beiden Typen von Absenzen aufgeteilt wurden.

Im letzten Legislaturjahr gingen die punktuellen Absenzen im Vergleich mit den vorangehenden Jahren zurück, neun Prozent der erfassten Abstimmungsentscheide waren Absenzen. Dadurch waren die Abwesenheiten im letzten Amtsjahr gegenüber den Vorjahren generell rückläufig (Tabelle 8).

Die Abwesenheiten während einer ganzen Sitzung entstehen in der Regel in Folge Krankheit oder anderweitiger Verpflichtungen der Ratsmitglieder. Etwa jede zwanzigste Abstimmung wurde auf Grund einer Abwesenheit während einer ganzen Sitzung verpasst.

In der zweiten Legislaturhälfte gingen die punktuellen Absenzen um einen Drittel zurück. In der Tendenz liegt der Anteil an punktuellen Absenzen bei Abstimmungen, die eher knapp ausgingen, tiefer.

Enthaltungen kommen im Zürcher Kantonsrat sehr selten vor. Weniger als eine von hundert registrierten Abstimmungsentscheidungen betraf eine Enthaltung. Die Quote der Enthaltungen ging über die Legislatur ebenfalls leicht zurück, wie Tabelle 9 zu entnehmen ist.

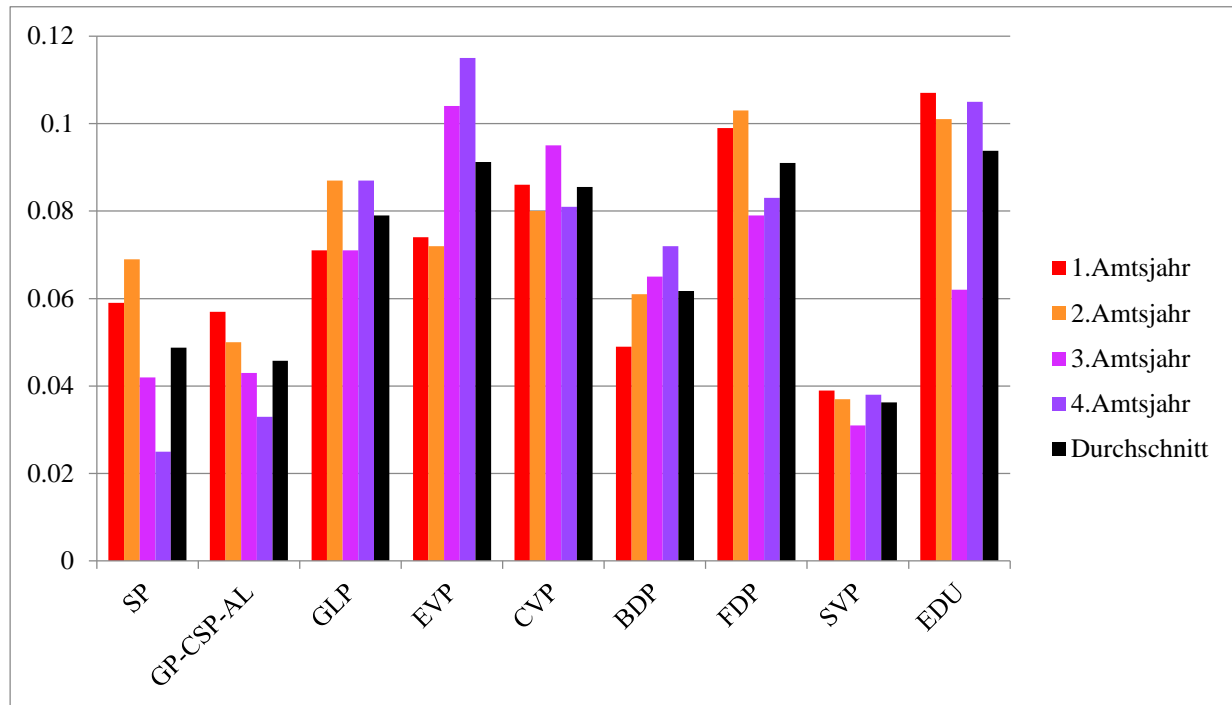
Tabelle 9: Verteilung der Abstimmungsentscheide und Abwesenheiten in % pro Amtsjahr

	1. Amtsjahr 2011/12	2. Amtsjahr 2012/13	3. Amtsjahr 2013/14	4. Amtsjahr 2014/15
Nein	27.8	27.5	38.7	28.2
Ja	53.6	54.4	49.2	57.3
Enthaltungen	0.9	0.8	0.5	0.6
Abwesenheiten total	17.7	17.3	11.6	13.9
Abwesenheiten ganze Sitzung	5.4	4.4	4.4	4.9
Punktuelle Abwesenheiten	12.3	12.9	7.2	9.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Um den Einfluss der punktuellen Absenzen auf die Fraktionsgeschlossenheit zu bestimmen, wurde folgendermassen vorgegangen: Zuerst wurde die Fraktionsposition festgelegt, indem ermittelt wurde, wie die Mehrheit der Mitglieder einer Fraktion bei einer Abstimmung abgestimmt hat. Weiter wurden die Abstimmungsentscheidungen aller Ratsmitglieder, die nur bei ausgewählten Abstimmungen und nicht während einer ganzen Sitzung fehlten, zu den Enthaltungen gezählt. Dieses Verhalten tritt in allen Fraktionen zu ungefähr gleichen Teilen auf. Anschliessend wurden die Agreement-Indices pro Fraktion erneut berechnet.

Wie vermutet, zeigen sich dadurch zum Teil deutliche Unterschiede zu den vorangegangenen Berechnungen bezüglich der Fraktionsgeschlossenheit. Wird das punktuelle Fernbleiben bei Abstimmungen berücksichtigt, geht die Geschlossenheit in allen Fraktionen zurück – allerdings deutlich stärker bei den Mitteparteien als bei den Fraktionen an den beiden Polen des politischen Spektrums.

In Abbildung 5 sind die Differenzen zwischen der Fraktionsgeschlossenheit mit bzw. ohne punktuelle Absenzen für jede Fraktion pro Amtsjahr dargestellt. Wie der Abbildung 5 zu entnehmen ist, fallen die Unterschiede in der Geschlossenheit mit bzw. ohne Berücksichtigung der punktuellen Absenzen bei einigen Fraktionen grösser aus.

Abbildung 5: Differenz der Geschlossenheit mit bzw. ohne punktuelle Absenzen, 2011-2015

Die SVP ist diejenige Fraktion, bei der die Unterschiede über die gesamte Legislatur am tiefsten ausfielen. Die Mitglieder der SVP-Fraktion stimmen praktisch gleich einheitlich ab, wenn man die punktuellen Absenzen einbezieht. Bei den Parteien am linken Pol des politischen Spektrum, der SP sowie der Fraktion der Grünen, fallen die Unterschiede ebenfalls tief aus, darüber hinaus konnte im Verlauf der Legislatur ein Rückgang festgestellt werden.

Bei den kleinen Fraktionen der Mitte wie der BDP und der EVP fallen die Unterschiede grösser aus und stiegen im Verlauf der Legislatur eher an. Die bürgerlichen Mitteparteien FDP, CVP und auch die GLP weisen ebenfalls eher höhere Durchschnittswerte auf, die während der Legislatur allerdings relativ unverändert blieben. Ebenfalls hoch fällt die Differenz für die EDU aus, sie machte während der ganzen Legislatur über zehn Prozentpunkte aus.

An dieser Stelle muss betont werden, dass in der Regel deutlich weniger Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei einer Abstimmung fehlen, wenn das Ergebnis einer Abstimmung eher knapp ausfällt. Die Abwesenheitsquote war im Zürcher Kantonsrat während der gesamten Legislatur 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 aufgrund der vorhandenen Daten nicht festgestellt werden. Es ist durchaus denkbar, dass die Fraktionsgeschlossenheit tiefer ausfallen würde, wenn niemand fehlen würde bzw. wenn fehlende Stimmen eigentlich Enthaltungen oder sogar Gegenstimmen wären.

Es gibt mehrere Gründe, wieso ein Kantonsratsmitglied einer ausgewählten Abstimmung fernbleibt. Wenn das Resultat einer Abstimmung erwartungsgemäss eindeutig ausfällt, nehmen

manche Ratsmitglieder in einzelnen Fällen nicht an der Abstimmung teil und gehen dafür in dieser Zeit anderen Verpflichtungen nach. Das bewusste Fernbleiben von einer bestimmten Abstimmung kann aber auch als Strategie angewendet werden, um sich nicht gegen die eigene Fraktion stellen zu müssen.

Die Auswertungen des Abstimmungsverhaltens über die gesamte Legislatur lassen die Vermutung zu, dass dieses Verhalten im Zürcher Kantonsrat durchaus vorkommt. Eine Einschätzung dieses Verhaltens kann aber auf Grund der vorhandenen Daten nicht vorgenommen werden, dazu wären beispielsweise Befragungen der Kantonsratsmitglieder notwendig. Es ist auch nicht möglich, die grossen Unterschiede in den Fraktionen eindeutig einordnen zu können.

4.5 Fraktionsgeschlossenheit bei speziellen Beratungen

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. Im Folgenden wird überprüft, ob diese Erkenntnisse für den Kantonsrat ebenfalls gelten.

4.5.1 Gesetzesberatungen

Wie die bisherigen Jahresberichte zeigten (Bütikofer/Widmer 2012, 2013, 2014), präsentiert sich die Geschlossenheit der Fraktionen bei Gesetzesberatungen etwas anders. Im ersten Legislaturjahr wurden im Kantonsrat lediglich fünf Gesetzesvorlagen behandelt, die von einer abstimmungsintensiven Debatte begleitet wurden. Im zweiten Amtsjahr stieg die Anzahl der behandelten Gesetze auf 31 an. Im dritten Amtsjahr standen 14 Gesetzesentwürfe zur Verabschiedung an, wobei lediglich deren sechs eine Debatte mit mehreren Abstimmungen mit sich brachten. Im letzten Amtsjahr wurden gesamthaft 21 Gesetze beraten, neun davon führten zu mehr als einer Abstimmung.

In Tabelle 10 ist ersichtlich, dass die Fraktionen im letzten Amtsjahr noch näher zusammenrückten, wenn es darum ging, ein Gesetz zu beraten. Sämtliche Fraktionen stimmten in den 114 Abstimmungen, die während einer Gesetzesberatung erfolgten, absolut geschlossen ab.

Allerdings zeigt sich, dass die Fraktionsgeschlossenheit unter Einbezug der punktuellen Absenzen zurückgeht, zum Teil deutlich. Dies ist vor allem bei den kleinen Fraktionen der EDU und der EVP der Fall. Auch die FDP, die SVP und die Fraktion der Grünen treten bei Gesetzesberatungen unter Einbezug der punktuellen Absenzen weniger geschlossen auf.

Tabelle 10: Fraktionsgeschlossenheit bei Gesetzesberatungen, 2014-2015 (Agreement-Index in%)

in %	Gesetzesvorlagen (N=114)		Alle Vorlagen (N=360)	
	Allgemein	Mit punktuellen Absenzen	Allgemein	Mit punktuellen Absenzen
BDP	100.0	100.0	99.7	91.5
CVP	100.0	100.0	99.3	91.3
EDU	100.0	70.0	98.0	88.7
EVP	100.0	78.6	99.0	86.8
FDP	100.0	92.9	99.3	91.1
GLP	100.0	100.0	98.5	90.0
GP-CSP-AL	100.0	92.9	97.8	93.5
SP	100.0	100.0	98.5	96.1
SVP	100.0	94.1	98.7	94.6

4.5.2 Budgetberatungen

Im vierten Amtsjahr wurden im Zuge der Budgetberatungen 87 Abstimmungen durchgeführt. Wie sich bereits in den vorangehenden Legislaturjahren zeigte (Bütikofer/Widmer 2012, 2013, 2014), treten die Fraktionen während der Budgetberatung im Durchschnitt noch etwas einheitlicher auf als sie dies ohnehin tun. Da die Geschlossenheit allerdings bereits sehr hoch ist, ist eine grosse Steigerung kaum mehr möglich. Dennoch zeigte sich im letzten Amtsjahr sieben der neun Fraktionen (zum Teil äusserst minim) während der Budgetdebatte noch etwas geeinter (Tabelle 11).

Tabelle 11: Fraktionsgeschlossenheit bei Budgetvorlagen, 2014-2015 (Agreement-Index, in%)

in %	Budgetvorlagen (N=87)		Alle Vorlagen (N=360)	
	Allgemein	Mit punktuellen Absenzen	Allgemein	Mit punktuellen Absenzen
BDP	99.3	93.8	99.7	91.5
CVP	99.5	90.2	99.3	91.3
EDU	100.0	90.9	98.0	88.7
EVP	99.1	89.0	99.0	86.8
FDP	98.3	89.2	99.3	91.1
GLP	98.6	88.0	98.5	90.0
GP-CSP-AL	98.6	92.6	97.8	93.5
SP	98.9	97.5	98.5	96.1
SVP	99.1	96.2	98.7	94.6

Es gibt allerdings kein eindeutiges Muster, welches das noch einheitlichere Verhalten der Fraktionen bei den Abstimmungen während der Budgetberatungen erklären würde. Auffallend ist hingegen, dass die Geschlossenheit unter Einbezug der punktuellen Absenzen während der Budgetberatung weniger stark zurückgeht als bei den Gesetzesberatungen. (Tabelle 10 und Tabelle 11 im Vergleich)

4.6 Abstimmungsspezifische Abweichungen

Die Verteilung der abstimmungsspezifischen Abweichungen verlief über die gesamte Legislatur sehr einheitlich (siehe Tabelle A2 im Anhang). Bei 68 Prozent aller Vorlagen stimmte nie ein Kantonsratsmitglied gegen seine Fraktion. Bei den Geschäften, bei denen es zu fraktionsabweichendem Verhalten kam, war dies in genau der Hälfte der Fälle nur eine oder zwei Personen, d.h. bei zwölf Prozent aller Vorlagen stimmte eines der 180 Kantonsratsmitglieder gegen die Position seiner Fraktion. In einer von zwanzig Abstimmungen stimmten zwei Ratsmitglieder nicht gleich ab wie die entsprechende Fraktion.

4.7 Individuelles Abweichungsverhalten

Im letzten Legislaturjahr kam es zu noch weniger individuellen Abweichungen als in den Vorjahren. 61 Ratsmitglieder wichen im letzten Legislaturjahr nie von der Mehrheitsmeinung ihrer Fraktion ab, 56 Personen wichen einmal ab, 39 Personen zweimal. Im letzten Amtsjahr wich lediglich ein Mitglied des Kantonsrats häufiger als zehnmal von der Fraktionsmeinung ab, zehn Personen wichen öfter als fünfmal ab (Tabelle A3 im Anhang). Im vierten Amtsjahr kamen auch lediglich vier Geschäfte in den Kantonsrat, die zu mehr als zehn individuellen Abweichungen führten (Tabelle A4 im Anhang). In den Vorjahren führten immer mehr Geschäfte zu gehäuften Abweichungen (siehe Tabelle A2).

Grundsätzlich zeichneten sich die Kantonsrätinnen und -räte während der ganzen Legislatur durch ihre hohe Fraktionstreue aus. Über die gesamte Legislatur betrachtet wichen zwar von allen 229 Personen, die dem Kantonsrat in der Zeit von Mai 2011 und April 2015 angehörten, nur 17 gar nie von ihrer Fraktion ab. Doch die grosse Mehrheit der Kantonsrätinnen und -räte wich während der ganzen Legislatur nur zwischen einem und dreimal von der eigenen Fraktionsposition ab.

Die individuelle Abweichungsquote ist allerdings sehr unterschiedlich. Sie geht von 0 bis 5.2%. Von den zehn Ratsmitgliedern mit der höchsten Abweichungsquote, gehörten neun der Fraktionen der Grünen an sowie ein Ratsmitglied der GLP. Die Fraktion der Grünen besteht aus drei Mitgliedern der Alternativen Liste und 19 Mitgliedern der Grünen. Die vier Personen, die innerhalb der Grünen Fraktion am häufigsten abweichen, sind allerdings alle Mitglieder der Grünen Partei und nicht der AL oder der CSP.

Weitere Analysen, um das individuelle Abweichen von der Fraktionsposition zu erklären, brachten keine nennenswerten Resultate zu Tage. Neben der Fraktionszugehörigkeit zu den Grünen erklärt nur noch das Amtsalter eine gehäufte Abweichung. Allerdings sind diese beiden Faktoren korreliert, d.h. die Mitglieder der Grünen, die häufig von der Mehrheit der Fraktion abweichen, gehören dem Kantonsrat auch überdurchschnittlich lange an.

Wie die Beobachtung in anderen Parlamenten zeigte, neigen Ratsmitglieder, die ihren Rücktritt bereits beschlossen oder kommuniziert haben, ebenfalls zu häufigerem Abweichen. Eine entsprechende Analyse konnte diese Vermutung für den Zürcher Kantonsrat aber nicht bestätigen.

5. Koalitionsverhalten im Kantonsrat

Wie ausgeführt, treten die Fraktionen im Zürcher Kantonsrat durch ihr einheitliches Verhalten weitgehend als *kollektive Akteure* in Erscheinung. Aus diesem Grund rückt das Koalitionsverhalten der Fraktionen ins Zentrum des Interesses. Stimmt die Mehrheit der Mitglieder einer Fraktion gleich wie die Mehrheit der Mitglieder einer anderen Fraktion, gilt dies auf der analytischen Ebene als Koalition. Um das Koalitionsverhalten innerhalb des Kantonsrats zu verstehen, wurden verschiedene Fraktionskombinationen analysiert.

5.1 Die Koalitionen des letzten Amtsjahrs im Vergleich mit den Vorjahren

Tabelle 12 zeigt eine Übersicht über das Koalitionsverhalten der Fraktionen im letzten Amtsjahr sowie in den Vorjahren. Die Koalitionshäufigkeiten haben sich im Vergleich zu den drei vorangehenden Legislaturjahren verschoben, aus diesem Grund werden die Ergebnisse im Detail vorgestellt und kommentiert.

Im Vergleich zu den Vorjahren nahmen im letzten Amtsjahr vor allem die Koalitionen in der politischen Mitte zu. Die GLP und die BDP stimmten im letzten Amtsjahr in vier von fünf Abstimmungen überein, das ist deutlich häufiger als sie dies in den Vorjahren taten. Kam noch die CVP dazu, waren sich die drei Parteien in sieben von zehn Abstimmungen einig. Die GLP und die FDP stimmten ebenfalls in sieben von zehn Fällen übereinstimmend ab.

Betrachtet man die gesamte Legislatur zeigt sich, dass die häufigste Koalition im Zürcher Kantonsrat in der Legislatur von 2011 bis 2015 diejenige der Fraktionen der SP und der Grünen war. Die Mitglieder der links stehenden Fraktionen stimmten während der ersten drei Legislaturjahren in 86 Prozent aller Abstimmungen gleich, im letzten Amtsjahr bei fast neun von zehn Abstimmungen (88.4%). Keine Koalition war so häufig wie diese.

Die Fraktionen der CVP und der FDP stimmten im Durchschnitt über alle Legislaturjahre in 83.4 Prozent der Abstimmungen gleich. Im letzten Legislaturjahr lag ihre Übereinstimmung mit 80.1 Prozent leicht tiefer als in den Vorjahren.

Die SVP stimmte in rund drei Viertel aller Abstimmungen gleich wie die EDU bzw. gleich wie die FDP. Dafür war sich die SVP weniger einig im Verbund mit den Mitteparteien BDP und CVP, auch grössere Bündnisse wie die Koalition der SVP mit der CVP oder der SVP mit der BDP und der EDU waren seltener als im Vorjahr respektive in allen vorangehenden Jahren. Mit der GLP war sich die SVP in gut der Hälfte aller Abstimmungen einig.

Tabelle 12: Koalitionen im Kantonsrat in der Zeit von Mai 2011 bis April 2015

Koalition	Sitze	2011-2014	2014-2015	Rang-differenz
		Übereinstimmung (Rang)	Übereinstimmung (Rang)	
SP&GP-CSP-AL	57	86.0% (1.)	88.4% (1.)	-
GLP&BDP	25	66.9% (9.)	80.8% (2.)	↑7
FDP&CVP	32	83.4% (2.)	80.1% (3.)	↓1
BDP&CVP	15	82.9% (3.)	79.9% (4.)	↓1
SVP&EDU	61	77.0% (4.)	75.2% (5.)	↓1
SVP&FDP	77	75.4% (5.)	73.4% (6.)	↓1
GLP&CVP&BDP	34	57.9% (17.)	70.2% (7.)	↑10
FDP&GLP	42	61.6% (15.)	69.6% (8.)	↑7
SP&GLP	54	64.9% (11.)	66.2% (9.)	↑2
GP-CSP-AL&GLP	38	67.0% (8.)	65.8% (10.)	↓2
SVP&BDP	60	75.0% (6.)	62.7% (11.)	↓5
SP&GP-CSP-AL&GLP	76	62.0% (14.)	62.6% (12.)	↑2
SVP&FDP&EDU	82	64.6% (12.)	61.8% (13.)	↓1
SVP&CVP	63	68.9% (7.)	60.2% (14.)	↓7
SVP&CVP&FDP	86	63.7% (13.)	56.8% (15.)	↓2
GLP&CVP&EVP&BDP	41	45.8% (21.)	56.7% (16.)	↑5
SVP&BDP&EDU	65	65.0% (10.)	54.9% (17.)	↓7
SVP&GLP	73	53.0% (20.)	53.3% (18.)	↑2
CVP&FDP&EVP	39	55.7% (19.)	53.2% (19.)	-
SVP&CVP&FDP&EDU	91	56.5% (18.)	51.2% (20.)	↓2
SVP&CVP&FDP&BDP	92	59.9% (16.)	49.4% (21.)	↓5
SVP&FDP&GLP	96	44.7% (22.)	48.2% (22.)	-
FDP&GLP&CVP&EVP&BDP	64	40.9% (23.)	45.9% (23.)	-
SP&FDP&GP-CSP-AL&CVP	89	36.8% (26.)	39.0% (24.)	↓2
SVP&CVP&FDP&EVP	93	40.7% (24.)	34.8% (25.)	↓1
SVP&CVP&FDP&BDP&EDU&EVP	104	37.3% (25.)	31.3% (26.)	↓1
SVP&SP&GP-CSP-AL&EDU	134	20.5% (27.)	20.7% (27.)	-
SVP&SP&FDP&GP-CSP-AL	116	20.3% (28.)	19.8% (28.)	-
alle Fraktionen	180	16.8% (29.)	15.7% (29.)	-

Die GLP ist diejenige Fraktion, die über die gesamte Legislatur betrachtet, am häufigsten die Koalitionspartner wechselte und sowohl mit der Ratsrechten wie auch der Ratslinken stimmte. Im ersten Jahr stimmte sie eher mit der Ratslinken, 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). Im dritten Amtsjahr hat sich die GLP so verhalten wie im ersten Amtsjahr und ging häufiger Koalitionen mit links-grün ein, seltener mit der SVP. Im letzten Amtsjahr berief sich die GLP auf die Mitte. Sie ging am häufigsten eine Koalition mit der BDP ein.

Die GLP-Fraktion sucht sich ihre Verbündeten in Abhängigkeit der Sachgeschäfte von Fall zu Fall. Bei Budgetvorlagen geht sie in der Tendenz eher mit der FDP oder der SVP einig, während der Richtplandebatte im dritten Amtsjahr stimmte sie gehäuft mit der Ratslinken.

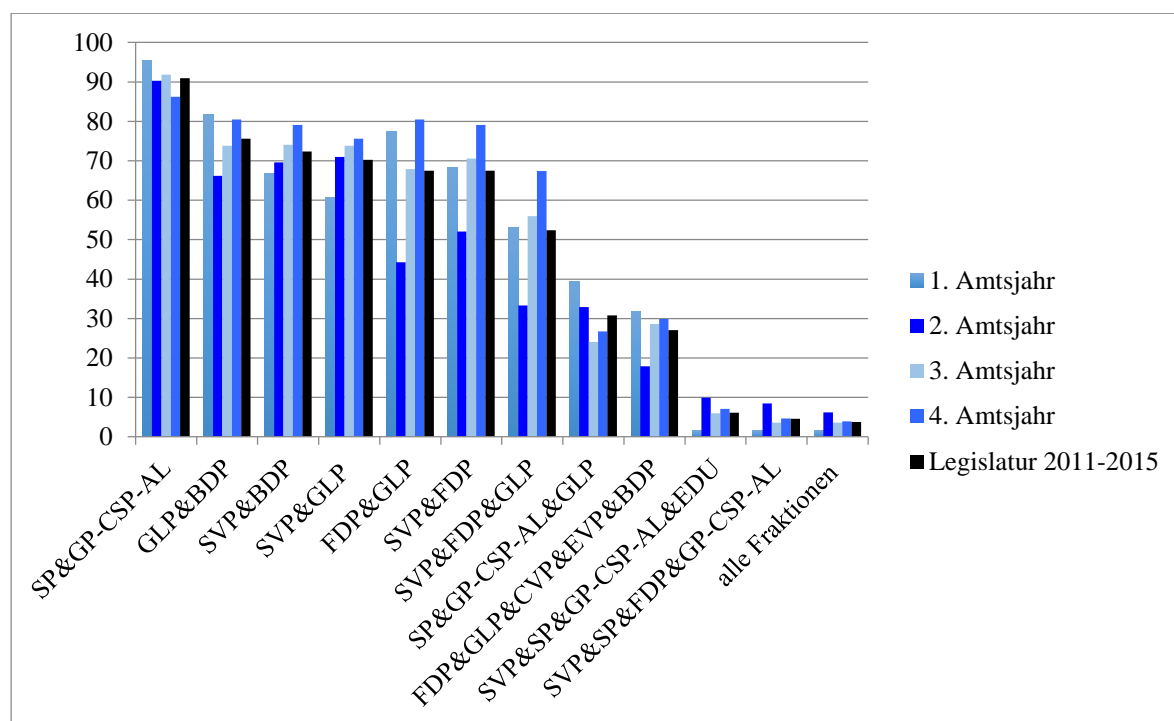
Rechtsbürgerliche Koalitionen waren im letzten Amtsjahr seltener anzutreffen als in den Vorjahren. Die SVP, CVP und FDP waren sich in 56.7 Prozent der Abstimmungen einig, kam noch die BDP dazu, geht die Übereinstimmung auf knapp fünfzig Prozent zurück. Die SVP, GLP und FDP waren sich ebenfalls nur in knapp der Hälfte aller Abstimmungen einig.

Grössere Koalitionspartnerschaften waren sich noch seltener einig. Die Einigkeit der „Regierungskoalition“, bestehend aus den Fraktionen der SVP, FDP, SP und den Grünen, belegt den letzten Platz. Während der gesamten Legislatur stimmten die Regierungsfractionen im Durchschnitt in einer von fünf Abstimmungen übereinstimmend.

5.3 Koalitionsverhalten während der Budgetdebatten

Wie bereits in den Vorjahren könnten die Koalitionsverschiebungen vor allem mit dem Verhalten der Fraktionen während der Budgetdebatte erklärt werden. In Abbildung 6 sind die Häufigkeiten der eingegangenen Koalitionen der Fraktionen während der Budgetdebatten in der aktuellen Legislaturperiode dargestellt.

Abbildung 6: Koalitionen während der Budgetdebatten, Übereinstimmung in % (2011-2015)



In Tabelle 13 sind die Übereinstimmungen zwischen den Fraktionen aufgeführt. Über die ganze Legislatur waren sich die Fraktion der Grünen sowie der SP sehr häufig einig; sie zeigten die grösste Übereinstimmung. Im letzten Amtsjahr nahm die Einigkeit der Ratsrechten sowie der bürgerlichen Mitte im Vergleich zu den Vorjahren zu. Die „Koalition der Sparer“ wurde im

Verlauf der Legislatur gestärkt und trat vor allem gegen Ende der Amtsperiode hervor. Dies, weil vor allem die GLP im letzten Amtsjahr vermehrt Koalitionen sowohl mit der FDP wie auch mit der SVP oder beiden zusammen einging. Auch die FDP stimmte sowohl mit der SVP wie auch mit der GLP wieder deutlich öfter überein als in den Vorjahren.

Dafür erreichte die Regierungskoalition im Wahljahr eine so tiefe Übereinstimmung wie noch nie, in weniger wie einer von zwanzig Abstimmungen war man sich während der Budgetdebatte einig.

Tabelle 13: Koalitionen während der Budgetdebatte

Koalition während der Budgetdebatten	Sitze	1. Amtsjahr 2011-2012	2. Amtsjahr 2012-2013	3. Amtsjahr 2013-2014	4. Amtsjahr 2014-2015
SP&GP-CSP-AL	57	95.5% (1.)	90.3% (1.)	91.8% (1.)	86.2% (1.)
FDP&CVP	32	87.9% (2.)	71.8% (2.)	80.0% (2.)	85.1% (2.)
GLP&BDP	25	81.8% (3.)	66.2% (5.)	73.8% (5.)	80.5% (3.)
FDP&GLP	42	77.3% (4.)	44.3% (8.)	67.9% (7.)	80.5% (3.)
SVP&BDP	60	66.7% (6.)	69.6% (4.)	74.1% (3.)	79.1% (5.)
SVP&FDP	77	68.2% (5.)	52.1% (6.)	70.6% (6.)	79.1% (5.)
SVP&GLP	73	60.6% (7.)	71.0% (3.)	73.8% (4.)	75.6% (7.)
SVP&CVP&FDP	86	60.6% (7.)	43.7% (9.)	55.5% (10.)	68.6% (8.)
SVP&FDP&EDU	82	54.5% (9.)	50.7% (7.)	61.2% (8.)	67.4% (9.)
SVP&FDP&GLP	96	53.0% (10.)	33.3% (10.)	56.0% (9.)	67.4% (9.)
GLP&CVP&EVP&BDP	41	34.8% (12.)	25.4% (12.)	31.0% (11.)	32.2% (11.)
FDP&GLP&CVP&EVP&BDP	64	31.8% (13.)	17.9% (13.)	28.6% (12.)	29.9% (12.)
SP&GP-CSP-AL&GLP	76	39.4% (11.)	32.9% (11.)	24.1% (13.)	26.7% (13.)
SVP&SP&GP-CSP-AL&EDU	134	1.5% (14.)	9.9% (14.)	6.0% (14.)	7.1% (14.)
SVP&SP&FDP&GP-CSP-AL	116	1.5% (14.)	8.5% (15.)	3.6% (15.)	4.7% (15.)
alle Fraktionen	180	1.5% (14.)	6.2% (16.)	3.6% (16.)	3.9% (16.)

6. Fraktionsverhalten in Abhängigkeit der geographischen Herkunft

Im Folgenden wird der Zusammenhang zwischen der geographischen Herkunft und dem Abstimmungsverhalten der Parlamentsmitglieder betrachtet.

6.1 Stadt-Land

Die Geschlossenheit des Abstimmungsverhaltens der Kantonsrätinnen und Kantonsräten, die in einer städtischen respektive ländlichen Gemeinde wohnhaft sind, unterscheidet sich praktisch nicht.¹⁶

¹⁶ 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 (Wetzikon, Winterthur und Zürich), sämtliche übrigen Gemeinden als „Land“ (siehe Tabelle A6 im Anhang).

Im ersten sowie im letzten Amtsjahr ist kein Unterschied zwischen den städtischen bzw. ländlichen Vertreterinnen und Vertretern im Kantonsrat auszumachen. Im zweiten Amtsjahr zeigten die Vertreterinnen und Vertreter der Landschaft eine leicht höhere Geschlossenheit als im ersten Amtsjahr, im dritten Amtsjahr stimmten die urbanen Vertreterinnen und Vertreter etwas geschlossener ab, allerdings auf ziemlich tiefem Niveau (vgl. Tabelle 14).

Das Abstimmungsverhalten der Zürcher Kantonsrätinnen und Kantonsräte wird nicht vom Wohnort bzw. der Umgebung beeinflusst, sondern von anderen Faktoren, am meisten von der Fraktionszugehörigkeit.

Tabelle 14: Geschlossenheit Stadt-Land, 2011-2015

	Anteil im Kan- tons-rat	1. Amtsjahr 2011-2012		2. Amtsjahr 2012-2013		3. Amtsjahr 2013-2014		4. Amtsjahr 2014-2015		Legislatur 2011-2015	
		RI	AI	RI	AI	RI	AI	RI	AI	RI	AI
Stadt	35.3%	52.0%	62.8%	52.3%	63.2%	45.8%	58.8%	49.2%	61.2%	49.8%	61.5%
Land	64.7%	51.8%	62.7%	55.8%	66.0%	42.5%	56.3%	49.4%	61.4%	49.9%	61.6%

6.2 Geschlossenheit der Bezirksvertretungen

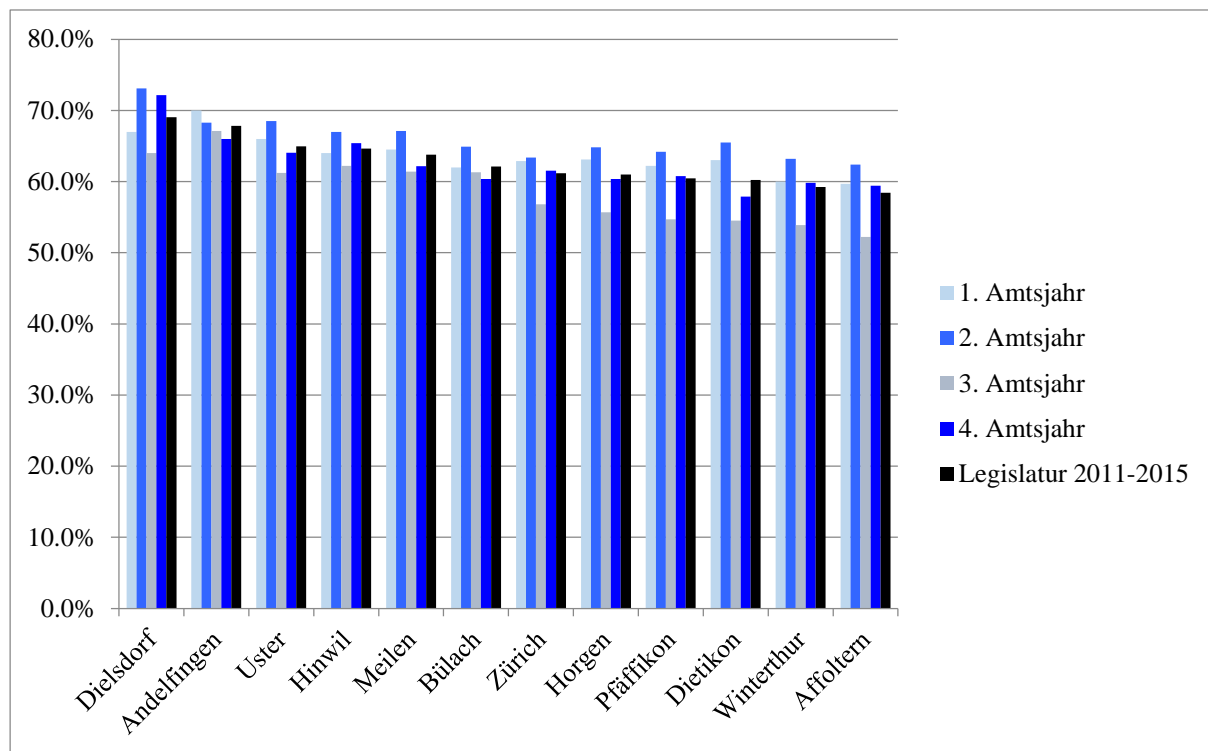
Die regionale Herkunft bzw. der Wahlkreis kann das Abstimmungsverhalten der Kantonsrätinnen und Kantonsräten nicht erklären. Die Stärke der Geschlossenheit von Kantonsrätinnen und Kantonsräten aus demselben Bezirk kann weitgehend auf die parteipolitische Zusammensetzung der Bezirksvertretungen zurückgeführt werden, aber nicht auf die gemeinsame Herkunft.

Im Prinzip gibt es keine auffälligen Veränderungen im Verhalten der Bezirksvertreterinnen und Bezirksvertreter während der Legislatur festzustellen. Mit Ausnahme des dritten Amtsjahres, in welchem die Geschlossenheit der Bezirksvertreterinnen und Bezirksvertreter untereinander im Vergleich zu den Vorjahren über den ganzen Kanton gemessen sogar noch etwas rückläufig war (Tabelle A7 im Anhang). Dies kann möglicherweise auf die Richtplandebatte zurückgeführt werden. Dieses Kerngeschäft des Kantonsrates führte dazu, dass die Parteizugehörigkeit den individuellen Abstimmungsentscheid in vielen Fällen vorgegeben hat. Die Positionen der einzelnen Kantonsrätinnen und -räte wurden ungleich stärker von der Parteizugehörigkeit geprägt als vom Wahlbezirk. Die Geschlossenheit der Bezirksvertretungen lag eher noch tiefer, wenn man nur das Abstimmungsverhalten betreffend der Abstimmungen zum Richtplan betrachtete (siehe dazu Bütikofer und Widmer 2014).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Bezirksvertretungen über die ganze Legislatur 2011-2015 ein sehr ähnliches Abstimmungsverhalten zeigen. Die Grösse der einzelnen Bezirke hat keinen signifikanten Einfluss auf das Abstimmungsverhalten der Parlamentsmitglieder. Auch spielt es keine Rolle, wie viele Parteien in einem der zwölf Bezirke bei den Wahlen 2011 erfolgreich waren und die Kantonsratsmandate gewinnen konnten.

Die Unterschiede in der Geschlossenheit zwischen den einzelnen Bezirken fallen eher tief aus. Über die gesamte Legislatur 2011-2015 betrachtet, verhielten sich die Vertreterinnen und Vertreter aus dem Bezirk Dielsdorf am einheitlichsten. Sie stimmten in sieben von zehn Abstimmungen alle gleich ab. Der Bezirk Affoltern ist derjenige Bezirk, der die tiefste Geschlossenheit aufweist. In knapp sechs von zehn Abstimmungen verhielten sich die Kantonsrätinnen und -räte aus Affoltern einheitlich (Abbildung 8).

Abbildung 8: Geschlossenheit der Bezirksvertretungen, Agreement-Indices, 2011-2015



7. Fazit

Im letzten Amtsjahr bestätigte sich, was die vorangegangenen Amtsjahre auszeichnete: Die *Fraktionsgeschlossenheit* im Zürcher Kantonsrat ist ausgesprochen hoch, sie nahm vom ersten über das zweite und dritte bis zum letzten Amtsjahr sogar noch weiter leicht zu. Die Ratsmitglieder einer Fraktion stimmen also in der Regel einheitlich ab. Da auch die Enthaltungen äusserst spärlich gesät sind, ist davon auszugehen, dass die politischen Konflikte sowie von der Fraktionsmehrheit abweichende Präferenzen nicht in erster Linie in den Debatten des Kantonsrats ausgefochten werden, sondern bereits in den vorberatenden Kommissionen zur Sprache kommen bzw. innerhalb der Fraktionen ausgemehrt werden. Die Einstimmigkeit der Fraktionen des Zürcher Kantonsrates ist so hoch, dass die einzelnen Fraktionen als *kollektive Akteure* bezeichnet werden können, was für weitergehende Analysen zum Zürcher Kantonsparlament eine wichtige Erkenntnis ist.

Sämtliche Analysen bestätigen, dass sich das Abstimmungsverhalten der Mitglieder des Kantonsrats weitgehend nach den Parteifarben ausrichtet. Die Fraktionen als solche treten sehr homogen in Erscheinung. Andere Faktoren, wie etwa die Herkunft nach Wahlbezirk, die Urbanität am Wohnort oder die Kommissionszugehörigkeit spielen im Gegensatz zur Fraktionszugehörigkeit kaum eine Rolle, wenn es darum geht, den individuellen Abstimmungsentscheid eines Kantonsratsmitglieds zu erklären. Die Fraktionszugehörigkeit erklärt auch, warum gewisse Kantonsratsmitglieder gehäuft von ihrer Fraktion abweichen. Es betrifft dies aber vor allem die Mitglieder der Grünen Fraktion. Die Grüne Fraktion ist die einzige Fraktion, die als ein Zusammenschluss von mehreren Parteien auftritt. Es ist allerdings nicht so, dass innerhalb der Grünen Fraktion nur diejenigen Parteimitglieder der Fraktionspartner häufiger von der Parteilinie abweichen würden. Alle Mitglieder der Grünen Fraktion, unabhängig ihrer Parteizugehörigkeit, haben eine höhere Wahrscheinlichkeit, von ihrer Fraktionsmehrheit abzuweichen als die Mitglieder der anderen Fraktionen. Aber – es sei an dieser Stelle nochmals betont – auch bei der Grünen Fraktion ist abweichendes Verhalten ein sehr seltenes Phänomen.

Die Analysen weiterer individueller Merkmale wie beispielsweise das individuelle Wahlergebnis oder die Anzahl Panaschierstimmen liefern keinen Hinweis darauf, wie (das nur selten auftretende) fraktionsabweichende Abstimmungsverhalten systematisch erklärt werden könnte. Es ist auch nicht so, dass Parlamentsmitglieder, die bereits ihren Rücktritt angekündigt haben (oder diesen für sich im Stillen beschlossen hatten), im letzten Amtsjahr häufiger von ihrer Fraktion abgewichen wären.

Die von Schwarz und Linder (2007) präsentierten Analysen der Gesetzesdebatten aus dem Nationalrat zeigen, dass besonders Mitteparteien bei Detailabstimmungen eine eher tiefe Fraktionsgeschlossenheit aufweisen. Die Auswertungen des Abstimmungsverhaltens des Zürcher Kantonsrats lassen keine solche Aussage zu. Im Gegenteil: Der direkte Vergleich der Fraktionsgeschlossenheit zwischen 2011 und 2015 auf der nationalen sowie kantonalen Ebene zeigt, dass sich Erkenntnisse über das Abstimmungsverhalten der Fraktionen der Bundesversammlung nicht auf den Kanton Zürich übertragen lassen. Im Zürcher Kantonsrat treten die Mitglieder der FDP als diejenige Fraktion auf, deren Geschlossenheit während der gesamten Legislatur am höchsten ausfiel. Auch die Mitteparteien zeigen eine sehr hohe Geschlossenheit und treten einheitlicher auf als die Parteien an den Polen des politischen Spektrums.

Das politische Kräftemessen spielt sich im Zürcher Kantonsrat weniger innerhalb der Fraktionen, sondern vielmehr zwischen den Fraktionen ab. Die Fraktionen verhalten sich weitgehend einheitlich. Die Unterschiede in den Positionen liegen zwischen den Fraktionen. Aufgrund des homogenen Verhaltens innerhalb der Fraktionen sind die Gräben zwischen den Fraktionen um so akzentuierter. Erfolgreiche Koalitionen werden im Zürcher Kantonsrat nicht zwischen den einzelnen Parlamentsmitgliedern gebildet, sondern zwischen den Fraktionen. Deswegen steht das Koalitionsverhalten der Parteien im Zentrum des Interesses. Am auffälligsten ist diesbezüglich das Verhalten der Fraktion der GLP, die je nach anstehender Sachentscheidungen differenzierte Koalitionen mit wechselnden Partnern aus dem gesamten politischen Spektrum bildet. Andere Fraktionen koalieren in erster Linie mit den Fraktionen aus dem gleichen oder benachbarten politischen Lagern.

Die Erkenntnisse zum Abstimmungsverhalten im Zürcher Kantonsrat stehen in einem klaren Gegensatz zu den Untersuchungen auf nationaler Ebene. Kantonale Parlamente funktionieren nach eigenen Gesetzmässigkeiten, in jedem Fall der Zürcher Kantonsrat. Aussagen zu anderen kantonalen Legislativen sind mangels empirischer Grundlagen schwierig zu tätigen. Befunde zur Bundesversammlung können auf jeden Fall nicht ungeprüft auf die kantonale Ebene übertragen werden.

LITERATUR

- Bailer, Stefanie und Sarah Bütikofer (2015). From loose alliances to professional political players: how Swiss party groups and parties changed. *Swiss Political Science Review* 21(4).
- Bütikofer, Sarah (2014). Das Schweizer Parlament – Eine Institution auf dem Pfad der Moderne. Eine Analyse der 47. Legislatur. Nomos.
- Bütikofer, Sarah und Thomas Widmer (2012). Das Abstimmungsverhalten des Zürcher Kantonsrats 2011-2015. Jahresbericht Amtsjahr 2011/2012. Zürich: Kantonsrat Zürich.
- Bütikofer, Sarah und Thomas Widmer (2013). Das Abstimmungsverhalten des Zürcher Kantonsrats 2011-2015. Jahresbericht Amtsjahr 2012/2013. Zürich: Kantonsrat Zürich.
- Bütikofer, Sarah und Thomas Widmer (2014). Das Abstimmungsverhalten des Zürcher Kantonsrats 2011-2015. Jahresbericht Amtsjahr 2013/2014. Zürich: Kantonsrat Zürich.
- Feh Widmer, Antoinette (2015). Parlamentarische Mitgliederfluktuation auf subnationaler Ebene in der Schweiz. Baden-Baden: Nomos.
- Gröflin, Alexander (2013). The Implication of Electronic Voting Systems in Swiss Parliaments. Dissertation. London: LSE.
- Häne, Stefan (2012): Die neue Mitte will in die Zürcher Regierung einziehen. Tages-Anzeiger, 7. Januar 2012: 17.
- Hix, Simon, Abdul Noury und 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.
- Rice, Stuart A. (1928): Quantitative Methods in Politics. New York: Knopf.
- Schuler, Martin und Dominic Joye (2008): Typologie der Gemeinden der Schweiz 1980-2000. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Schwarz, Daniel (2009). Zwischen Fraktionszwang und freiem Mandat. Eine Untersuchung des fraktionsabweichenden Stimmverhaltens im schweizerischen Nationalrat zwischen 1996 und 2005. Dissertation. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät. Universität Bern.
- Schwarz, Daniel und Wolf Linder (2007). Fraktionsgeschlossenheit im schweizerischen Nationalrat 1996-2005: Studie im Auftrag der schweizerischen Bundesversammlung. Bern: IPW.
- Smartmonitor. Die Parlamentsbeobachtung von Politools. http://smartmonitor.ch/?page_id=16 (August 2015)
- Traber, Denise, Simon Hug und Pascal Sciarini (2014). Party Unity in the Swiss Parliament. The Electoral Connection. *Journal of Legislative Studies*, 20(2), 193-215.

ANHANG

Abbildung A1: Zusammenhang zwischen Fraktionsgrösse (Anzahl Mitglieder pro Fraktion) und Häufigkeit der Abweichungen pro Fraktionsmitglied

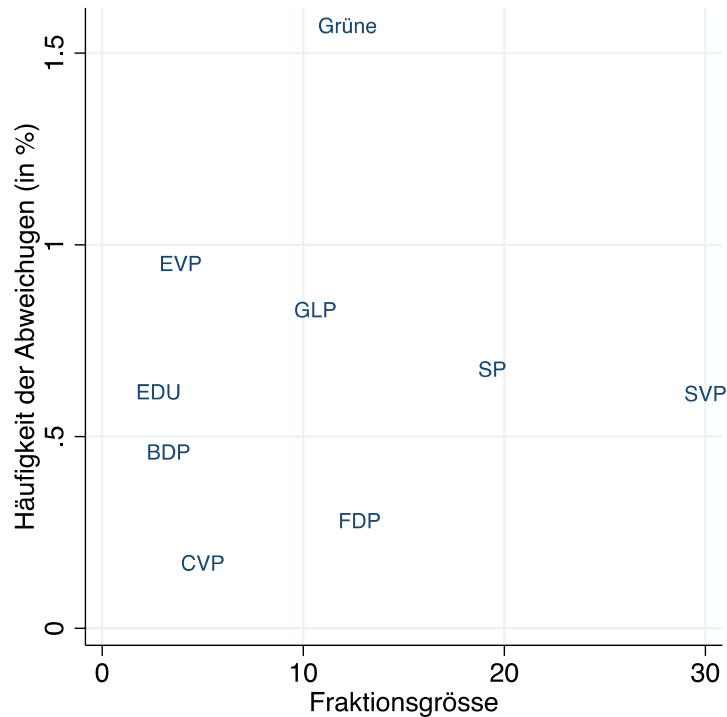


Tabelle A1: Anzahl der behandelten Geschäfte nach Direktionen geordnet, 2011-2015

	1.Amtsjahr 2011/2012	2.Amtsjahr 2012/2013	3.Amtsjahr 2013/2014	4.Amtsjahr 2014/2015	Legislatur 2011-2015
keiner Direktion zugeordnet	41	53	51	50	195
Baudirektion	41	21	47	20	129
Volkswirtschaft	23	22	30	9	84
Justiz und Inneres	25	21	14	22	82
Finanzdirektion	25	27	18	7	77
Bildungsdirektion	19	17	24	11	71
Gesundheitsdirektion	10	17	12	17	56
Sicherheitsdirektion	14	18	6	9	47
N	198	196	202	145	741

Tabelle A2: Anzahl Abweichungen pro Geschäft

Anzahl Abweichungen	Anzahl Geschäfte, 1. Amtsjahr 2011/2012	Anzahl Geschäfte, 2. Amtsjahr 2012/2013	Anzahl Geschäfte, 3. Amtsjahr 2013/2014	Anzahl Geschäfte, 4. Amtsjahr 2014/2015	Abweichungen in Prozent
0	134	135	137	97	67.9%
1	21	21	25	20	11.7%
2	11	9	8	10	5.1%
3	5	6	2	1	1.9%
4	4	4	2	2	1.6%
5	5	3	4	1	1.8%
6	3	0	2	4	1.2%
7	2	3	4	2	1.5%
8	3	3	4	3	1.8%
9	1	1	2	1	0.7%
10	1	3	4	1	1.2%
11	3	1	2	1	0.9%
13	0	2	0	1	0.4%
14	2	1	1	0	0.5%
16	0	1	0	0	0.1%
17	1	0	1	0	0.3%
18	0	1	1	0	0.3%
19	1	0	0	0	0.1%
20	0	0	1	0	0.1%
21	1	0	0	0	0.1%
22	0	0	1	0	0.1%
24	0	0	0	1	0.1%
25	0	1	0	0	0.1%
28	0	1	0	0	0.1%
37	0	0	1	0	0.1%
Total	198	196	202	145	100.0%

Tabelle A3: Anzahl Abweichungen pro Amtsjahr/ Ratsmitglied

Anzahl Abweichungen	Fraktions-mitglieder	Fraktions-mitglieder	Fraktions-mitglieder	Fraktions-mitglieder	Ratsmitglieder
	1. Amtsjahr 2011/2012	2. Amtsjahr 2012/2013	3. Amtsjahr 2013/2014	4. Amtsjahr 2014/2015	Legislatur 2011-2015
0	45	45	32	61	0
1	44	45	30	56	175
2	40	32	39	39	300
3	25	24	25	10	252
4	13	12	20	9	216
5	6	10	15	7	190
6	6	10	13	4	198
7	4	3	4	2	91
8	1		2	3	48
9	2	1	7	1	99
10	2	2	2		60
11		1	1	1	33
13		1			13
14	1		2		42
15		1	1		30
19		1			19
24			1		24
26	1				26

Lesebeispiel: Im 1. Amtsjahr wichen 45 Ratsmitglieder nie von ihrer Fraktion ab, ein Ratsmitglied wich 26 Mal ab. Im 4. Amtsjahr wichen 61 Ratsmitglieder nie von ihrer Fraktion ab, ein Ratsmitglied wich elf Mal ab.

Tabelle A4: Vorlagen mit häufigen Abweichungen, 4. Amtsjahr

Vorlage	Anzahl Abweichungen
Gemeindegesetz (GG)	24
Beauftragter für den Datenschutz	13
Gemeinsame Organisation des Universitätsspitals Zürich und der städtischen Spitäler Triemli und Waid	11
Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung des Budgets für das Rechnungsjahr 2015	10

Tabelle A5: 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

Tabelle A6: Gemeindetypologie BFS (Quelle: Schuler/Joye 2008)

Gemeinde	Gemeindetyp BFS	Gemeinde	Gemeindetyp BFS
Adliswil	2	Oberrieden	3
Affoltern a.A.	2	Oberstammheim	8
Bäretswil	4	Opfikon	2
Bauma	6	Otelfingen	2
Bonstetten	4	Ottenbach	4
Bubikon	2	Pfäffikon	2
Buchs	2	Rafz	4
Bülach	2	Regensdorf	2
Dänikon	4	Richterswil	2
Dietikon	2	Rümlang	2
Dietlikon	2	Rüti	2
Dinhard	4	Schlieren	2
Dübendorf	2	Seegräben	4
Egg	2	Seuzach	4
Elgg	6	Stäfa	2
Embrach	2	Steinmaur	2
Feuerthalen	2	Sternenberg	8
Gibswil	8	Thalwil	2
Gossau	4	Turbenthal	6
Hinwil	2	Uetikon a.S.	2
Hombrechtikon	2	Unterengstringen	3
Horgen	2	Urdorf	2
Höri	2	Uster	2
Hüntwangen	4	Volketswil	2
Illnau-Effretikon	2	Wädenswil	2
Kilchberg	3	Wallisellen	2
Kloten	2	Waltalingen	8
Küsnacht	3	Weiningen	2
Männedorf	2	Wettswil a.A.	2
Maur	3	Wetzikon	1
Meilen	3	Winterthur	1
Mettmenstetten	4	Zell	4
Mönchaltorf	4	Zollikon	3
Oberembrach	7	Zumikon	3
Oberglatt	2	Zürich	1

Gemeindetypologie BFS in 9 Klassen:

- | | |
|---|-------------------------------------|
| 1 | Zentrum (Stadt) |
| 2 | Suburbane Gemeinde |
| 3 | Einkommensstarke Gemeinde |
| 4 | Periurbane Gemeinde |
| 5 | Touristische Gemeinde |
| 6 | Industrielle und teritiäre Gemeinde |
| 7 | Ländliche Pendlergemeinde |
| 8 | Agrar-gemischte Gemeinde |
| 9 | Agrarische Gemeinde |

Tabelle A7: Geschlossenheit der Bezirksvertretungen, 2011-2015

Bezirke	Kan- tons- räte	Anzahl Parteien	AI 2011/12	RI 2011/12	AI 2012/13	RI 2012/13	AI 2013/14	RI 2013/14	AI 2014/15	RI 2014/15
Affoltern	6	5	59.7%	47.8%	62.4%	51.2%	52.2%	36.8%	59.4%	46.7%
Andelfingen	4	3	70.0%	61.6%	68.3%	58.4%	67.1%	56.5%	66.0%	55.3%
Bülach	17	9	62.0%	51.9%	64.9%	54.3%	61.3%	49.0%	60.3%	48.4%
Dielsdorf	10	6	67.0%	58.1%	73.1%	65.2%	64.0%	52.9%	72.2%	63.6%
Dietikon	11	6	63.0%	52.4%	65.5%	55.4%	54.5%	39.8%	57.9%	44.5%
Hinwil	12	9	64.0%	54.8%	67.0%	57.6%	62.2%	50.4%	65.4%	55.0%
Horgen	15	8	63.1%	52.5%	64.8%	54.5%	55.7%	41.8%	60.4%	48.1%
Meilen	13	7	64.5%	54.2%	67.1%	57.6%	61.4%	49.5%	62.2%	50.7%
Pfäffikon	7	6	62.2%	51.2%	64.2%	53.2%	54.7%	40.2%	60.8%	48.7%
Uster	16	8	66.0%	56.8%	68.5%	59.2%	61.2%	49.1%	64.0%	52.8%
Winterthur	20	8	60.0%	48.6%	63.2%	52.5%	53.9%	39.2%	59.8%	47.5%
Zürich	49	8	62.9%	52.1%	63.4%	52.5%	56.8%	43.2%	61.6%	49.7%