

UNIVERSITÄT BERN, INSTITUT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT
PROF. ADRIAN VATTER
SEMINAR: DIE SCHWEIZERISCHE KONSENSDEMOKRATIE IM WANDEL
FS 2016

Die Gesetzgebungsfunktion des Nationalrates

Veränderungen der bundesrätlichen Botschaften durch das
Parlament 2006–2015

Karin Frick
Alte Churerstrasse 46, 9496 Balzers
karin.frick@students.unibe.ch
12-103-040
MA Politikwissenschaft

Balzers, 14. Juli 2016

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	2
1. Einleitung	3
2. Forschungsstand, theoretischer Kontext und Hypothesen.....	4
2.1. Forschungsstand.....	5
2.2. Theoretischer Kontext und Hypothesen.....	10
3. Methodischer Rahmen	13
4. Datenanalyse und Ergebnisse.....	15
4.1. Deskriptive Befunde	15
4.2. Inferenzstatistische Befunde	20
5. Diskussion.....	32
6. Fazit	33
Literaturverzeichnis	34
Anhang.....	36
Selbstständigkeitserklärung.....	44

Abkürzungsverzeichnis

APK	Aussenpolitische Kommission(en)
BK	Schweizerische Bundeskanzlei
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FK	Finanzkommission(en)
GPK	Geschäftsprüfungskommission(en)
KöB	Kommission(en) für öffentliche Bauten
KVF	Kommission(en) für Verkehr und Fernmeldewesen
RK	Kommission(en) für Rechtsfragen
SGK	Kommission(en) für soziale Sicherheit und Gesundheit
SiK	Sicherheitspolitische Kommission(en)
SPK	Staatspolitische Kommission(en)
UREK	Kommission(en) für Umwelt, Raumplanung und Energie
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WAK	Kommission(en) für Wirtschaft und Abgaben
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WBK	Kommission(en) für Wissenschaft, Bildung und Kultur

1. Einleitung

Die Rechtsetzung bildet zusammen mit der Wahl, der Kontrolle und der Repräsentation die vier Kernfunktionen eines Parlaments (Vatter, 2014, S. 259). Von diesen vier Funktionen werden in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft drei explizit genannt: Im Abschnitt über die Zuständigkeiten der Bundesversammlung werden unter anderem die „Gesetzgebung“ (Art. 164 BV), die „Wahlen“ (Art. 168 BV) und die „Oberaufsicht“ (Art. 169 BV) geregelt. Die Rechtsetzungsfunktion ist dabei die erstgenannte. Sie wird schon in der ersten Bestimmung des besagten Abschnitts angesprochen: „Die Bundesversammlung erlässt rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder der Verordnung.“ (Art. 163 Abs. 1 BV)

Auch bei den Bürgern genießt die Gesetzgebungsfunktion des Parlaments die primäre Aufmerksamkeit. So dächten diese, wenn sie nach der wichtigsten Funktion des Parlaments gefragt werden, stets zuerst an die Gesetzgebung (Von Beyme, 2014, S. 219). Dieser Befund ist nicht weiter verwunderlich, wenn man bedenkt, dass das Parlament in der Sprache der Gewaltenteilungslehre als „Legislative“ bzw. „gesetzgebende Gewalt“ bezeichnet wird und auch alltagssprachlich die Begriffe „Parlament“, „Legislative“ und „Gesetzgeber“ oft synonym verwendet werden (Duden, 2016).

Das Parlament gehört in den heutigen Demokratien unbestritten zu den zentralen politischen Institutionen. Dennoch sind seine praktische Relevanz und seine tatsächliche Einflussnahme auf das politische Geschehen nicht immer so ausgeprägt wie es aus demokratietheoretischer Sicht wünschenswert wäre. Oft wird gar behauptet, dass Parlamente im Gesetzgebungsprozess an Bedeutung verlören, da sie im Hinblick auf Expertenwissen und Informationsstand nicht mit den Exekutivbehörden mithalten könnten (Vatter, 2014, S. 259).

Tatsächlich ist in der Schweiz zu beobachten, dass die meisten Gesetzesentwürfe vom Bundesrat und seiner Verwaltung ausgearbeitet werden, und nicht vom Parlament selbst (Jegher, 1999, S. 27; Lüthi, 2014, S. 175). Der Anteil der vom Bundesrat bzw. von der Verwaltung ausgearbeiteten Entwürfe kann auf „gut drei Viertel der Fälle“ beziffert werden (Lüthi, 2014, S. 176).

Im modernen parlamentarischen System sei es daher fraglich geworden, ob das Parlament wirklich Gesetzgeber oder nur „Gesetzbestätigungsmaschine“ sei (Von Beyme, 2014, S. 220). In diesem Zusammenhang kann zwischen *law-giving*- und *law-making*-Parlamenten unterschieden werden. Während *law-giving*-Parlamente ihre Hauptaufgabe in der Gesetzesverabschiedung sehen und tatsächlich wenig Auswirkung auf die inhaltliche Gesetzgebung haben, nehmen *law-making*-Parlamente beträchtlichen Einfluss auf die Gesetzesgestaltung (Jegher, 1999, S. 11 f.). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: ***Ist die schweize-***

rische Bundesversammlung wirklich Gesetzgeber, in dem Sinne, dass sie Gesetze gestaltet (law-making) oder verabschiedet sie nur vorgefertigte Vorlagen (law-giving)?

Zur Beantwortung dieser übergeordneten Leitfrage sollen in der vorliegenden Arbeit die folgenden Forschungsfragen untersucht werden: (1.) Wie gross ist der Anteil der bundesrätlichen Vorlagen, die in der parlamentarischen Beratung von der Bundesversammlung abgeändert worden sind? (2.) Von welchen Faktoren hängt die Wahrscheinlichkeit ab, ob eine Vorlage vom Parlament (und vom Nationalrat im Besonderen) verändert wird? (3.) Wie entwickelte sich die Veränderungstätigkeit der Bundesversammlung (und des Nationalrats im Besonderen) im Zeitverlauf?

Die Fragestellung ist aus wissenschaftlicher Perspektive relevant, weil damit festgestellt werden kann, wie stark das Schweizer Parlament und insbesondere der Nationalrat als „Volkskammer“ (Vatter, 2014, S. 45) seine Funktion als Gesetzgeber wahrnimmt und ob er die Bezeichnung „Legislative“ wirklich verdient. Gerade auch im Lichte des oft proklamierten Bedeutungsverlusts der Parlamente ist diese Untersuchung interessant. Der Fragestellung mangelt es ebenfalls nicht an gesellschaftlicher Relevanz. So ist es für die Bürger wichtig zu wissen, wer ihre Gesetze macht und wie stark ihre gewählten Volksvertreter auf den Gesetzgebungsprozess tatsächlich Einfluss nehmen. Da in der Schweiz die Regierung auf Bundesebene nicht vom Volk, sondern vom Parlament gewählt wird (Vatter, 2014, S. 220), ist es von umso grösserer Bedeutung, dass die Bundesversammlung als gesetzgebendes Organ diese Funktion auch wahrnimmt (*law-making*) und nicht einfach die Entwürfe des Bundesrates absegnet (*law-giving*).

Der weitere Aufbau der Arbeit gestaltet sich folgendermassen: Im nächsten Kapitel erfolgen die Aufarbeitung des Forschungsstandes zum Thema und die Einbettung der Forschungsfrage in den theoretischen Kontext, woraus die Hypothesen abgeleitet werden. Das dritte Kapitel widmet sich der Methode, den Datenquellen, der Fallauswahl und der Operationalisierung. Im vierten Teil werden die Datenanalyse erläutert und die Ergebnisse präsentiert. Im fünften Abschnitt erfolgt eine kritische Diskussion der Ergebnisse, bevor mit dem sechsten Kapitel ein Fazit gezogen und die Arbeit abgeschlossen wird.

2. Forschungsstand, theoretischer Kontext und Hypothesen

In diesem Kapitel der Arbeit werden der Forschungsstand zum Thema aufgearbeitet, die Forschungsfrage in den theoretischen Kontext eingebettet und die Hypothesen generiert. Als erstes wird die Aufmerksamkeit auf den Forschungsstand gerichtet. Dabei soll aufgezeigt werden, aus welchen Blickwinkeln die Gesetzgebungsfunktion des Nationalrates bzw. der

Bundesversammlung in der Literatur schon beleuchtet worden ist und welche Befunde dazu feststehen.

2.1. Forschungsstand

Eine sehr breit angelegte Studie zur Bedeutung von Parlamenten in den heutigen parlamentarischen Demokratien findet sich bei Von Beyme (2014). Im Bereich der Gesetzgebungsfunktion identifiziert er zahlreiche Faktoren, welche die Parlamentsmacht beeinflussen. Das Initiativrecht anderer Akteure, beispielsweise der Regierung, des Staatsoberhauptes, des Volkes oder der Gliedstaaten, wird rege genutzt und macht den von Parlamentsabgeordneten initiierten Vorlagen zunehmend Konkurrenz (Von Beyme, 2014, S. 220, 224). Im Rahmen der sogenannten „delegierten Gesetzgebung“ verlagert sich die Verantwortung für das Erlassen von Verordnungen vom Parlament zur Verwaltung (Von Beyme, 2014, S. 222) und ein Vetorecht des Staatsoberhauptes beschneidet die Entscheidungsmacht des Parlaments (Von Beyme, 2014, S. 223). Eine verfassungsgerichtliche Prüfung neuer Gesetze schränkt die gesetzgebende Gewalt in dem Sinne ein, dass das Parlament zu einem „vorausseilenden Gehorsam“ neige, um die Nichtigerklärung eines Erlasses durch das Verfassungsgericht möglichst zu vermeiden (Von Beyme, 2014, S. 223). Schliesslich nehmen zahlreiche ausserparlamentarische Einrichtungen Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess, indem sie in der Ausschussarbeit mitwirken oder konsultiert werden (Von Beyme, 2014, S. 223). Des Weiteren führen steigende Erwartungen der Bürger, die Zunahme der Regelungsfelder, die Verrechtlichung politischer Materien in Form einer Prozessflut, neue Formen der experimentellen Gesetzgebung und die Prozesse der Europäisierung und Internationalisierung zu einer generellen Zunahme im Gesetzesoutput (Von Beyme, 2014, S. 229). Als eine „zusätzliche Aushöhlung der Parlamentssouveränität“ sieht Von Beyme (2014, S. 229) die Volksgesetzgebung durch Volksinitiative und Volksentscheid.

In der Studie über parlamentarische Demokratien (Von Beyme, 2014) ist die Schweiz, welche oft als „Direktorialssystem“ klassifiziert wird (Sebaldt, 2009, S. 54; Vatter, 2014, S. 43; Von Beyme, 2014, S. 19), nicht enthalten. International vergleichende Studien mit Berücksichtigung der Schweiz stammen stattdessen von Lijphart (2012) oder Sebaldt (2009). Im internationalen Vergleich von 36 Staaten spricht Lijphart (2012) der Schweiz den tiefsten Wert beim Indikator „Exekutivdominanz“ zu und bezeichnet die Schweiz als „prime example of executive-legislative balance“, also als Paradebeispiel für ein ausgewogenes Machtverhältnis zwischen Exekutive und Legislative (Lijphart, 2012, S. 119 f.). Dieser Befund deutet auf eine vergleichsweise starke Stellung der Bundesversammlung innerhalb des politischen Systems der Schweiz hin. Sebaldt (2009) kommt in seinem Vergleich von 23 sogenannten

„alten Demokratien¹“ hingegen zu einem ganz anderen Ergebnis: Bei der Gesetzgebungsfunktion platziert sich die Schweiz nur im hinteren Mittelfeld der Rangliste. Der Bundesversammlung wird sowohl *de iure* als auch *de facto* eine „mittelgrosse“ Gesetzgebungskompetenz attestiert (Sebaldt, 2009, S. 105 f.). Zu diesem Schluss führen als Faktoren im Einzelnen eine „geringe“ Initiativhoheit, ein „grosses“ Gestaltungsfeld, eine *de iure* „grosse“ und *de facto* „mittelgrosse“ Gestaltungsautonomie sowie eine „geringe“ Gestaltungsfähigkeit des Schweizer Parlaments (Sebaldt, 2009, S. 91, 96, 101 f.). Diese zwei auf den ersten Blick widersprüchlichen Ergebnisse sind aber dennoch miteinander vereinbar, wenn man berücksichtigt, dass für Lijpharts (2012) Beurteilung hauptsächlich die formal-rechtliche Stellung der Bundesversammlung im politischen Institutionengefüge ausschlaggebend ist, Sebaldt (2009, S. 62) hingegen die faktische Einflussnahme deutlich höher gewichtet. Diese Diskrepanz zwischen formaler und faktischer Macht der Bundesversammlung zeigt auch Vatter (2014) auf: Im Vergleich von 23 OECD-Staaten weist der Nationalrat „zwar ausgeprägte formale Befugnisse gegenüber dem Bundesrat [auf], die jedoch zu einem beträchtlichen Teil durch eine geringe Ressourcenausstattung neutralisiert werden.“ (Vatter, 2014, S. 300)

Dass einerseits die notwendigen Ressourcen und Arbeitsstrukturen vorhanden sind und andererseits die Abgeordneten eine gewisse Professionalisierung aufweisen, ist entscheidend für eine grosse Gestaltungsfähigkeit eines Parlaments (Sebaldt, 2009, S. 101). So wird die Bundesversammlung zwar als „Arbeitsparlament“ – im Gegensatz zum „Redeparlament“ – bezeichnet (Lüthi, 2014, S. 174; Vatter, 2014, S. 267), es fehlt ihr aber an zeitlichen, personellen und infrastrukturellen Ressourcen ebenso wie an einer Professionalisierung der Mitglieder. Dafür verantwortlich sind hauptsächlich das traditionelle Milizsystem sowie die relativ geringe Kammergrösse (Lüthi, 2014, S. 188; Sebaldt, 2009, S. 102 f.; Vatter, 2014, S. 270).

Die Initiativhoheit der Bundesversammlung wird vor allem durch das Initiativrecht des Bundesrates und durch die ausgeprägten direktdemokratischen Instrumente eingeschränkt (Sebaldt, 2009, S. 88 f.). In der Tat sind die meisten Erlassentwürfe auf die Initiative des Bundesrates zurückzuführen und nur etwa jeder fünfte Entwurf wird aufgrund einer parlamentarischen Initiative ausgearbeitet (Linder, Hümbelin, & Sutter, 2009; Lüthi, 2014, S. 175 f.). Bei den direktdemokratischen Instrumenten spielt in diesem Zusammenhang weniger die Volksinitiative als vielmehr das Referendum eine entscheidende Rolle. Das Referendum schwebt wie ein „Damoklesschwert“ (Vatter, 2014, S. 288) über jeder Gesetzesvorlage, weshalb die Entwürfe möglichst „referendumssicher“ (Lüthi, 2014, S. 171) sein sollen. Denn obwohl das Referendum insgesamt nur bei einer geringen Anzahl parlamentarischer Erlasse

¹ Als „alte Demokratien“ bezeichnet Sebaldt (2009, S. 47) alle Staaten, die mindestens seit 1955 dauerhaft völkerrechtlich souverän und demokratisiert sind. Von seiner Auswahl ausgenommen sind Kleinstaaten mit weniger als 100'000 Einwohnern.

ergriffen wird, so ist es – einmal zustande gekommen – häufig erfolgreich (Linder, 2012, S. 272 f.; Vatter, 2014, S. 288). Um ein erfolgreiches Referendum zu verhindern, werden in der Regel schon im vorparlamentarischen Prozess, d.h. bei der Ausarbeitung des Entwurfs, die direkt interessierten Kreise konsultiert, was in der Folge die Position des Parlaments schwächt (Linder, 2012, S. 214; Lüthi, 2014, S. 171).

Empirische Studien sprechen der Bundesversammlung dennoch einen massgeblichen Einfluss im Gesetzgebungsprozess zu (Vatter, 2014, S. 286). Das Parlament sei vor allem deshalb bedeutsam, „weil es völlig frei ist in der Behandlung der Entwürfe, erhebliche Veränderungen vornehmen kann und die endgültige Entscheidung trifft.“ (Linder, 2012, S. 225) Als „brauchbarer Indikator“ (Linder, 2012, S. 225) zur Messung des parlamentarischen Einflusses auf die Gesetzgebung kann deshalb der Anteil der veränderten Vorlagen an der Anzahl aller verabschiedeten Vorlagen angesehen werden (Linder, 2012, S. 225; Vatter, 2014, S. 286). Bisher haben einige Schweizer Studien, die verschiedene Zeitperioden abdecken, von dieser Messung Gebrauch gemacht.

Die früheste dieser Untersuchungen stammt von Zehnder (1988). Von den aus den Jahren 1971–1975 insgesamt untersuchten 312 Bundesratsvorlagen sind 188 als unveränderte und 124 als veränderte Vorlagen klassifiziert, was einem Anteil von 40% veränderten Vorlagen entspricht (Zehnder, 1988, S. 74, 78). Als überdurchschnittlich häufig verändert werden Beschlüsse mit obligatorischem Referendum, Beschlüsse der Bereiche Wirtschaft, soziale Wohlfahrt und Landwirtschaft sowie „wichtige“ oder „eher wichtige“ Erlasse angeführt. Als vergleichsweise selten verändert gelten demgegenüber Beschlüsse ohne Referendum, Beschlüsse der Bereiche Sicherheit, Auswärtiges, Staatsstruktur und Verkehr/Energie sowie „unwichtige“ Beschlüsse (Zehnder, 1988, S. 81). Darüber hinaus wird auch die Stärke der Veränderungen untersucht und ausgewiesen, durch welche Merkmale stark bzw. schwach veränderte Vorlagen gekennzeichnet sind (Zehnder, 1988, S. 94).

Auf die Jahre 1995–1997 beschränkt sich die Arbeit von Jegher (1999), welche in diesem Zeitraum insgesamt 162 Erlasse erfasst, wovon 104 (64.2%) als unverändert und 58 (35.8%) als verändert ausgewiesen werden (Jegher, 1999, S. 46, 190). Auch hier wird zwischen verschiedenen Veränderungsgraden unterschieden. Weiter untersucht Jegher (1999) detailliert den Einfluss von institutionellen, inhaltlichen und entscheidungspolitischen Faktoren auf die Veränderungstätigkeit des Parlaments. So wurden Vorlagen, zu denen im vorparlamentarischen Prozess bereits ein Kompromiss erzielt wurde, vom Parlament weniger häufig und weniger stark verändert als Vorlagen, bei denen das nicht der Fall ist (Jegher, 1999, S. 192). Eine grundsätzlich unterschiedliche Veränderungsneigung der beiden Parlamentskammern konnte nicht nachgewiesen werden, jedoch konnte der Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren häufiger seine Position durchsetzen als der Nationalrat (Jegher, 1999, S. 69, 76).

In Bezug auf den Inhalt des Erlasses wurde deutlich, dass jene in den Bereichen Wirtschaft, Sozialpolitik, öffentliche Finanzen und Infrastruktur öfter und grundsätzlich stärker verändert werden als Vorlagen zu den Themen Grundlagen der Staatsordnung, Aussenpolitik, Landesverteidigung und Kultur/Bildung/Medien (Jegher, 1999, S. 198). Im Einklang mit den Beobachtungen von Zehnder (1988) erfuhren als wichtig angesehene Vorlagen besonders häufige und starke Veränderungen (Jegher, 1999, S. 199).

Ebenfalls in die Reihe fügt sich die Studie von Vatter & Wirz (2015) ein. Im Zeitraum 2006–2014 wurden insgesamt 996 Erlassentwürfe untersucht, wovon 578 (58%) als unverändert und 367 (36.8%) als verändert kategorisiert sind. Auf die restlichen 51 Entwürfe ist das Parlament entweder nicht eingetreten oder es hat sie abgelehnt (Vatter & Wirz, 2015, S. 5). Bezüglich der Politikfelder zeigen die Befunde, dass innenpolitische Vorlagen aus dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation oder aus dem Departement des Innern besonders häufig verändert werden, während aussenpolitische Vorlagen die geringste Veränderungswahrscheinlichkeit aufweisen (Vatter & Wirz, 2015, S. 29 f.). Daneben werden auch die Einflüsse der zuständigen Kommission, der Behandlungskategorie im Nationalrat, des Erstrates und der Erlassform auf die Veränderungswahrscheinlichkeit untersucht (Vatter & Wirz, 2015, S. 13 ff.).

Der intertemporale Vergleich dieser Ergebnisse zeigt, dass der Parlamenteinfluss auf die Gesetzgebung während der letzten Jahrzehnte relativ stabil geblieben ist: Der Anteil der veränderten Vorlagen beträgt jeweils rund 40%. Linder (2012, S. 226) und Vatter (2014, S. 287) zeigen hier ähnliche Befunde, wobei ihre Zusammenstellungen für den Zeitraum 1971–1975 eine tiefere Veränderungsquote (34.9%) ausweisen, obwohl sie sich ebenfalls auf Zehnder (1988) stützen. Der Grund für diese Abweichung liegt mutmasslich darin, dass die nur redaktionell veränderten Vorlagen bei Linder (2012) und Vatter (2014) wohl zu den unveränderten Vorlagen gezählt werden, während Zehnder (1988, S. 84) sie den veränderten Vorlagen zuordnet. Allen diesen Studien gemeinsam sind darüber hinaus die Tendenzen, dass wichtigere Vorlagen sowie Erlasse zu innenpolitischen Themen wie beispielsweise Wirtschaft und Sozialpolitik häufiger verändert werden als weniger wichtige Vorlagen und aussenpolitische Erlasse.

Begünstigend auf den parlamentarischen Einfluss können sich auch die wenig voraussehbaren Mehrheitsverhältnisse im Parlament auswirken (Wirz & Vatter, 2015, S. 31). In der stärker polarisierten Parteienlandschaft sind die Allianzen instabiler geworden und der Kampf um die Wähler hat für die Parteien an Bedeutung gewonnen, während die Ausarbeitung einer Kompromisslösung mit möglichst breiter Unterstützung zunehmend in den Hintergrund gerückt ist (Bochsler, Hänggli, & Häusermann, 2015, S. 486). So legen die Polparteien bei ihren Kernthemen mehr Wert auf die Bewahrung einer harten Linie, um ihrer Wählerschaft

ihren Einsatz für das Anliegen zu signalisieren, und erhoffen sich daraus Pluspunkte bei den nächsten Wahlen. Dieses Verhalten produziert mehr Konflikte im Parlament – zu Lasten von vorhersehbaren, breit abgestützten Konsenslösungen (Traber, 2015, S. 703 ff.). Opportunistische und je nach Vorlage variierende Allianzen erzeugen mehr Flexibilität und verhelfen manchmal auch klar rechten oder linken Anliegen zum Durchbruch. Im traditionell von einer Politik der kleinen Schritte charakterisierten System werden damit auch grössere, mutigere Reformen möglich (Bochsler, Hänggli, & Häusermann, 2015, S. 486).

Mit der Rechtsetzungsaktivität der Bundesversammlung im quantitativen Sinn und insbesondere auch der fortschreitenden Internationalisierung der Rechtsetzung befassen sich Linder, Hümbelin & Sutter (2009) und Linder (2014). Grundsätzlich ist im Zeitverlauf eine Zunahme der Rechtsetzungsaktivität zu verzeichnen. Von einer „Gesetzesinflation“ kann jedoch nicht gesprochen werden, sondern vielmehr von einem „konstante[n], lineare[n] Wachstum“ (Linder, Hümbelin, & Sutter, 2009, S. 51 f.). Dabei wird die Rechtsentwicklung von der Internationalisierung geprägt: Das internationale Recht wächst bedeutend schneller als das Landesrecht und hat das Landesrecht im Bestand Ende des letzten Jahrtausends überholt (Linder, 2014, S. 225). Internationales Recht macht heute rund 60% des in der Schweiz geltenden Rechts aus (Linder, Hümbelin, & Sutter, 2009, S. 52). Diese Entwicklung geht zumindest teilweise mit einem Bedeutungsverlust des Parlaments einher. Während das Parlament im Bereich des Landesrechts erstarkt, gewinnt im internationalen Recht der Bundesrat an Einfluss (Linder, 2014, S. 229).

An diesen Stand der Forschung und im Besonderen an die Untersuchungen zum Anteil der vom Parlament veränderten Bundesratsvorlagen von Zehnder (1988), Jegher (1999) und Vatter & Wirz (2015) knüpft die vorliegende Arbeit an. Eine erste Ergänzung stellt der zeitliche Aspekt dar, da in der vorliegenden Arbeit auf einen aktualisierten Untersuchungszeitraum zurückgegriffen wird. Der zeitlich relativ aktuellen Studie von Vatter & Wirz (2015) fehlt ausserdem ein fundiertes theoretisches Gerüst. So will die vorliegende Arbeit das theoretische Fundament der früheren Untersuchungen mit dem (zusätzlich aktualisierten) Datenmaterial der neueren Studie verbinden und auf dieser Grundlage einige der in den Vorgängerstudien aufgestellten Hypothesen erneut überprüfen. Zudem soll dabei nicht nur auf die vom Parlament als Ganzes veränderten Vorlagen fokussiert werden, sondern es sollen im Speziellen einerseits die Vorlagen, bei deren Beratung der Nationalrat den ersten abweichenden Beschluss gefasst hat, und andererseits die Erlassform des Bundesgesetzes ins Auge gefasst werden. Im folgenden Abschnitt werden der theoretische Kontext für die vorliegende Untersuchung erläutert und die zu überprüfenden Hypothesen vorgestellt.

2.2. Theoretischer Kontext und Hypothesen

Bevor die Hypothesen aus theoretischen Argumenten hergeleitet werden, soll noch einmal kurz in Erinnerung gerufen werden, welche Fragen mit der Überprüfung der Hypothesen beantwortet werden sollen. Die einleitend formulierten Forschungsfragen geben folgende Ziele vor: Neben einer Beschreibung der Veränderungsquote sollen Faktoren identifiziert werden, von welchen die Veränderungswahrscheinlichkeit einer Vorlage abhängt. Zusätzlich soll auch die Entwicklung der Veränderungstätigkeit über die Zeit analysiert werden.

Ein erster Faktor, der die Veränderungswahrscheinlichkeit beeinflussen könnte, ist die Referendumsmöglichkeit. In der Schweizer „Referendumsdemokratie“ (Jegher, 1999, S. 49) schwebt das „Damoklesschwert“ (Vatter, 2014, S. 288) des Referendums stets über dem Parlament. Die hohe Erfolgsrate macht es zu einer „starken Waffe“ (Linder, 2012, S. 273) der Gegner einer bestimmten Vorlage. Entscheidend für den Erfolg eines parlamentarischen Erlasses, der dem Referendum untersteht, ist deshalb die Einbindung möglicher oppositioneller Kräfte durch Kompromisse, was oft im vorparlamentarischen Verfahren geschieht (Linder, 2012, S. 273). „Die politische Risikominderung kann [...] in der Regel nur funktionieren, wenn die Problemdefinitionen und Vorschläge des vorparlamentarischen Kompromisses nicht völlig ausser Acht gelassen werden.“ (Linder, 2012, S. 214) Das Parlament wird also wenig Anreiz haben, Änderungen an einer referendumpflichtigen Vorlage vorzunehmen, um den vorparlamentarischen Kompromiss nicht zu gefährden. Diese theoretische Überlegung führt zu folgender Hypothese:

H1a: Referendumpflichtige Vorlagen werden weniger häufig verändert als Vorlagen, die nicht dem Referendum unterstehen.

In Bezug auf die Referendumsmöglichkeit kann jedoch auch in die gegenteilige Richtung argumentiert werden: Entscheide mit geringer politischer Tragweite werden oft in Form eines einfachen Bundesbeschlusses erlassen und unterstehen damit nicht dem Referendum (Zehnder, 1988, S. 38). Alle „wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen“ sind demgegenüber zwingend in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen (Art. 164 BV). Es kann somit gesagt werden, dass referendumpflichtige Erlasse generell wichtiger sind, als solche, bei welchen keine Referendumsmöglichkeit besteht (Jegher, 1999, S. 181). Ausserdem kann angenommen werden, dass je wichtiger eine Vorlage ist, das Parlament umso eher versucht, Einfluss darauf auszuüben. Damit wird es auch wahrscheinlicher, dass die Vorlage im Parlament verändert wird. Auf diesen Überlegungen gründet die folgende Gegenhypothese zu H1a:

H1b: Referendumpflichtige Vorlagen werden häufiger verändert als Vorlagen, die nicht dem Referendum unterstehen.

Anknüpfend an das Argument der Wichtigkeit einer Vorlage, kann man die Aufmerksamkeit auch auf die Behandlungskategorie richten, welcher ein bestimmter Erlass zur Behandlung im Nationalrat zugeteilt ist. Die höchste Kategorie (Kategorie I) ist die sogenannte freie Debatte, bei der sich alle Ratsmitglieder zu Wort melden können (Das Schweizer Parlament, 2016). In der tiefsten Kategorie (Kategorie V) werden die Vorlagen in einem schriftlichen Verfahren behandelt. Wortmeldungen sind hier nur von Personen zugelassen, deren Rederecht unabhängig von der Behandlungskategorie besteht (Das Schweizer Parlament, 2016). Es lässt sich also folgern, dass je höher die Behandlungskategorie ist, sich der Nationalrat insgesamt umso mehr Zeit für die Beratung einer Vorlage nimmt und diese daher als umso wichtiger angesehen wird (Jegher, 1999, S. 183). Analog zu oben wird argumentiert, dass die parlamentarische Veränderungswahrscheinlichkeit umso grösser ist, je wichtiger eine Vorlage ist. Diese Argumentation führt zu folgender Hypothese:

H2: Je höher die Behandlungskategorie im Nationalrat, desto häufiger werden die Vorlagen verändert.

Als nächstes soll der Blick auf die Sachbereiche der Politik gerichtet werden. Wie frühere Untersuchungen zeigen, variiert die Veränderungswahrscheinlichkeit eines Erlasses zwischen verschiedenen Politikfeldern (Jegher, 1999; Vatter & Wirz, 2015; Zehnder, 1988). Während Zehnder (1988, S. 40 f., 50) gar keine Erwartungen für den Zusammenhang zwischen Sachbereich und Veränderungswahrscheinlichkeit formuliert bzw. nur frühere Forschungsergebnisse erwähnt, stützt sich Jegher (1999, S. 168) bei der Formulierung der diesbezüglichen Hypothese auf die *conflictualité parlementaire* und auf die Befunde von Zehnder (1988). Als theoretisches Fundament taugt eine empirische Abstützung jedoch naturgemäss nicht. An dieser Stelle wird eine theoretische Argumentation deshalb auf der Internationalisierung der Rechtsetzung aufgebaut. In Sachbereichen, in denen das Recht stark internationalisiert ist, d.h. in denen die grosse Mehrheit des in der Schweiz geltenden Rechts internationales Recht ist, wird das Parlament nur wenig Einfluss ausüben können, denn Staatsverträge können von der Bundesversammlung nur als Ganzes genehmigt oder abgelehnt, hingegen nicht inhaltlich verändert werden (Linder, 2014, S. 229). Die Aussenpolitik fällt an sich in die Zuständigkeit der Exekutive, wobei dem Parlament ein Mitspracherecht zukommt (Art. 166 und 184 BV). Daher wird im aussenpolitischen Bereich nur eine vergleichsweise geringe Einflussnahme des Parlaments erwartet. Zur Definition der stark internationalisierten Sachbereiche dienen die Befunde von Linder, Hümbelin & Sutter (2009, S. 41). Dabei werden jene Politikfelder als stark internationalisiert betrachtet, welche mehr als zwei Drittel internationales Recht aufweisen. Darunter fallen hauptsächlich klassische aussenpolitische Themen, der Bereich Wissenschaft und Forschung sowie Steuer- und Zollfragen. Auf die Departemente der Bundesverwaltung übertragen bedeutet dies:

H3: Vorlagen aus den Departementen EDA, EFD und EVD/WBF werden im Vergleich zu Vorlagen aus den anderen Departementen unterdurchschnittlich häufig verändert.

Die Sachbereiche können auch über die jeweils zuständige parlamentarische Kommission voneinander abgegrenzt werden. Analog zur obigen Argumentation ergibt sich folgende Hypothese:

H4: Vorlagen, die den Kommissionen APK, FK und WBK zugeteilt sind, werden im Vergleich zu Vorlagen, die anderen Kommissionen zugeteilt sind, unterdurchschnittlich häufig verändert.

Die Veränderungsquote, d.h. der Anteil an veränderten Vorlagen, soll nicht nur rein deskriptiv betrachtet werden. Zusätzlich wird untersucht, welcher der beiden Räte, sofern es zu einer Veränderung des Bundesratsentwurfs durch das Parlament kommt, seinen Standpunkt besser durchsetzen kann. Der Nationalrat ist als Volkskammer erstens grösser und zweitens parteipolitisch heterogener zusammengesetzt als der Ständerat (Linder, 2012, S. 219; Vatter, 2014, S. 45). Es ist somit anzunehmen, dass er weniger geschlossen auftritt und seine Position gegenüber dem Ständerat nicht so gut vertreten kann (Jegher, 1999, S. 73). Der Nationalrat wird sich folglich in mehr Fällen der Position des Ständerates anpassen als umgekehrt:

H5: Der Anteil der veränderten Vorlagen, bei denen der Nationalrat am Schluss der Position des Ständerates zustimmt, ist grösser als der Anteil der veränderten Vorlagen, bei denen der Ständerat der Position des Nationalrates zustimmt.

Schliesslich soll noch die Entwicklung der Veränderungstätigkeit der eidgenössischen Räte im Zeitverlauf analysiert werden. Aufgrund der zunehmenden Internationalisierung der Rechtsetzung wird die Position des Parlaments im Gesetzgebungsprozess tendenziell schwächer (Linder, Hümbelin, & Sutter, 2009, S. 45; Lüthi, 2014, S. 182; Zehnder, 1988, S. 11). Daraus folgend kann erwartet werden, dass der parlamentarische Einfluss über die Zeit abnimmt:

H6a: Der Anteil vom Parlament veränderter Bundesratsvorlagen nimmt im Zeitverlauf ab.

Gleichzeitig kann auch in die gegenteilige Richtung argumentiert werden. Das traditionelle Milizparlament wird immer stärker professionalisiert. Auf institutioneller Ebene besteht zwar nach wie vor ein Ressourcenmangel im Vergleich zur Regierung. Die einzelnen Abgeordneten aber wenden sich immer mehr vom „klassische[n] Feierabendpolitiker“ (Vatter, 2014, S. 269) ab und investieren mehr Zeit in ihr Parlamentsmandat (Linder, 2012, S. 221; Vatter, 2014, S. 269 f.). Durch diesen Ressourcengewinn wird das Parlament gestärkt und kann

mehr Einfluss ausüben. Aufgrund dieser Überlegungen wird zum Abschluss folgende Gegenhypothese zu H6a formuliert:

H6b: Der Anteil vom Parlament veränderter Bundesratsvorlagen nimmt im Zeitverlauf zu.

Die methodischen Ausführungen, wie die Überprüfung der dargelegten Hypothesen ablaufen soll und auf welches Datenmaterial sie gründet, folgt im nächsten Kapitel.

3. Methodischer Rahmen

Die primäre Datenquelle für die vorliegende Untersuchung bildet der Datensatz von Vatter & Wirz (2015). Er umfasst alle Bundesratsvorlagen, deren parlamentarische Beratung zwischen dem 01.01.2006 und dem 31.12.2014 abgeschlossen wurde. Durch eigene Erhebungen wurde der Datensatz um ein Jahr erweitert und umfasst nun eine Zeitspanne von zehn Jahren. Die eigenen Erhebungen wurden mittels der Geschäftsdatenbank „Curia Vista“ der Bundesversammlung durchgeführt (Das Schweizer Parlament, 2016). In den Fällen, in denen ein Bundesratsgeschäft mehrere Erlassentwürfe enthält, wird jeder Erlassentwurf einzeln betrachtet; das Parlament kann einen Erlass denn auch unabhängig von den anderen Erlassen im selben Geschäft verändern. Die Datengrundlage für die vorliegende Arbeit bilden also alle 1141 im Zeitraum vom 01.01.2006 bis zum 31.12.2015 erledigten Erlasse, welche der Bundesrat mittels Botschaft dem Parlament zur Beratung vorgelegt hat. 82 Vorlagen, die abgelehnt, auf die nicht eingetreten oder zu denen ein Kommissionsentwurf ausgearbeitet wurde, konnten nicht als „verändert“ oder „nicht verändert“ codiert werden und wurden in der Untersuchung nicht berücksichtigt. Es verbleiben in der Datengrundlage somit 1059 Erlasse. Als verändert gilt eine Vorlage dann, „wenn sie im Laufe der Beratung zumindest einmal in einem der beiden Räte abweichend vom Entwurf des Bundesrats beschlossen wird – unabhängig davon, ob der am Ende verabschiedete Entwurf vom ursprünglichen Bundesratsentwurf abweicht oder nicht.“ (Vatter & Wirz, 2015, S. 4)

Als Variablen stehen im Datensatz zur Verfügung: Geschäftsnummer, Name des Geschäfts, Einreichungsdatum, Erlassnummer, Name des Erlasses, Erlassform, Erledigungsdatum, Anzahl Erlasse im Geschäft, zuständiges Departement, Ergebnis, vorberatende Kommission(en), (höchste) Behandlungskategorie im Nationalrat, Erstrat. Durch eigene Erhebungen wurden die beiden Variablen „Rat, der den ersten abweichenden Beschluss gefasst hat“ sowie „Rat, der die letzten Differenzen bereinigt, d.h. dem Entwurf des anderen Rates zugestimmt hat“ ergänzt.

Zur Beantwortung der Forschungsfragen werden die vorhandenen Daten quantitativ ausgewertet. Auf einen deskriptiven Überblick über die Daten folgt die Überprüfung der Hypothe-

sen mit inferenzstatistischen Mitteln. Da die abhängige Variable (s. unten) jeweils dichotom ist, werden dazu logistische Regressionsmodelle verwendet (Monogan III, 2015, S. 100). Pro Hypothese werden grundsätzlich folgende vier Modelle berechnet (Tabelle 1):

Tabelle 1: Modelle zur Überprüfung der Hypothesen (Quelle: eigene Darstellung)

Modell	Datengrundlage	Unabhängige Variable(n)	Abhängige Variable
M1	alle Erlasse (n=1059)	in Hypothese vorgegeben	Ergebnis
M2	alle veränderten Erlasse (n=400)	in Hypothese vorgegeben + Erstrat als Kontrollvariable	Rat, der den ersten abweichenden Beschluss gefasst hat
M3	alle Bundesgesetze (n=305)	in Hypothese vorgegeben	Ergebnis
M4	alle veränderten Bundesgesetze (n=227)	in Hypothese vorgegeben + Erstrat als Kontrollvariable	Rat, der den ersten abweichenden Beschluss gefasst hat

Bei den Hypothesen H1a und H1b wird auf die Modelle M3 und M4 verzichtet, da in diesen Fällen die Erlassform als unabhängige Variable dient und die zusätzliche Beschränkung nur auf Bundesgesetze wie in den Modellen M3 und M4 vorgesehen deshalb keinen Sinn macht. Zur Überprüfung der Hypothese H5 sind die genannten Modelle wenig zielführend. Hier wird stattdessen mit dem Konfidenzintervallansatz gearbeitet und anhand eines Regressionsmodells untersucht, ob zwischen dem Rat, der den ersten abweichenden Beschluss gefasst hat und dem Rat, der als letzter zustimmt, ein Zusammenhang besteht. Dabei wird für den Erstrat kontrolliert. Für die Überprüfung der Hypothesen H6a und H6b wird das Erledigungsjahr als unabhängige Variable verwendet.

Die abhängige Variable „Ergebnis“ bezeichnet das Ergebnis der parlamentarischen Beratung und gibt an, ob ein Erlass im Verlaufe der Beratung verändert worden ist oder nicht. Der Rat, der den ersten abweichenden Beschluss gefasst hat, dient als zweite abhängige Variable. Damit wird versucht, die Veränderungstätigkeit des Nationalrates im Speziellen – im Gegensatz zu jener beider Räte im Allgemeinen – zu messen. Die Beschränkung nur auf Bundesgesetze soll eine Untersuchung der Gesetzgebung im wörtlichen Sinn ermöglichen.

Die Operationalisierung der unabhängigen Variablen bedarf noch einiger Präzisierungen. Zu den referendumpflichtigen Vorlagen, wie sie in den Hypothesen H1a und H1b bezeichnet sind, zählen jene Erlasse, die in Form eines Bundesgesetzes oder eines Bundesbeschlusses daherkommen. Einfache Bundesbeschlüsse und Verordnungen sind nicht referendumpflichtig. Die Behandlungskategorien im Nationalrat – relevant für Hypothese H2 – sind aus Curia Vista (Das Schweizer Parlament, 2016) übernommen. In Fällen, in denen mehr als eine Behandlungskategorie angegeben ist, wird jeweils die höchste angegebene berücksichtigt. Bei den Departementen, die in Hypothese H3 untersucht werden, gab es während des Untersuchungszeitraumes eine Restrukturierung, bei der das EVD in WBF umbenannt wurde. Da das neue WBF nach wie vor fast alle Bereiche des früheren EVD abdeckt (Schweizerische

Bundeskanzlei, 2012), wurden die beiden Departemente für die Untersuchung zusammengefasst und als das Gleiche betrachtet. Weitere methodische Ergänzungen werden wo nötig direkt bei den Ergebnissen der entsprechenden Datenauswertung im folgenden Kapitel angebracht.

4. Datenanalyse und Ergebnisse

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Datenauswertung präsentiert und interpretiert. Zunächst werden die deskriptiven Befunde betrachtet, bevor im zweiten Abschnitt zu den Ergebnissen der inferenzstatistischen Analysen und der Identifizierung von Faktoren, welche die Veränderungstätigkeit des Parlaments beeinflussen, übergegangen wird. Die deskriptiven Befunde liefern eine ganzheitliche Übersicht über die Veränderungstätigkeit des Parlaments im untersuchten Zeitraum. Dazu wird der Anteil an veränderten Erlassen auf die einzelnen Ausprägungen der unabhängigen Variablen aufgeschlüsselt – konkret also auf das zuständige Departement, die vorberatende Kommission, die Behandlungskategorie im Nationalrat sowie die Erlassform.

4.1. Deskriptive Befunde

Die gesamthaft in der Untersuchung enthaltenen 1059 Erlassentwürfe des Bundesrates lassen sich nach ihrem Ergebnis (verändert oder unverändert) wie folgt einteilen:

Tabelle 2: Übersicht über die Veränderungsquote der Erlassentwürfe des Bundesrates 2006–2015 (Quelle: eigene Berechnungen)

	Anzahl	Anteil
Unveränderte Erlassentwürfe	659	62.2%
Veränderte Erlassentwürfe	400	37.8%
Total	1059	100.0%

Dieser Übersicht ist zu entnehmen, dass die Veränderungsquote, d.h. der Anteil der veränderten Vorlagen 37.8% beträgt. Dieser Befund reiht sich nahtlos in die Ergebnisse der früheren Untersuchungen ein, lag die Veränderungsquote doch jeweils bei rund 40% (Jegher, 1999; Vatter & Wirz, 2015; Zehnder, 1988).

Aufgeschlüsselt nach zuständigem Departement ergibt sich folgendes Bild (Abbildung 1): Aus dem Zuständigkeitsbereich des UVEK wird rund jede zweite Vorlage (50.1%) vom Parlament verändert. Am zweithäufigsten verändert werden Erlasse für welche das EJPD zuständig ist (45.4%), gefolgt von Erlassen aus dem EDI (44.8%). Mit Abstand am seltensten verändert werden Erlasse aus dem Zuständigkeitsbereich des EDA (18.5%). Prozentual am zweitmeisten unveränderte Erlasse stammen aus dem EVD/WBF auf (28.4%), am drittmeisten aus dem EFD (32.3%). Diese Beschreibung der Daten bestätigt soweit die Erwartung,

die in Hypothese H3 formuliert wurde. Auf statistische Signifikanz wird sie im nächsten Unterkapitel 4.2. überprüft. Methodisch muss noch angemerkt werden, dass in dieser Darstellung 32 Entwürfe, für die mehr als ein Departement zuständig war, nicht berücksichtigt wurden, was zu einem Total von 1027 berücksichtigten Entwürfen führt.

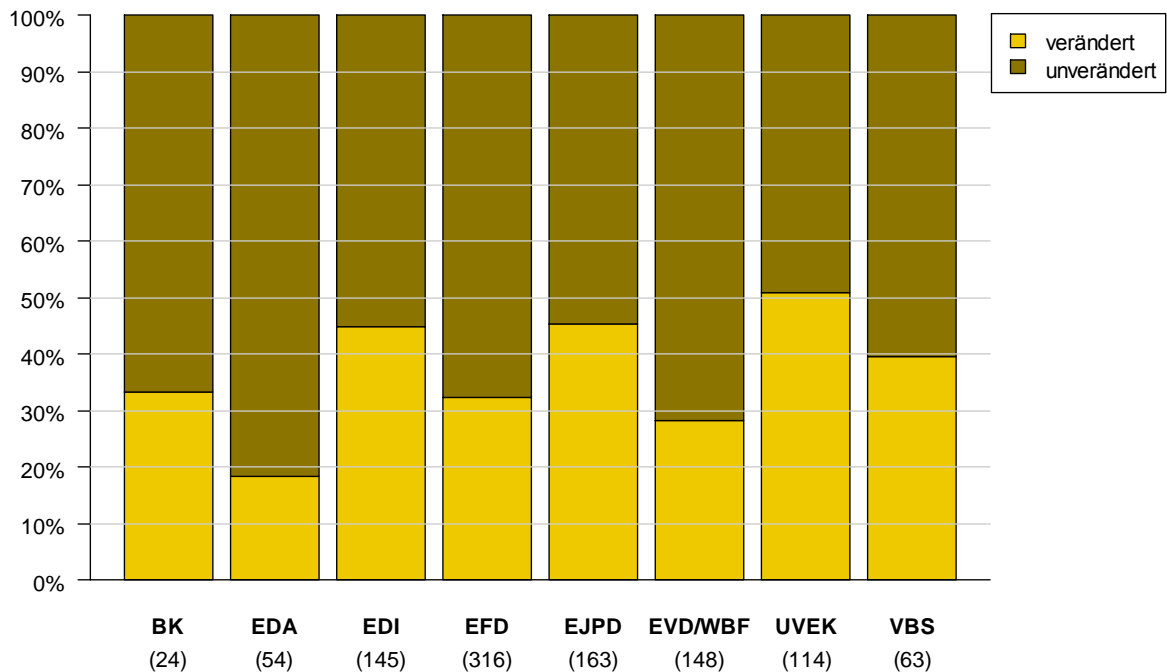


Abbildung 1: Veränderungsquote der Erlassentwürfe des Bundesrates 2006–2015 nach zuständigem Departement (Quelle: eigene Darstellung)

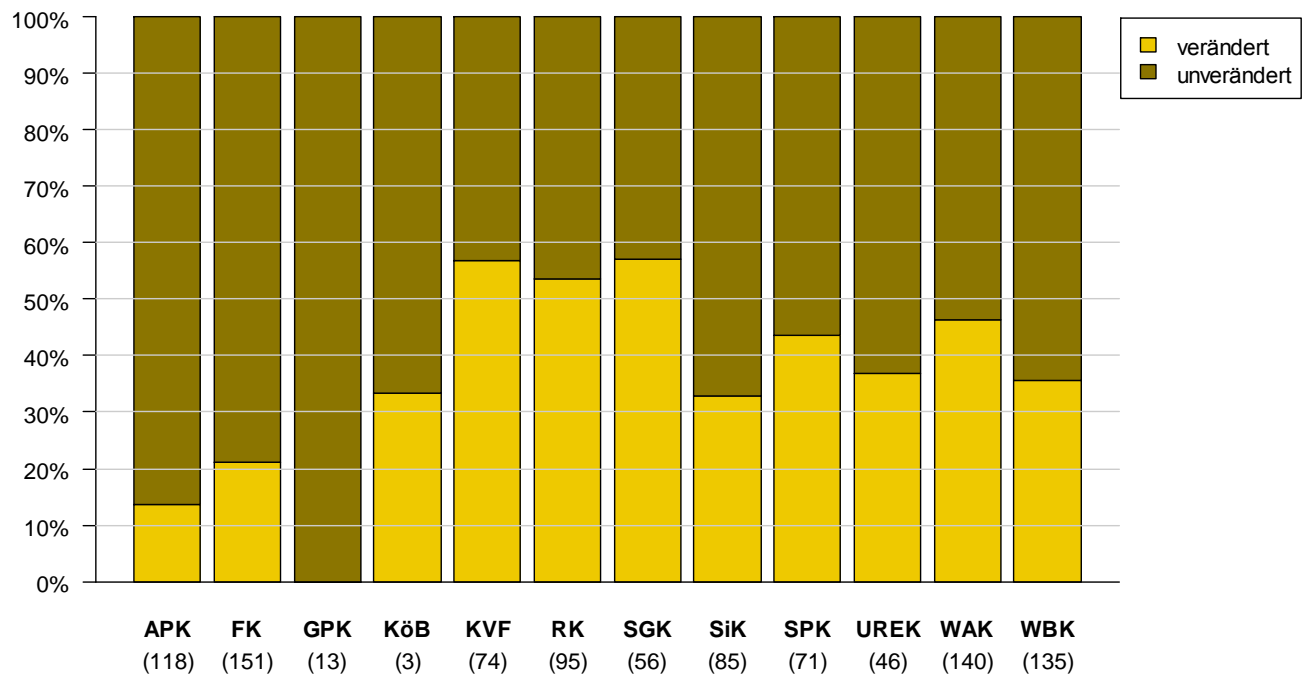


Abbildung 2: Veränderungsquote der Erlassentwürfe des Bundesrates 2006–2015 nach vorberatender Kommission (Quelle: eigene Darstellung)

Abbildung 2 zeigt den Anteil veränderter Erlassentwürfe des Bundesrates pro vorberatende Kommission. Auch hier wurden der Einfachheit halber 72 Vorlagen, welche in den beiden Räten in verschiedenen Kommissionen beraten wurden, von der Darstellung ausgeschlossen. Es verbleiben somit total 987 Vorlagen.

Prozentual am häufigsten verändert wurden Vorlagen, die in den SGK vorberaten wurden (57.1%), gefolgt von den KVF (56.8%) und den RK (53.7%). In diesen Sachbereichen wurde jeweils mehr als jede zweite Vorlage im Verlauf der parlamentarischen Beratung verändert. Aus dem Bereich der GPK wurde im untersuchten Zeitraum keine einzige Vorlage verändert, wobei hier auch die geringe Fallzahl zu beachten ist. Auffallend selten verändert wurden daneben Erlasse aus den Bereichen der APK (13.6%) und der FK (21.2%). Auch diese Befunde deuten zunächst in die in Hypothese H4 erwartete Richtung.

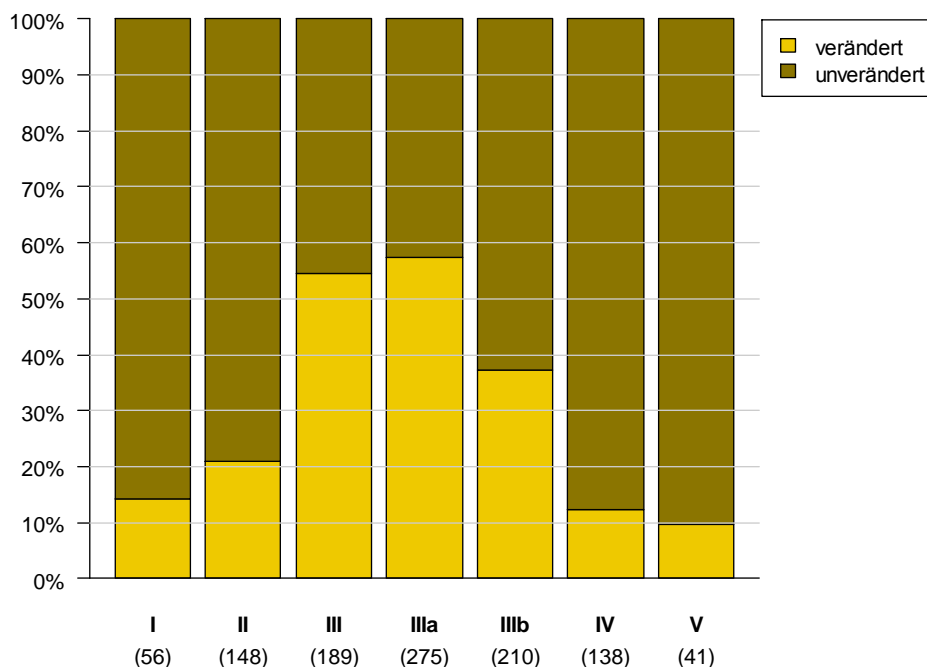


Abbildung 3: Veränderungsquote der Erlassentwürfe des Bundesrates 2006–2015 nach Behandlungskategorie (Quelle: eigene Darstellung)

In Bezug auf die Behandlungskategorie kann die Hypothese H2 aufgrund der deskriptiven Analyse nicht gänzlich unterstützt werden (Abbildung 3). Die grössten Veränderungsquoten weisen hier nicht wie erwartet die höchsten beiden Kategorien I und II, sondern die mittleren Kategorien III, IIIa und IIIb auf. In den Kategorien III und IIIa wurden jeweils mehr als die Hälfte der Erlasse verändert: In der Kategorie IIIa sind es 57.5% und in der Kategorie III sind es 54.5%. Von den Erlassen in der Kategorie IIIb wurde immerhin gut ein Drittel (37.1%) vom Parlament verändert. Die tiefste Veränderungsquote weisen erwartungsgemäss Vorlagen der Kategorie V auf (9.8%), gefolgt von solchen der Kategorie IV (12.3%).

Im Hinblick auf die Erlassformen weisen Bundesgesetze klar die höchste Veränderungsquote im Vergleich mit Bundesbeschlüssen, einfachen Bundesbeschlüssen und Verordnungen auf (Abbildung 4). Ungefähr drei von vier Gesetzesentwürfen werden im Verlauf der parlamentarischen Beratung abgeändert (74.4%), während bei den einfachen Bundesbeschlüssen (22.4%) und den Bundesbeschlüssen (23.0%) nur etwa einer von vier Erlassen verändert wird. Die Zahlen zu den Verordnungen (45.5% veränderte) sind auf Grund der geringen Fallzahl mit Vorsicht zu interpretieren. In Bezug auf die Hypothesen H1a und H1b, welche sich auf die Referendumpflicht beziehen, zeigen die deskriptiven Befunde eher eine Tendenz zu Hypothese H1b, der zufolge referendumpflichtige Erlasse häufiger verändert werden.

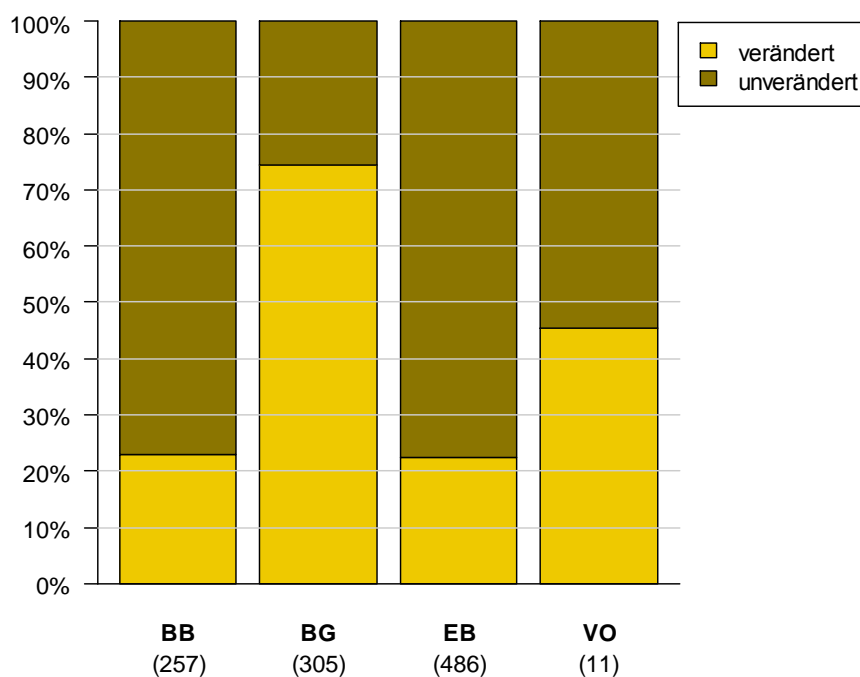


Abbildung 4: Veränderungsquote der Erlassentwürfe des Bundesrates 2006–2015 nach Erlassform (Quelle: eigene Darstellung)

Die Verteilung der Anteile an veränderten bundesrätlichen Erlassentwürfen über die Zeit ist in Abbildung 5 ersichtlich. Dabei zeigt sich, dass sich die Veränderungsquote über die Jahre relativ stabil verhält. Im untersuchten Zeitraum am häufigsten verändert wurden jene Vorlagen, die im Jahr 2010 erledigt wurden (45.4%). Prozentual am wenigsten veränderte Vorlagen sind unter jenen Erlassen zu finden, deren parlamentarische Beratung im Jahr 2015 abgeschlossen wurde (33.9%). Wenn man darin einen Trend erkennen möchte, so handelt es sich eher auf eine Abnahme der Veränderungsquote über die Zeit (H6a) als um eine Zunahme (H6b).

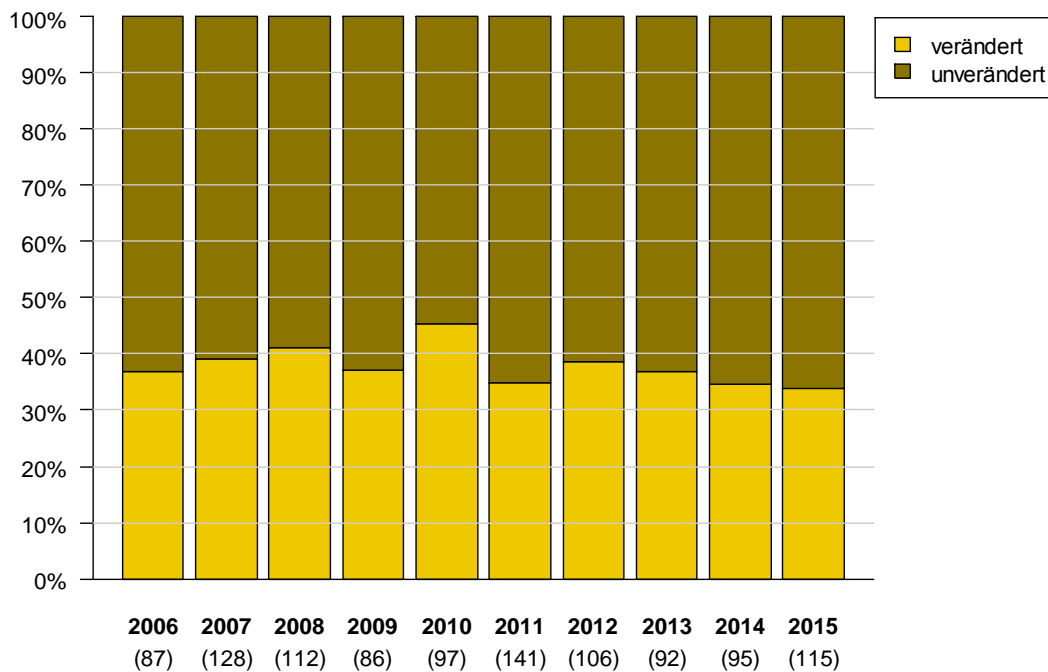


Abbildung 5: Veränderungsquote der Erlassentwürfe des Bundesrates 2006–2015 nach Erledigungsjahr (Quelle: eigene Darstellung)

Zum Schluss der deskriptiven Analyse soll im Hinblick auf Hypothese H5 noch untersucht werden, wie die Differenzbereinigung zwischen den beiden Räten endet bzw. welcher Rat wie oft der Vorlage des anderen Rates zustimmt und somit die letzten Differenzen beseitigt. In Abbildung 6 ist zu erkennen, dass im untersuchten Zeitraum bei knapp jeder zweiten Vorlage der Nationalrat am Schluss dem Entwurf des Ständerates zustimmte (47.0%). Der Ständerat schloss sich in 42.8% der Fälle letztlich dem Nationalrat an. In 10.3% der Fälle gab kein Rat seinen Standpunkt zugunsten des anderen auf und es kam zu einer Einigungskonferenz. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass dieses Bild massgeblich dadurch mitbestimmt wird, welcher Rat wie oft als Erstrat auftritt. Im nächsten Abschnitt folgt dazu noch eine inferenzstatistische Analyse, um einen solchen Scheinzusammenhang auszuschliessen.

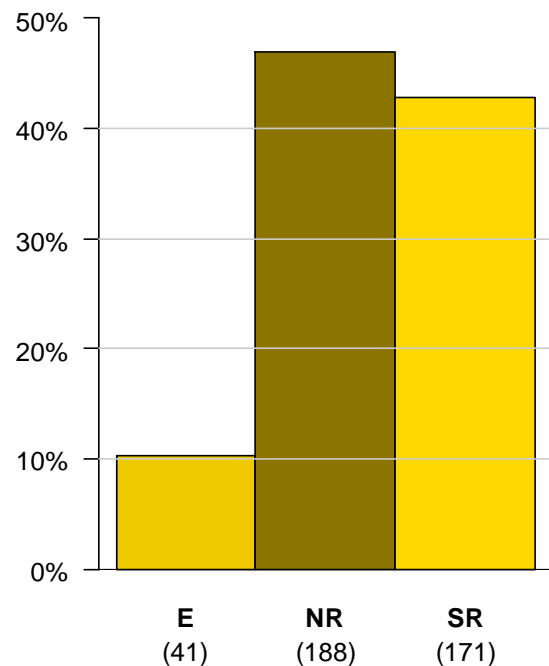


Abbildung 6: Anteil an veränderten Bundesratsvorlagen 2006–2015 nach Art der Differenzbeseitigung (Quelle: eigene Darstellung)

4.2. Inferenzstatistische Befunde

Bevor die Ergebnisse der inferenzstatistischen Analysen vorgestellt werden, sind noch einige generelle methodische Anmerkungen zu den logistischen Regressionsmodellen vonnöten. Die abhängige Variable – je nach Modell entweder das Ergebnis der parlamentarischen Beratung oder der Rat, welcher den ersten abweichenden Beschluss gefasst hat – nimmt jeweils die Werte 0 und 1 an. 0 bedeutet, dass der Erlassentwurf den parlamentarischen Prozess unverändert durchlaufen hat, resp. dass der erste abweichende Beschluss vom Ständerat gefasst worden ist. 1 bedeutet demzufolge, dass die Vorlage vom Parlament verändert worden ist bzw. dass der Nationalrat den ersten abweichenden Beschluss gefasst hat. Bei den abhängigen Variablen wurden für die einzelnen Ausprägungen Dummy-Variablen erstellt und einer Referenzkategorie gegenübergestellt, welche bei den einzelnen Analysen jeweils vermerkt ist. Zur besseren Übersichtlichkeit werden hier im Fliesstext nur jene Ergebnisse der Logit-Modelle in Tabellenform präsentiert, welche einen signifikanten Zusammenhang zwischen den jeweils untersuchten Merkmalen zeigen. Wo darauf hingewiesen wird, sind die Tabellen für die weiteren Modelle dem Anhang zu entnehmen.

Zuerst werden die Hypothesen H1a und H1b überprüft, welche Aussagen über den Einfluss der Referendumsmöglichkeit auf die Veränderungswahrscheinlichkeit einer Vorlage beinhalten. Während H1a einen negativen Zusammenhang zwischen Referendumsmöglichkeit und Veränderungstätigkeit des Parlaments statuiert, wird nach der Gegenhypothese H1b ein positiver Zusammenhang zwischen den beiden Merkmalen erwartet. Die statistische Analyse zeigt, dass referendumspflichtige Erlasse signifikant häufiger verändert werden als Erlasse ohne Referendumsmöglichkeit (Tabelle 3). Die Hypothese H1a muss daher verworfen werden, während Hypothese H1b bestätigt werden kann.

Tabelle 3: Veränderung bundesrätlicher Erlassentwürfe nach Referendumsmöglichkeit (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H1a und H1b: Referendumspflichtige Erlasse	
<i>Referenzkategorie: nicht referendumspflichtig</i>	
referendumspflichtig	1.25*** (0.14)
AIC	1318.2
N	1059

Anmerkungen: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$; Standardfehler in Klammern.

Das zusätzlich berechnete Modell M2 (vgl. Tabelle 1) fördert keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Referendumsmöglichkeit und dem Rat, welcher den ersten abweichenden Beschluss fasst, zu Tage (Tabelle 19 im Anhang). Der Nationalrat fasst bei referendumspflichtigen Vorlagen nicht häufiger den ersten abweichenden Beschluss als bei Vorlagen, die nicht dem Referendum unterstehen. Folglich kann nur auf den Nationalrat bezogen

keine erhöhte Veränderungstätigkeit bei referendumpflichtigen Erlassen im Vergleich zu nicht referendumpflichtigen Erlassen festgestellt werden.

Die Hypothese H2 befasst sich mit den Behandlungskategorien im Nationalrat und behauptet, dass Erlasse in höheren Kategorien häufiger verändert werden als solche in tieferen Kategorien. Tabelle 5 zeigt, dass Erlasse aus den Kategorien III, IIIa und IIIb gegenüber Erlassen aus der Kategorie I eine signifikant höhere Veränderungswahrscheinlichkeit aufweisen. Auch wenn aus dem Vergleich mit der Kategorie V als Referenzkategorie ebenfalls eine signifikant höhere Veränderungswahrscheinlichkeit von Vorlagen aus den Kategorien III, IIIa und IIIb resultiert (Tabelle 20, siehe Anhang), kann Hypothese 2 in der Formulierung, wie sie hier verwendet wird, nicht bestätigt werden.

Tabelle 4: Veränderung bundesrätlicher Erlassentwürfe nach Behandlungskategorie (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H2: Behandlungskategorie	
<i>Referenzkategorie: I</i>	
II	0.46 (0.43)
III	2.00*** (0.41)
IIIa	2.09*** (0.40)
IIIb	1.27** (0.41)
IV	-0.17 (0.46)
V	-0.43 (0.65)
AIC	1253.7
N	1057

Anmerkungen: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$; Standardfehler in Klammern.

Bezogen auf den Nationalrat (Modell M2, vgl. Tabelle 1) kann keine erhöhte Veränderungswahrscheinlichkeit von Vorlagen aus bestimmten Behandlungskategorien festgestellt werden, weder gegenüber der Referenzkategorie I noch gegenüber der Referenzkategorie V. Es gibt keinen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen der Behandlungskategorie und dem Rat, der den ersten abweichenden Beschluss fasst. Wenn nur auf Bundesgesetze – im Gegensatz zu den anderen Erlassformen – fokussiert wird (Modell M3, vgl. Tabelle 1), verschwindet der statistisch signifikante Zusammenhang zwischen der Behandlungskategorie und der Veränderungshäufigkeit. Wie das Modell M2 produziert auch das Modell M4, welches nur Bundesgesetze miteinbezieht, keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Behandlungskategorie und dem Rat, der den ersten abweichenden Beschluss fasst.

Dass die Zugehörigkeit einer Vorlage zu einem bestimmten Sachbereich einen Einfluss auf die Veränderungswahrscheinlichkeit hat, behaupten die Hypothesen H3 und H4. Hypothese H3 bezieht sich zur Abgrenzung der Sachbereiche auf die Departemente und besagt, dass Erlasse, für welche das EDA, das EFD oder das EVD/WBF zuständig sind, weniger häufig verändert werden als Erlasse aus den übrigen Departementen. Zur Überprüfung dieser Hypothese, welche auf dem Argument der Internationalisierung beruht, wurde das EDI als Referenzkategorie gewählt mit der Begründung, dass die Kernbereiche der Innenpolitik wohl am wenigsten von der Internationalisierung betroffen sind.

Tabelle 5: Veränderung bundesrätlicher Erlassentwürfe nach Departement (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H3: Departemente	
<i>Referenzkategorie: EDI</i>	
BK	-0.49 (0.46)
EDA	-1.27** (0.39)
EFD	-0.53** (0.21)
EJPD	0.02 (0.23)
EVD/WBF	-0.72** (0.25)
UVEK	0.24 (0.25)
VBS	-0.21 (0.31)
AIC	1339
N	1027

*Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.*

Tabelle 6: Veränderung bundesrätlicher Erlassentwürfe nach Departement, Dummy-Variable (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H3: Departemente	
<i>Referenzkategorie: nicht aus EDA, EFD oder EVD/WBF stammend</i>	
aus EDA, EFD oder EVD/WBF	-0.67*** (0.13)
AIC	1335.4
N	1027

*Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.*

Tabelle 5 zeigt, dass (nur) Erlasse aus den Departementen EDA, EFD und EVD/WBF signifikant weniger häufig verändert werden als solche aus dem EDI. Auch wenn eine kombinierte

Dummy-Variable erstellt wird, die bei Vorlagen aus EDA, EFD und EVD/WBF den Wert 1 annimmt und ansonsten den Wert 0, ist dieser Zusammenhang klar ersichtlich (Tabelle 6). Die Hypothese H3 kann somit bestätigt werden.

Im Modell M2 (vgl. Tabelle 1) verschwindet dieser Einfluss der kombinierten Dummy-Variable auf die Veränderungshäufigkeit (Tabelle 21, siehe Anhang). Allerdings fasst der Nationalrat bei Erlassen aus dem EVD/WBF signifikant weniger häufig den ersten abweichenden Beschluss als bei Vorlagen aus dem EDI (Tabelle 7).

Tabelle 7: Erster abweichender Beschluss durch den Nationalrat nach Departement (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H3: Departemente	
<i>Referenzkategorie: EDI</i>	
BK	-0.66 (1.12)
EDA	0.49 (1.00)
EFD	-0.00 (0.44)
EJPD	-0.40 (0.48)
EVD/WBF	-1.85** (0.58)
UVEK	-0.59 (0.52)
VBS	-0.97 (0.70)
Nationalrat als Erstrat	3.84*** (0.34)
AIC	326.88
N	384

Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.

Bezieht man ausschliesslich Bundesgesetze in die Berechnung ein (Modell M3, vgl. Tabelle 1), ist auf keine der beiden Arten ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Departementszuständigkeit und der Veränderungswahrscheinlichkeit festzustellen (Tabellen 22 und 23 im Anhang). Nach dem Modell M4, welches auf die Veränderungstätigkeit des Nationalrates bei Bundesgesetzen zielt, fasst der Nationalrat bei Bundesgesetzen aus dem Zuständigkeitsbereich des VBS signifikant weniger häufig den ersten abweichenden Beschluss als bei Bundesgesetzen aus dem EDI (Tabelle 8). Dieser Befund wurde von der Hypothese H3 nicht vorausgesagt. Die kombinierte Dummy-Variable weist aber auch hier keinen signifikanten Zusammenhang mit der Häufigkeit von ersten abweichenden Beschlüssen durch den Nationalrat auf (Tabelle 24, siehe Anhang).

Tabelle 8: Erster abweichender Beschluss durch den Nationalrat bei Bundesgesetzen nach Departement (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H3: Departemente	
<i>Referenzkategorie: EDI</i>	
BK	-0.94 (1.37)
EDA	-1.16 (1.50)
EFD	0.08 (0.59)
EJPD	-0.61 (0.61)
EVD/WBF	-1.50 (0.79)
UVEK	-0.76 (0.68)
VBS	-1.99* (0.96)
Nationalrat als Erstrat	4.12*** (0.48)
AIC	190.39
N	223

Anmerkungen: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$; Standardfehler in Klammern.

Hypothese 4 statuiert, dass Vorlagen, die von den Kommissionen APK, FK und WBK vorberaten werden, weniger häufiger verändert werden als Vorlagen, deren Vorberatung einer der übrigen Kommissionen obliegt. Da sich auch diese Hypothese auf das theoretische Argument der Internationalisierung stützt, wurde analog zur Begründung bei den Departementen (s. oben) die RK als Referenzkategorie gewählt. In Tabelle 9 ist ersichtlich, dass Erlasse, welche von den APK, den FK, den SiK und den WBK vorberaten werden, signifikant weniger häufig vom Parlament verändert werden, als Erlasse, die von den RK vorberaten werden.

Analog zum Vorgehen bei den Departementen wurde auch hier eine kombinierte Dummy-Variable erstellt, die den Wert 1 annimmt, wenn ein Erlass von den Kommissionen APK, FK oder WBK vorberaten wurde, und anderenfalls den Wert 0 erhält. Auch diese Dummy-Variable weist einen signifikanten negativen Zusammenhang mit der Veränderungshäufigkeit auf (Tabelle 10). Somit kann Hypothese H4 bestätigt werden.

Tabelle 9: Veränderung bundesrätlicher Erlassentwürfe nach Kommission (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H4: Kommissionen	
<i>Referenzkategorie: RK</i>	
APK	-2.00*** (0.34)
FK	-1.46*** (0.29)
GPK	-15.71 (403.65)
KöB	-0.84 (1.24)
KVF	0.12 (0.31)
SGK	0.14 (0.34)
SiK	-0.86** (0.31)
SPK	-0.40 (0.32)
UREK	-0.68 (0.37)
WAK	-0.29 (0.27)
WBK	-0.74** (0.27)
AIC	1221.1
N	987

*Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.*

Tabelle 10: Veränderung bundesrätlicher Erlassentwürfe nach Kommission, Dummy-Variable (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H4: Kommissionen	
<i>Referenzkategorie: nicht von APK, FK oder WBK vorberaten</i>	
von APK, FK oder WBK	-0.10*** (0.14)
AIC	1251.1
N	987

*Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.*

Die Veränderungstätigkeit des Nationalrates steht – entgegen den Erwartungen – in einem signifikanten positiven Zusammenhang mit Vorlagen, die von den WBK vorberaten werden (Tabelle 11). Auch die kombinierte Dummy-Variable hat einen positiven Einfluss auf die Veränderungstätigkeit des Nationalrates, gemessen an der Anzahl Vorlagen, bei denen der Nationalrat den ersten abweichenden Beschluss gefasst hat (Tabelle 12). Dies bedeutet, dass

der Nationalrat bei Vorlagen, die von den APK, FK oder WBK vorberaten werden, signifikant häufiger den ersten abweichenden Beschluss fasst als bei Vorlagen, die von einer der anderen Kommissionen vorberaten werden.

Tabelle 11: Erster abweichender Beschluss durch den Nationalrat nach Kommission (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H4: Kommissionen	
<i>Referenzkategorie: RK</i>	
APK	0.76 (0.81)
FK	0.34 (0.64)
KöB	12.95 (882.74)
KVF	0.37 (0.58)
SGK	-0.03 (0.63)
SiK	0.67 (0.64)
SPK	1.08 (0.60)
UREK	-0.27 (0.78)
WAK	-0.14 (0.52)
WBK	1.29* (0.54)
Nationalrat als Erstrat	3.46*** (0.32)
AIC	342.12
N	363

*Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.*

Tabelle 12: Erster abweichender Beschluss durch den Nationalrat nach Kommission, Dummy-Variable (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H4: Kommissionen	
<i>Referenzkategorie: nicht von APK, FK oder WBK vorberaten</i>	
von APK, FK oder WBK	0.68* (0.32)
Nationalrat als Erstrat	3.25*** (0.29)
AIC	332.97
N	363

*Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.*

Beschränkt nur auf Bundesgesetze zeigt sich ein ähnliches Bild: Bundesgesetze, die in den Kommissionen APK, FK und WBK vorberaten werden, werden vom Parlament signifikant weniger häufig verändert als Vorlagen, die in den übrigen Kommissionen vorberaten werden (Tabelle 13). Der signifikante negative Zusammenhang zwischen der kombinierten Dummy-Variable und der Veränderungshäufigkeit von Bundesgesetzen untermauert diesen Befund (Tabelle 14).

Tabelle 13: Veränderung bundesrätlicher Gesetzesentwürfe nach Kommission, (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H4: Kommissionen	
<i>Referenzkategorie: RK</i>	
APK	-2.01* (0.99)
FK	-2.01** (0.75)
KVF	0.26 (0.66)
SGK	0.22 (0.66)
SiK	-1.12 (0.59)
SPK	0.18 (0.66)
UREK	-0.29 (0.68)
WAK	-0.30 (0.50)
WBK	-1.66*** (0.49)
AIC	323.5
N	294

*Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.*

Tabelle 14: Tabelle 10: Veränderung bundesrätlicher Gesetzesentwürfe nach Kommission, Dummy-Variable (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H4: Kommissionen	
<i>Referenzkategorie: nicht von APK, FK oder WBK vorberaten</i>	
von APK, FK oder WBK	-1.58*** (0.31)
AIC	314.09
N	294

*Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.*

Das Modell M4 (vgl. Tabelle 1) fördert hier keine statistisch signifikanten Zusammenhänge zwischen dem Fassen des ersten abweichenden Beschlusses durch den Nationalrat und der vorberatenden Kommission zu Tage (Tabellen 25 und 26 im Anhang).

Für die Überprüfung der Hypothese 5 wurden nur jene Erlasse betrachtet, die vom Parlament zwar verändert wurden, für die aber keine Einigungskonferenz einberufen werden musste. In diesen Fällen hat folglich einer der beiden Räte seine Position aufgegeben und der Vorlage des anderen Rates zugestimmt. Hypothese 5 behauptet, dass der Nationalrat öfter seine Position aufgibt und dem Entwurf des Ständerates zustimmt, als dies umgekehrt der Fall ist. Um diese Behauptung bestätigen zu können, müsste der Anteil an Vorlagen, bei denen der Nationalrat als letzter Rat zustimmt, sicher über 50% liegen. Mit einem exakten Binomial-Test wird folglich die untere Konfidenzschranke auf dem 95%-Niveau für den wahren Anteil an Erlassen, bei denen der Nationalrat zuletzt zustimmt, berechnet. Diese liegt bei 47.89%. Es kann somit nicht behauptet werden, dass der Anteil der veränderten Erlasse, bei denen der Nationalrat als letzter Rat zustimmt, signifikant grösser ist als der Anteil, bei denen der Ständerat zuletzt zustimmt. Die Hypothese 5 kann nicht bestätigt werden.

Zusätzlich wurde noch überprüft, wovon es abhängt, welcher Rat als letzter zustimmt – vom Erstrat oder vom Rat, der den ersten abweichenden Beschluss gefasst hat. Dazu wurde ein Logit-Regressionsmodell mit dem Rat, der als letzter zustimmt als abhängige Variable und dem Rat, der den ersten abweichenden Beschluss fasst sowie dem Erstrat als unabhängige Variablen berechnet. Bei Vorlagen, bei denen der Nationalrat den ersten abweichenden Beschluss gefasst hat, ist es signifikant weniger häufig ebenfalls der Nationalrat, der am Schluss zustimmt (Tabelle 15). Dies bedeutet, dass der Rat, welcher den ersten abweichenden Beschluss fasst, sich in der Differenzbereinigung auch eher behaupten kann. Welcher Rat als Erstrat auftritt, hat auf diesen Zusammenhang keinen Einfluss.

Tabelle 15: Fälle, in denen der Nationalrat als letzter Rat zustimmt, abhängig vom Rat, der den ersten abweichenden Beschluss fasst und vom Erstrat (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H5: Rat, der als letzter zustimmt = Nationalrat	
<i>Referenzkategorie: Ständerat fasst ersten abweichenden Beschluss</i>	
Nationalrat fasst ersten abweichenden Beschluss	-0.94** (0.29)
Nationalrat als Erstrat	0.20 (0.29)
AIC	488.24
N	359

Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.

Zum Abschluss der statistischen Analyse soll noch die Entwicklung der parlamentarischen bzw. nationalrätlichen Veränderungstätigkeit über die Zeit, wie sie die Hypothesen H6a und H6b thematisieren, aufgezeigt werden. Während Hypothese H6a behauptet, dass die Veränderungstätigkeit über die Zeit abnimmt, statuiert Hypothese H6b eine im Zeitverlauf zunehmende Veränderungsquote. Im Logit-Modell zeigt sich weder gegenüber der Referenzkategorie 2006 noch gegenüber der Referenzkategorie 2015 in einem der untersuchten Jahre ein signifikanter Unterschied der Veränderungsquote (Tabellen 27 und 28, siehe Anhang). Es kann also kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen dem Erledigungsjahr einer Vorlage und deren Veränderungswahrscheinlichkeit festgestellt werden.

Tabelle 16: Erster abweichender Beschluss durch den Nationalrat nach Erledigungsjahr (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H6a und H6b: Erledigungsjahr	
<i>Referenzkategorie: 2015</i>	
2006	0.56 (0.67)
2007	-0.02 (0.60)
2008	-0.31 (0.62)
2009	0.35 (0.66)
2010	-0.51 (0.63)
2011	-0.03 (0.60)
2012	1.66** (0.63)
2013	0.82 (0.65)
2014	-0.05 (0.66)
Nationalrat als Erstrat	3.44*** (0.30)
AIC	361.19
N	400

*Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.*

Wird der Fokus auf die Veränderungstätigkeit des Nationalrates – gemessen an der Anzahl Erlasse, bei denen der Nationalrat den ersten abweichenden Beschluss gefasst hat – gerichtet, so kann einzig festgehalten werden, dass der Nationalrat bei Vorlagen, die im Jahr 2012 erledigt worden sind, signifikant häufiger den ersten abweichenden Beschluss gefasst hat als bei Vorlagen, welche im Jahr 2015 erledigt worden sind (Tabelle 16). Im Vergleich mit der

Referenzkategorie 2006 besteht für kein Jahr ein signifikanter Unterschied (Tabelle 29 im Anhang).

Tabelle 17: Veränderung bundesrätlicher Gesetzesentwürfe nach Erledigungsjahr, (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H6a und H6b: Erledigungsjahr	
Referenzkategorie: 2006	
2007	0.52 (0.53)
2008	0.54 (0.57)
2009	2.40* (1.10)
2010	0.50 (0.57)
2011	-0.29 (0.51)
2012	0.33 (0.54)
2013	-0.01 (0.56)
2014	0.63 (0.57)
2015	1.19 (0.65)
AIC	350.75
N	305

Anmerkungen: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$; Standardfehler in Klammern.

Im Modell M3 (vgl. Tabelle 1) werden nur Bundesgesetze berücksichtigt. Hier zeigt sich einerseits, dass Bundesgesetze, deren Beratung im Jahr 2009 abgeschlossen wurde, signifikant häufiger verändert wurden als Bundesgesetze, die im Jahr 2006 erledigt wurden (Tabelle 17). Andererseits kann Bundesgesetzen, welche im Jahr 2011 erledigt wurden, eine signifikant tiefere Veränderungswahrscheinlichkeit attestiert werden, als solchen, die im Jahr 2015 erledigt wurden (Tabelle 18).

Tabelle 18: Veränderung bundesrätlicher Gesetzesentwürfe nach Erledigungsjahr, Referenzkategorie 2015 (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H6a und H6b: Erledigungsjahr	
Referenzkategorie: 2015	
2006	-1.19 (0.65)
2007	-0.67 (0.66)
2008	-0.64 (0.69)
2009	1.21 (1.16)
2010	-0.69 (0.69)
2011	-1.48* (0.64)
2012	-0.85 (0.67)
2013	-1.20 (0.68)
2014	-0.56 (0.69)
AIC	350.75
N	305

Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.

Das Modell M4 (vgl. Tabelle 1) produzierte keinen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Erledigungsjahr eines Bundesgesetzes und dem Rat, der den ersten abweichenden Beschluss gefasst hat (Tabellen 30 und 31 im Anhang).

Ein Gesamtüberblick zeigt, dass die Hypothesen H1b, H3 und H4 bestätigt werden konnten. Ausserdem konnten einzelne Erkenntnisse über die Gesetzgebungstätigkeit des Nationalrates gewonnen werden, indem jeweils nicht nur untersucht wurde, ob ein Erlass verändert wurde, sondern auch, von welchem Rat der erste abweichende Beschluss stammte. Zum Teil sind diese Erkenntnisse kohärent zu den statuierten Hypothesen, so beispielsweise bei der Hypothese H3, zum Teil aber auch nicht – wie bei Hypothese H4. Die Fokussierung nur auf Bundesgesetze – als Gesetzgebung im engeren Sinne – bestätigte in einigen Fällen, zum Beispiel bei Hypothese H4, aber nicht immer die Ergebnisse aus den Modellen mit allen Erlassen.

Es kann somit festgehalten werden, dass referendumpflichtige Erlasse vom Parlament häufiger verändert werden als Erlasse, die nicht dem Referendum unterstehen. Des Weiteren werden Vorlagen aus dem Zuständigkeitsbereich des EDA, des EFD oder des EVD/WBF

weniger häufig verändert als solche der anderen Departemente. Auch der Nationalrat verändert Erlasse aus dem EVD/WBF seltener als andere Erlasse. Ebenfalls werden Vorlagen, die von den Kommissionen APK, FK und WBK vorberaten werden, weniger oft verändert als solche, deren Vorberatung in einer der übrigen Kommissionen stattfindet. Dies ist auch bei Bundesgesetzen im Spezifischen der Fall. Der Nationalrat tendiert hingegen genau in die entgegengesetzte Richtung und verändert solche Erlasse häufiger. Wie die hier präsentierten Ergebnisse einzuordnen sind, wird im folgenden Kapitel diskutiert.

5. Diskussion

Wie im Methodenteil beschrieben, wurden für die vorliegende Arbeit alle Erlasse als verändert klassifiziert, bei deren Beratung mindestens einmal ein Rat einen vom bundesrätlichen Entwurf abweichenden Beschluss gefasst hat. Damit könnten natürlich auch Fälle erfasst worden sein, bei welchen zwar ein Rat eine Abweichung beschlossen hat, die aber anschliessend wieder in die ursprüngliche Version zurückgeändert und deshalb vom Parlament eigentlich unverändert verabschiedet worden sind. Ausserdem wurde bei den veränderten Vorlagen nicht zwischen inhaltlichen und nur redaktionellen Veränderungen unterschieden. Angesichts der grossen Datenmenge war eine zusätzliche inhaltliche Überprüfung aller in die Untersuchung einbezogener Vorlagen im vorgegebenen Rahmen nicht möglich. Der Anteil der veränderten Erlassentwürfe wird in der vorliegenden Untersuchung daher eher überschätzt. Hier könnten zukünftige Studien weiter in die Tiefe gehen und ähnlich wie Jegher (1999) auch inhaltliche Faktoren miteinbeziehen, was präzisere Befunde ermöglichen würde.

Die Messung der Gesetzgebungstätigkeit des Nationalrates mittels der Variable „Rat, der den ersten abweichenden Beschluss fasst“ kann hinsichtlich ihrer Präzision in Frage gestellt werden. Die vorliegende Arbeit wollte in diesem Bereich einen ersten Schritt wagen und versuchte, mit möglichst einfachen Mitteln eine Unterscheidung zwischen Nationalrat und Ständerat zu erreichen. Zukünftige Forschung soll auch hier nach effektiveren Messkonzepten suchen und so auf höhere Präzision in den Ergebnissen zielen.

Die Analyse über den Zeitverlauf konnte keine der beiden vermuteten Tendenzen bestätigen. Für ein aussagekräftigeres Ergebnis müsste ein längerer Zeitraum als die 10 Jahre in der vorliegenden Arbeit betrachtet werden.

Insgesamt konnten drei von sechs Hypothesen bestätigt werden, während mit Ausnahme einer Gegenhypothese zu einer bestätigten Hypothese keine klar verworfen werden musste. Das heisst, es sprach in diesem Datensatz zu wenig für die Bestätigung, es lag aber gleichzeitig auch nicht genügend Evidenz gegen den behaupteten Zusammenhang vor – es konnte also auch nicht das Gegenteil bewiesen werden. Dieser Befund lässt Raum für weitere Un-

tersuchungen in diesem Bereich offen, sodass mit mehr Datenmaterial und/oder effizienterer Messung der einzelnen Faktoren präzisere Aussagen über die hier nicht bestätigten Zusammenhänge gemacht werden könnten.

6. Fazit

Das Schweizer Parlament kann nach der vorliegenden Analyse keineswegs als blosser „Gesetzbestätigungsmaschine“ (Von Beyme, 2014, S. 220) bezeichnet werden. Der Anteil der veränderten Erlasse liegt gegenüber früheren Untersuchungen konstant bei rund 40%. Bei den Bundesgesetzen werden sogar etwa drei Viertel der Entwürfe im Laufe der parlamentarischen Beratung abgeändert. Diese Zahlen zeigen, dass die Bundesversammlung durchaus aktiv an der Gesetzgebung teilnimmt und nicht davor zurückscheut, ihre eigene Meinung in Erlassentwürfen des Bundesrates einfließen zu lassen.

Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Vorlage vom Parlament verändert wird, ist primär von zwei Faktoren abhängig: der Referendumsmöglichkeit und dem Sachbereich, dem die Vorlage angehört. Erlassentwürfe in den stark internationalisierten Sachbereichen der Aussenpolitik, der Finanzpolitik sowie dem Bereich Wissenschaft und Forschung weisen eine tiefere Veränderungswahrscheinlichkeit auf als Vorlagen aus anderen, weniger internationalisierten Sachbereichen. Nur auf den Nationalrat bezogen – im Gegensatz zu beiden eidgenössischen Räten – kann eine solche Tendenz jedoch nicht ausgemacht werden. Über die Entwicklung der parlamentarischen Veränderungstätigkeit im Zeitverlauf kann ebenfalls keine verbindliche Aussage gemacht werden, da sich weder eine klare zunehmende noch abnehmende Tendenz zeigte.

Als *law-making*-Parlament sieht die Bundesversammlung ihre Hauptaufgabe also wahrlich darin, Gesetze zu machen und die Gesetzgebung aktiv mitzugestalten und nicht nur darin, von der Regierung oder der Verwaltung vorgefertigte Gesetzesentwürfe zu verabschieden wie es ein typisches *law-giving*-Parlament tun würde. Sie nimmt damit ihre Rolle als Gesetzgeber ernst und verdient die Bezeichnung „Legislative“. Diese Erkenntnis ist wertvoll für die Schweizer Bürger, da sie nun Gewissheit haben, dass ihre gewählten Volksvertreter durchaus in der Lage sind, die Rechtsordnung mit zu formen und dass sie auch Gebrauch von ihren Möglichkeiten machen. Die Behauptung des „Bedeutungsverlusts der Parlamente“ (Vatter, 2014, S. 259) kann in der vorliegenden Arbeit für die schweizerische Bundesversammlung nicht bestätigt werden.

Literaturverzeichnis

- Bochsler, D., Hänggli, R., & Häusermann, S. (2015). Introduction: Consensus Lost? Disenchanted Democracy in Switzerland. *Swiss Political Science Review*, 21(4), S. 475–490.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV)*. (1. Januar 2016).
- Das Schweizer Parlament. (2016). *Curia Vista Geschäftsdatenbank*. Abgerufen am 4. Juli 2016 von <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/curia-vista>
- Das Schweizer Parlament. (2016). *Parlamentswörterbuch*. Abgerufen am 2. Juli 2016 von <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=64>
- Duden. (2016). *Duden | Parlament | Rechtschreibung, Bedeutung, Definition, Synonyme, Herkunft*. Abgerufen am 29. Juni 2016 von <http://www.duden.de/rechtschreibung/Parlament>
- Jegher, A. (1999). *Bundesversammlung und Gesetzgebung. Der Einfluss von institutionellen, politischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Eidgenössischen Räte*. Bern: Haupt.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven und London: Yale University Press.
- Linder, W. (2012). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Linder, W. (2014). Swiss Legislation in the Era of Globalisation: A Quantitative Assessment of Federal Legislation (1983–2007). *Swiss Political Science Review*, 20(2), S. 223–231.
- Linder, W., Hübelin, O., & Sutter, M. (2009). *Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983–2007: eine quantitative Analyse*. Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- Lüthi, R. (2014). Das Parlament. In P. Knoepfel, Y. Papadopoulos, P. Sciarini, A. Vatter, & S. Häusermann, *Handbuch der Schweizer Politik* (S. 169–192). Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

- Monogan III, J. E. (2015). *Political Analysis Using R*. Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer.
- Schweizerische Bundeskanzlei. (2012). *WBF statt EVD*. Abgerufen am 6. Juli 2016 von <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=47344>
- Sebaldt, M. (2009). *Die Macht der Parlamente*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Traber, D. (2015). Disenchanted Swiss Parliament? Electoral Strategies and Coalition Formation. *Swiss Political Science Review*, 21(4), S. 702–723.
- Vatter, A. (2014). *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.
- Vatter, A., & Wirz, R. (2015). *Der Einfluss der Bundesversammlung auf die Gesetzgebung unter besonderer Berücksichtigung der Parlamentarischen Initiative*. Bern: Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- Von Beyme, K. (2014). *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789–1999*. Wiesbaden: Springer VS.
- Wirz, R., & Vatter, A. (2015). Die Parlamentarische Initiative in der Bundesversammlung: ein wirkungsloses Instrument der Polparteien? *Parlament, Parlement, Parlamento*, 18(2), S. 30–40.
- Zehnder, E. (1988). *Die Gesetzesüberprüfung durch die schweizerische Bundesversammlung*. Entlebuch: Huber Druck AG.

Anhang

Tabelle 19: Erster abweichender Beschluss durch den Nationalrat nach Referendumsmöglichkeit (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H1a und H1b: Referendumspflichtige Erlasse	
<i>Referenzkategorie: nicht referendumspflichtig</i>	
referendumspflichtig	-0.24* (0.30)
Nationalrat als Erstrat	3.28*** (0.28)
AIC	364.66
N	400

Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.

Tabelle 20: Veränderung bundesrätlicher Erlassentwürfe nach Behandlungskategorie, Referenzkategorie V (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H2: Behandlungskategorie	
<i>Referenzkategorie: V</i>	
I	0.43 (0.65)
II	0.89 (0.56)
III	2.41*** (0.55)
IIIa	2.52*** 0.54
IIIb	1.70** (0.55)
IV	0.26 (0.59)
AIC	1253.7
N	1057

Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.

Tabelle 21: Erster abweichender Beschluss durch den Nationalrat nach Departement, Dummy-Variable (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H3: Departemente	
<i>Referenzkategorie: nicht aus EDA, EFD oder EVD/WBF stammend</i>	
aus EDA, EFD oder EVD/WBF	-0.07 (0.29)
Nationalrat als Erstrat	3.52 (0.29)
AIC	330.23
N	384

Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.

Tabelle 22: Veränderung bundesrätlicher Gesetzesentwürfe nach Departement, (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H3: Departemente	
<i>Referenzkategorie: EDI</i>	
BK	0.88 (1.12)
EDA	0.69 (1.13)
EFD	0.57 (0.46)
EJPD	0.43 (0.42)
EVD/WBF	-0.60 (0.42)
UVEK	0.90 (0.53)
VBS	-0.13 (0.62)
AIC	33.97
N	295

Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.

Tabelle 23: Veränderung bundesrätlicher Gesetzesentwürfe nach Departement, Dummy-Variable (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H3: Departemente	
<i>Referenzkategorie: nicht aus EDA, EFD oder EVD/WBF stammend</i>	
aus EDA, EFD oder EVD/WBF	-0.34 (0.28)
AIC	330.37
N	384

Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.

Tabelle 24: Erster abweichender Beschluss durch den Nationalrat bei Bundesgesetzen nach Departement, Dummy-Variable (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H3: Departemente	
<i>Referenzkategorie: nicht aus EDA, EFD oder EVD/WBF stammend</i>	
aus EDA, EFD oder EVD/WBF	0.07 (0.41)
Nationalrat als Erstrat	3.72 (0.41)
AIC	186.88
N	223

Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.

Tabelle 25: Erster abweichender Beschluss durch den Nationalrat bei Bundesgesetzen nach Kommission (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H4: Kommissionen	
<i>Referenzkategorie: RK</i>	
APK	0.17 (2.20)
FK	0.17 (1.59)
KVF	0.71 (0.66)
SGK	0.66 (0.76)
SiK	0.96 (0.96)
SPK	1.26 (0.74)
UREK	-0.51 (0.91)
WAK	0.17 (0.65)
WBK	1.10 (0.78)
Nationalrat als Erstrat	3.92 (0.45)
AIC	191.66
N	218

*Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.*

Tabelle 26: Erster abweichender Beschluss durch den Nationalrat bei Bundesgesetzen nach Kommission, Dummy-Variable (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H4: Kommissionen	
<i>Referenzkategorie: nicht von APK, FK oder WBK vorberaten</i>	
von APK, FK oder WBK	0.47 (0.57)
Nationalrat als Erstrat	3.75 (0.41)
AIC	181.56
N	218

*Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.*

Tabelle 27: Veränderung bundesrätlicher Erlassentwürfe nach Erledigungsjahr, (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H6a und H6b: Erledigungsjahr	
<i>Referenzkategorie: 2006</i>	
2007	0.10 (0.29)
2008	0.18 (0.29)
2009	0.02 (0.31)
2010	0.36 (0.30)
2011	-0.09 (0.28)
2012	0.08 (0.30)
2013	0.01 (0.31)
2014	-0.09 (0.31)
2015	-0.13 (0.30)
AIC	1419.4
N	1059

Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.

Tabelle 28: Veränderung bundesrätlicher Erlassentwürfe nach Erledigungsjahr, Referenzkategorie 2015 (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H6a und H6b: Erledigungsjahr	
<i>Referenzkategorie: 2015</i>	
2006	0.13 (0.30)
2007	0.22 (0.27)
2008	0.31 (0.28)
2009	0.14 (0.30)
2010	0.48 (0.28)
2011	0.04 (0.26)
2012	0.21 (0.28)
2013	0.13 (0.29)
2014	0.04 (0.29)
AIC	1419.4
N	1059

Anmerkungen: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$; Standardfehler in Klammern.

Tabelle 29: Erster abweichender Beschluss durch den Nationalrat nach Erledigungsjahr (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H6a und H6b: Erledigungsjahr	
<i>Referenzkategorie: 2006</i>	
2007	-0.58 (0.63)
2008	-0.87 (0.65)
2009	-0.21 (0.68)
2010	-1.07 (0.66)
2011	-0.60 (0.63)
2012	1.09 (0.64)
2013	0.25 (0.67)
2014	-0.62 (0.70)
2015	-0.56 (0.67)
Nationalrat als Erstrat	3.44*** (0.30)
AIC	361.19
N	400

Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.

Tabelle 30: Erster abweichender Beschluss durch den Nationalrat bei Bundesgesetzen nach Erledigungsjahr (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H6a und H6b: Erledigungsjahr	
<i>Referenzkategorie: 2006</i>	
2007	-0.59 (0.81)
2008	-0.44 (0.84)
2009	-0.70 (0.88)
2010	-1.33 (0.89)
2011	-1.41 (0.89)
2012	0.76 (0.80)
2013	0.11 (0.93)
2014	-0.46 (0.84)
2015	-0.16 (0.86)
Nationalrat als Erstrat	3.65*** (0.42)
AIC	205.64
N	227

Anmerkungen: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$; Standardfehler in Klammern.

Tabelle 31: Erster abweichender Beschluss durch den Nationalrat bei Bundesgesetzen nach Erledigungsjahr, Referenzkategorie 2015 (Logit-Regression; Quelle: eigene Berechnungen)

H6a und H6b: Erledigungsjahr	
Referenzkategorie: 2015	
2006	0.16 (0.86)
2007	-0.43 (0.81)
2008	-0.27 (0.85)
2009	-0.54 (0.89)
2010	-1.17 (0.88)
2011	-1.25 (0.87)
2012	0.92 (0.81)
2013	0.27 (0.94)
2014	-0.30 (0.84)
Nationalrat als Erstrat	3.65 (0.42)
AIC	205.64
N	227

Anmerkungen: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001; Standardfehler in Klammern.

Selbstständigkeitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende schriftliche Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen der Arbeit, die anderen Werken dem Wortlaut oder dem Sinn nach entnommen wurden, habe ich in jedem Fall unter Angabe der Quelle als Entlehnung kenntlich gemacht. Das Gleiche gilt auch für beigegebene Zeichnungen und Darstellungen. Mir ist bekannt, dass ich andernfalls ein Plagiat begangen habe, dass dieses mit der Note 1 bestraft wird und dass ich vom Dekan einen Verweis erhalte.

K. Frick

Balzers, 14.07.2016

Karin Frick