

Analyse der Vorstösse im Grossen Rat des Kantons Bern zu den Themen Verkehr, Steuern, Bildung und Gesundheit

Verfasserin:

Eveline Huegli

Büro Vatter AG, Politikforschung & -beratung

Wissenschaftliche Begleitung:

Prof. Dr. Adrian Vatter

Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern

Zuhanden von:

Fokus Bern – Unternehmen für Bern

Bern, 10. Dezember 2012

Inhalt

1	Ausgangslage	4
2	Fragestellung	4
3	Leithypothesen	4
4	Vorgehen	5
5	Eingereichte Vorstösse in der laufenden Legislatur	7
5.1	Fraktionen	7
5.2	Altersgruppen	10
5.3	Urbane und ländliche Gebiete	11
5.4	Strukturstarke und strukturschwache Regionen	12
6	Abstimmungsverhalten der Grossratsmitglieder bei behandelten Vorstössen	14
7	Urban gegen ländlich, strukturstark gegen strukturschwach?	17
8	Fazit	20

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Eingereichte und behandelte Vorstösse zwischen Juni-Session 2010 und Juni-Session 2012	6
Tabelle 2: Agglomerationsgemeinden und ländliche Gemeinden vs. Agglomerationshauptorte	17
Tabelle 3: Agglomerationshauptorte und Agglomerationsgemeinden vs. ländliche Gemeinden	18
Tabelle 4: Agglomerationshauptorte und ländliche Gemeinden vs. Agglomerationsgemeinden	18

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Fraktionszugehörigkeit und Anteil Vorstösse.....	8
Abbildung 2: Alter und Anteil Vorstösse.....	10
Abbildung 3: Urbane/ländliche Gebiete und Anteil Vorstösse	11
Abbildung 4: Strukturstärke und Anteil Vorstösse	12
Abbildung 5: Zusammenhang zwischen Fraktionszugehörigkeit, urban/ländlich, strukturstark/ strukturschwach und Abstimmungsverhalten	15
Abbildung 6: Erfolgreiche und nicht erfolgreiche Koalitionen	19

1 Ausgangslage

In den letzten Monaten erschienene Zeitungsartikel zum nationalen Finanzausgleich thematisieren den Umstand, dass der Kanton Bern im Jahr 2012 über eine Milliarde Franken aus dem Finanzausgleich erhalten wird.¹ Die Ursache wird dabei darin gesehen, dass die produktiven Agglomerationen die weitläufigen und strukturschwachen Landregionen via kantonalen Finanzausgleich unterstützen müssen. Das sogenannte strukturerhaltende und anti-städtische ‚Hinterland‘ schwäche das Zentrum und verhindere Innovationen und wirtschaftliche Entwicklung.

2 Fragestellung

Die Untersuchung geht der Frage nach, ob im Grossen Rat des Kantons Bern eine Blockade von Anliegen urbaner oder strukturstarker Gebiete durch ländliche oder strukturschwache Regionen beobachtet werden kann:² Spielt die geographische Herkunft der Grossrätinnen und Grossräte in ausgewählten Themenbereichen eine Rolle? Zeigt sich bei der Abstimmung über die Überweisung von parlamentarischen Vorstössen in diesen Themenbereichen ein Graben zwischen Stadt und Land, strukturstarken und strukturschwachen Gebieten?

3 Leithypothesen

Folgende Leithypothesen stehen dabei im Zentrum:³

Herkunft der Parlamentarierinnen und Parlamentarier ist entscheidend⁴

- Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus ländlichen Gebieten bringen systematisch andere Arten von Vorstössen auf als Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus urbanen Gebieten; Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus strukturschwachen Gebieten bringen systematisch andere Arten von Vorstössen auf als Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus strukturstarken Gebieten (*Hypothese 1*).

¹ NZZ am Sonntag, 27. November 2011, „Träge Berner“; Zeit Online, 2. Februar 2012, „Ein Patient, der gerne krank ist“.

² Die Dimensionen ländlich/urban und strukturstark/strukturschwach sind nicht deckungsgleich (vgl. dazu Kapitel 3).

³ Die Hypothesen orientieren sich an einer Untersuchung des Abstimmungsverhaltens von Parlamentarierinnen und Parlamentariern; Vatter, Adrian (1994): Eigennutz als Grundmaxime in der Politik?, Bern: Haupt.

⁴ Die Dimensionen ländlich/urban und strukturstark/strukturschwach werden separat erfasst und untersucht; diese Dimensionen sind nicht deckungsgleich – so erhalten beispielsweise auch die Städte Thun und Biel Beiträge aus dem kantonalen Finanzausgleich (vgl. Finanzverwaltung Kanton Bern 2011: Kantonaler Finanzausgleich, Gemeindejournal 2011). Mit Ausnahme der Verwaltungskreise Bern-Mittelland sowie Obersimmental-Saanen erhalten alle Bernischen Verwaltungskreise Zahlungen aus dem kantonalen Disparitätenabbau (ebd.). Der Verwaltungskreis Bern-Mittelland hebt sich ebenso bei der Bruttowertschöpfung pro Kopf von den anderen Verwaltungskreisen ab, so ist diese beispielsweise rund 50% höher als im Verwaltungskreis Biel-Bienne, der an zweiter Stelle liegt, und beinahe doppelt so hoch als im Verwaltungskreis Thun (vgl. Daten zur realen Bruttowertschöpfung nach Verwaltungskreisen 2011 des Beco).

- Die Zustimmungsraten zur Überweisung von Vorstössen unterscheiden sich systematisch zwischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus ländlichen und urbanen bzw. strukturschwachen und strukturstarken Gebieten (*Hypothese 2*).

Parteizugehörigkeit ist entscheidend

- Die Art der Vorstösse ist abhängig von der Parteizugehörigkeit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier (*Hypothese 3*)
- Die Zustimmungsraten zur Überweisung von Vorstössen sind abhängig von der Parteizugehörigkeit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier (*Hypothese 4*).

Art des Vorstosses ist entscheidend

- Vorstösse zu bestimmten Themenbereichen sowie bestimmte darin aufgebrachte Themen/Forderungen finden – unabhängig von der Herkunft und der Parteizugehörigkeit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier – systematisch eher Zustimmung als andere (*Hypothese 5*).

4 Vorgehen

Zur Beantwortung der Untersuchungsfragen wurden alle eingereichten und behandelten Vorstösse⁵ der ersten Hälfte laufenden Legislatur des Grossen Rates des Kantons Bern (Juni-Session 2010 bis Juni-Session 2012) analysiert, die den folgenden thematischen Schwerpunkten von Fokus Bern entsprechen: Bildung, Gesundheitsversorgung, Steuern und Verkehr.

Alle parlamentarischen Vorstösse werden von der Staatskanzlei des Kantons Bern einem Themenbereich zugeordnet und können daher eindeutig identifiziert werden. Entsprechend den für die Untersuchung relevanten Themenschwerpunkten wurden insgesamt 167 Vorstösse analysiert (Tabelle 1). Ein kleiner Teil dieser Vorstösse (rund 16%) wurde vor dem Untersuchungszeitraum eingereicht und erst in der laufenden Legislatur im Grossen Rat behandelt; diese waren ebenfalls Teil der Untersuchung, da aufgrund der geringen Anzahl mögliche Verzerrungen vernachlässigbar sind.

Für die Analyse der eingereichten und der behandelten Vorstösse in den vier Themenbereichen Bildung, Gesundheitsversorgung, Steuern und Verkehr wurden folgende Informationen zu allen Personen erfasst, die einen Vorstoss (mit-)eingereicht bzw. über dessen Überweisung an den Regierungsrat abgestimmt haben:

- Partei- bzw. Fraktionszugehörigkeit
- Alter
- Wohngemeinde

Die Wohngemeinden der Grossrätinnen und Grossräte wurden zusätzlich unterteilt in einerseits Agglomerationshauptorte, Agglomerationsgemeinden und ländliche Gebiete an-

⁵ Parlamentarische Vorstösse sind Aufträge, Motionen, Postulate, Parlamentarische Initiativen und Interpellationen; für Interpellationen bestehen keine Abstimmungsprotokolle des Grossen Rats.

hand der Einteilung des BFS⁶ und andererseits in Gemeinden aus Verwaltungskreisen mit hoher bzw. tiefer Strukturstärke⁷ anhand der Daten des Beco⁸ zur Bruttowertschöpfung der Bernischen Verwaltungskreise.

Tabelle 1: Eingereichte und behandelte Vorstösse zwischen Juni-Session 2010 und Juni-Session 2012

Thema ¹	Eingereicht (davon im Untersuchungszeit- raum)	Behandelt ²
Bildung und Forschung	71 (62)	54
Spital- und Psychiatrieversorgung	40 (31)	12
Steuern und Abgaben	15 (13)	6
Öffentlicher Verkehr, Strassen- u. Individual- verkehr	41 (35)	26
Total	167 (141)	98

¹ Terminologie gemäss Staatskanzlei des Kantons Bern.

² Es konnten nur Vorstösse in die Auswertung einbezogen werden, die im Grossen Rat behandelt wurden und zu denen Individualdaten der Abstimmung vorhanden sind. Wurde über einen Vorstoss punktweise abgestimmt, wurden die einzelnen Punkte als separate Abstimmungen erfasst. Die in der Tabelle aufgeführten Werte beziehen sich auf die Anzahl Abstimmungen pro Themenbereich, die Teil der vorliegenden Auswertung sind.

In der anschliessenden Analyse wurde erstens untersucht, ob die Fraktionszugehörigkeit, das Alter sowie die Herkunft der Grossratsmitglieder aus urbanen/ländlichen bzw. strukturstärkeren/strukturschwächeren Gebieten in einem Zusammenhang steht mit der Anzahl eingereichter Vorstösse pro Thema (Kapitel 5). Zweitens wurde untersucht, ob die Fraktionszugehörigkeit sowie die Herkunft der Grossratsmitglieder aus urbanen/ländlichen bzw. strukturstärkeren/strukturschwächeren Gebieten mit dem Abstimmungsverhalten der Grossratsmitglieder bei der Überweisung eines Vorstosses an den Regierungsrat in einem Zusammenhang steht (Kapitel 6). Drittens wurden schliesslich diejenigen Abstimmungen genauer analysiert, bei denen die Herkunft der Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus urbanen/ländlichen bzw. strukturstärkeren/strukturschwächeren Gebieten für den Ausgang der Abstimmung eine Rolle gespielt hat (Kapitel 7).

6 Bundesamt für Statistik (BFS) - Eidgenössische Volkszählung; Die Raumgliederungen der Schweiz Agglomerationen und isolierte Städte nach Gemeinden 2000; Einteilung von 2005.

7 Verwaltungskreise mit einer realen Bruttowertschöpfung pro Kopf von 0.044 Mio. und weniger wurden als Verwaltungskreise mit tiefer Strukturstärke erfasst, Verwaltungskreise mit einer höheren realen Bruttowertschöpfung pro Kopf als Verwaltungskreise mit hoher Strukturstärke. Dies entspricht der Einteilung, die bei den behandelten Vorstössen verwendet wurde.

8 Volkswirtschaftsdirektion Kanton Bern (Beco); Reale Bruttowertschöpfung nach Verwaltungskreisen 2011.

5 Eingereichte Vorstösse in der laufenden Legislatur

In einem ersten Schritt wurde untersucht, ob die Fraktionszugehörigkeit, das Alter sowie die Herkunft der Grossratsmitglieder aus urbanen/ländlichen bzw. strukturstärkeren/strukturschwächeren Gebieten in einem Zusammenhang mit der Anzahl eingereicherter Vorstösse zu den hier interessierenden Themen steht. Dazu wurde einerseits berechnet, wie gross der Anteil an Vorstössen pro Themengebiet wäre, den die Fraktionen sowie die Grossrätinnen und Grossräte nach Altersgruppe und Herkunftsort eingebracht hätten, wenn die Anzahl Vorstösse dieser Gruppen ihrem Anteil im Grossen Rat entsprechen würde. Zudem wurde untersucht, ob und wie stark der tatsächliche Anteil an eingereichten Vorstössen pro Gruppe (Fraktion, Altersgruppe, Herkunftsort) von diesem theoretischen Wert abweicht, d.h. in welchen Themenbereichen allfällige Schwerpunkte der verschiedenen Gruppen liegen. Um Aussagen über die Stärke eines allfälligen Zusammenhangs zwischen Fraktionszugehörigkeit, Alter, Herkunft und Themenschwerpunkte der eingereichten Vorstösse treffen zu können, wurde andererseits jeweils ein statistisches Zusammenhangsmass berechnet.⁹

5.1 Fraktionen

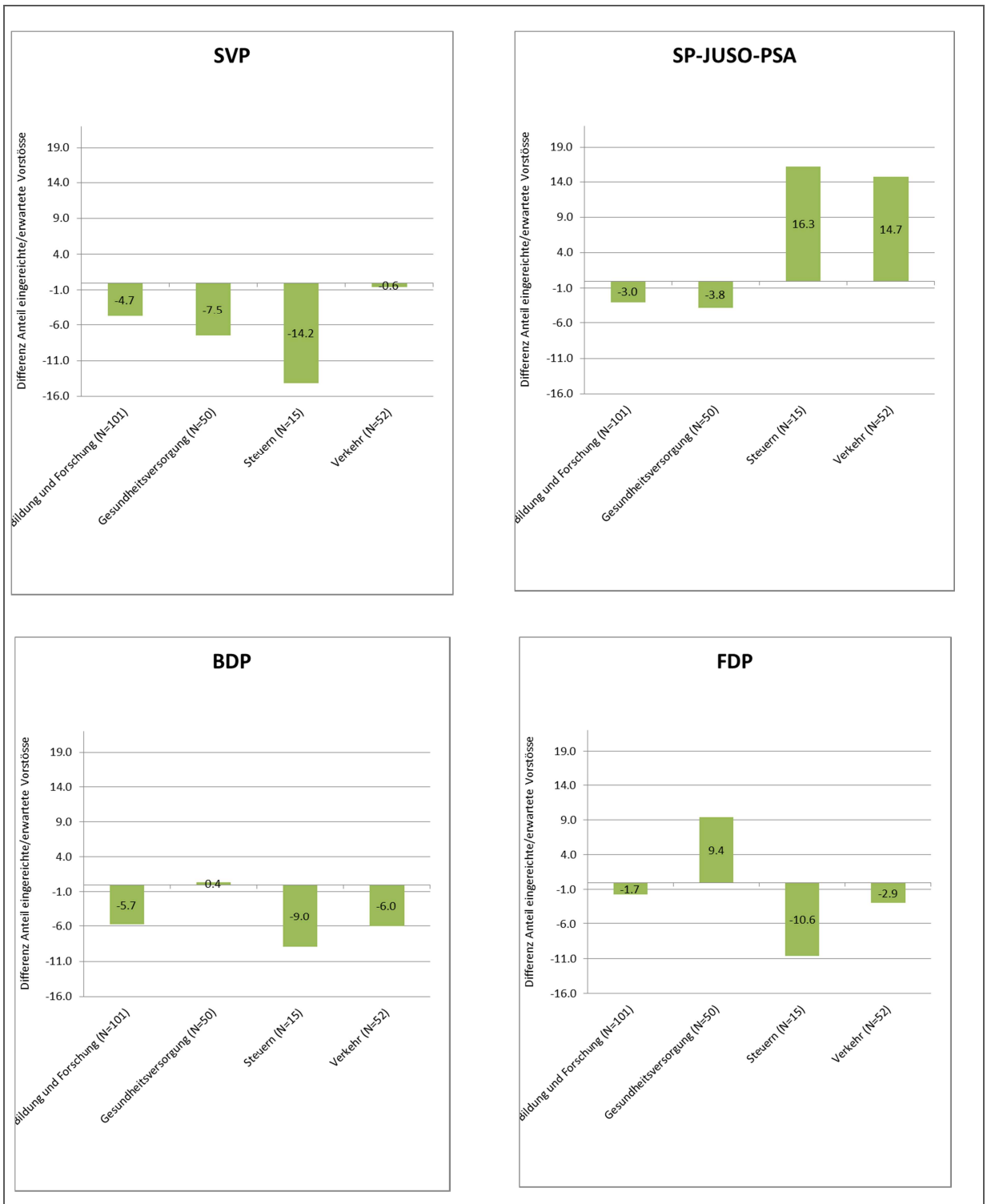
Die Grossrätinnen und Grossräte teilen sich auf acht Fraktionen auf: Die grösste Fraktion stellt die SVP, gefolgt von SP-JUSO-PSA, BDP, FDP, Grüne, EVP, glp/CVP sowie EDU. Da Vorstösse durch mehrere Mitglieder der gleichen Fraktion oder verschiedener Fraktionen eingereicht werden können, wurden bei der Auswertung jeweils die verschiedenen Fraktionen berücksichtigt, jedoch pro Vorstoss nur einmal.¹⁰

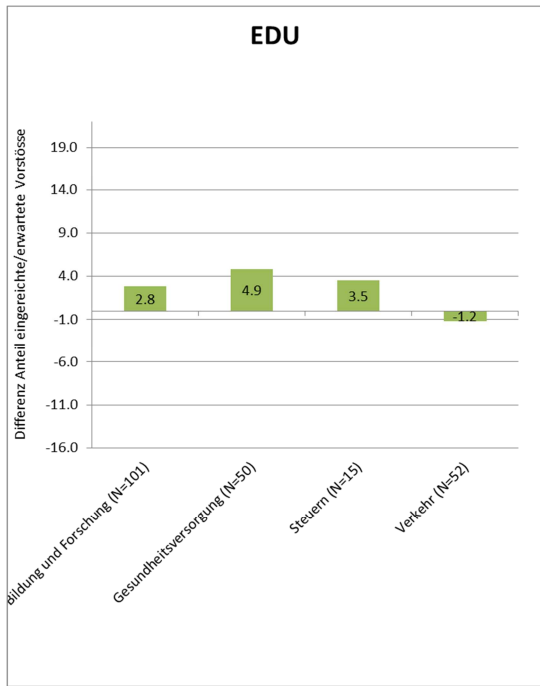
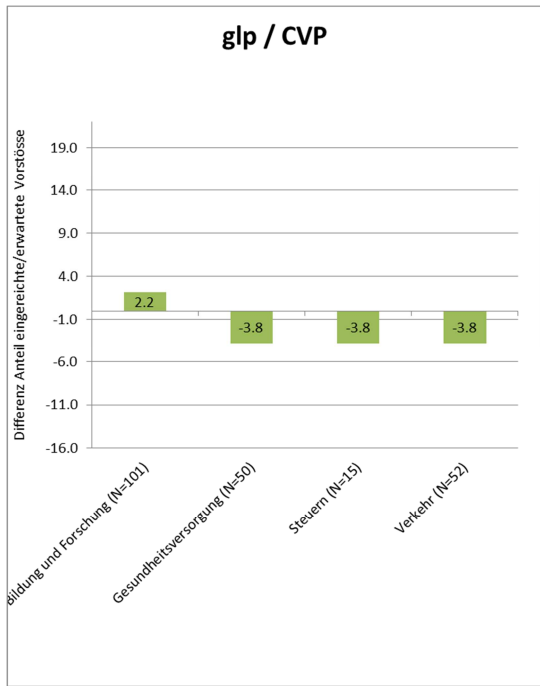
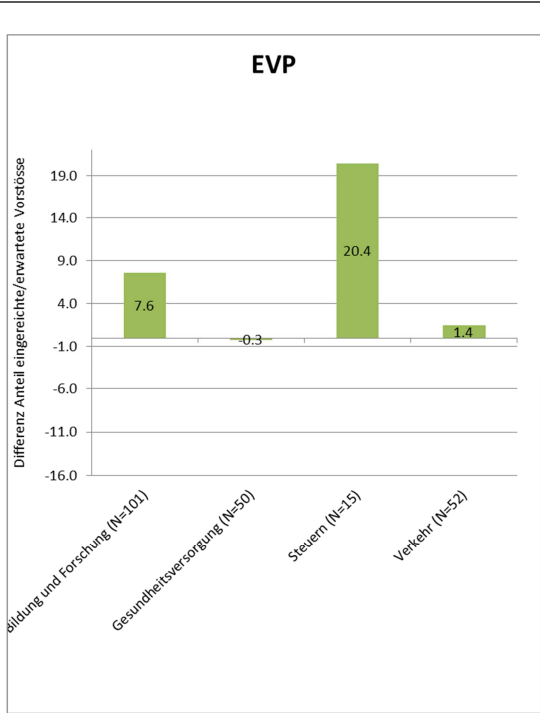
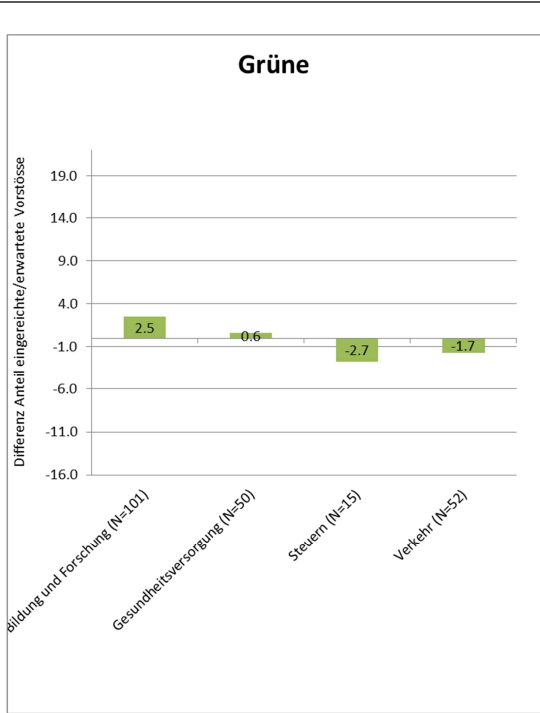
Die folgende Abbildung (Abbildung 1) stellt die Abweichungen der tatsächlichen Anteile an Vorstössen vom theoretischen Wert graphisch dar. Die grossen Abweichungen zwischen den Fraktionen ist teilweise der kleinen Fallzahl im Themenbereich Steuern geschuldet, in Kombination mit der stark unterschiedlichen Grösse der Fraktionen, weshalb diese nur zurückhaltend zu interpretieren sind. Eine weitere mögliche Erklärung für die teilweise deutlichen Unterschiede zwischen den Fraktionen besteht darin, dass die einzelnen Parteien in Fraktionen, die aus verschiedenen Parteien bestehen, beim Eingeben von Vorstössen aktiver sind, als Fraktionen, die identisch mit der Partei sind, weil sie sich auch dadurch profilieren. Dennoch lassen sich einige Tendenzen aufzeigen: So zeigt sich beispielsweise, dass der Anteil an Vorstössen der SP-JUSO-PSA-Fraktion in den Bereichen Steuern und Verkehr mehr als 10 Prozentpunkte über dem erwarteten Wert liegt, während er in den Bereichen Bildung und Gesundheit leicht unter dem erwarteten Wert liegt und folglich die Schwerpunkte im Hinblick auf diese vier Bereiche in der laufenden Legislatur bei den beiden Themen Steuern und Verkehr lagen. Das Thema Steuern war zudem in den ersten zwei Jahren der laufenden Legislatur ein Schwerpunkt der EVP- und EDU-Fraktionen. Der Zusammenhang zwischen Fraktionszugehörigkeit und Themenpräferenz ist mit einem Wert von 0.22 insgesamt lediglich schwach bis mittel ausgeprägt.

⁹ Als Zusammenhangsmass wurde Cramer's V berechnet. Vgl. dazu auch Kapitel 6.

¹⁰ Diese Vorgehensweise führt dazu, dass die Anzahl Vorstösse pro Themenbereich von der in Tabelle 1 ausgewiesenen Anzahl teilweise abweicht.

Abbildung 1: Fraktionszugehörigkeit und Anteil Vorstösse





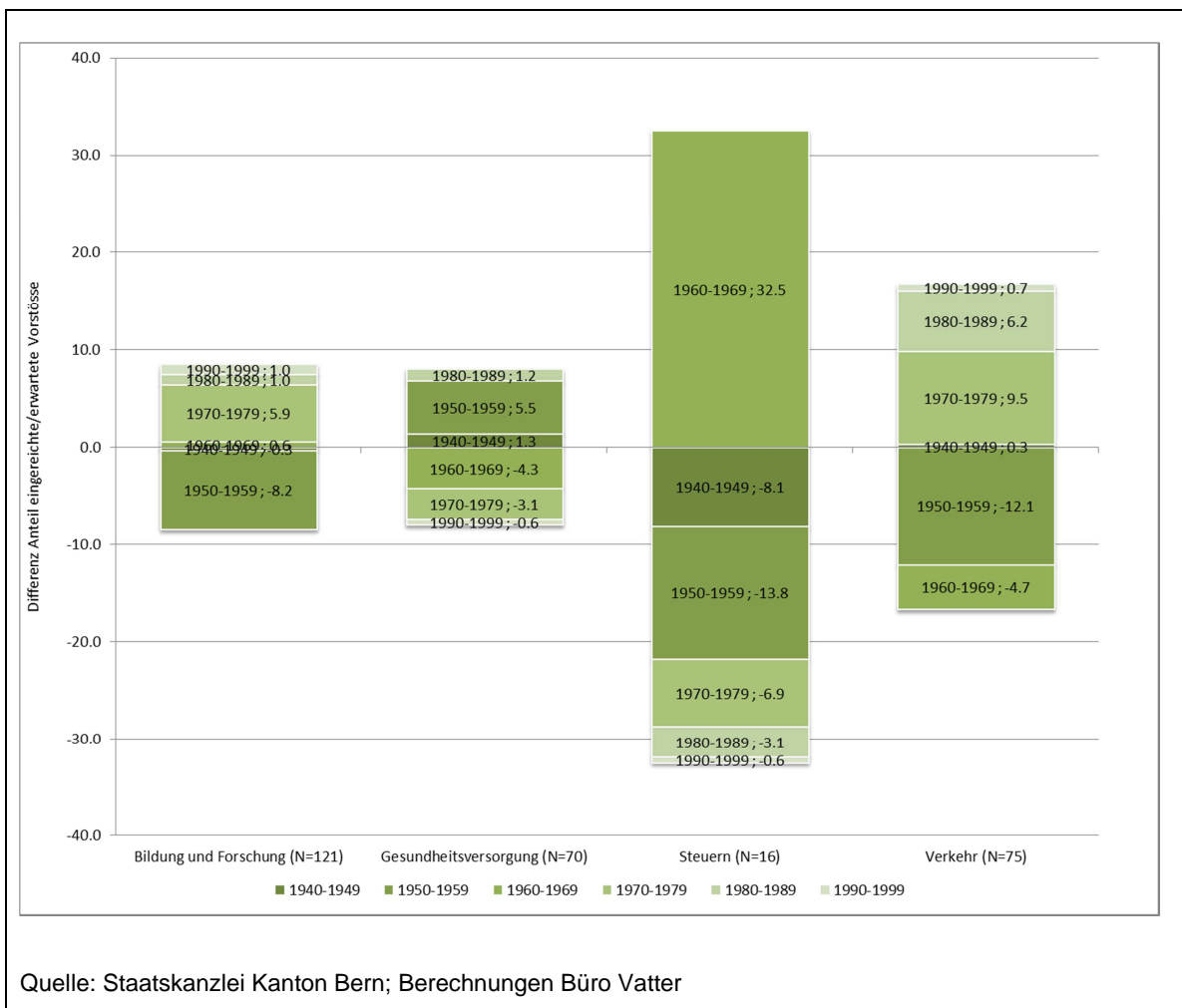
Quelle: Staatskanzlei Kanton Bern; Berechnungen Büro Vatter

5.2 Altersgruppen

Die am stärksten im Grossen Rat vertretene Altersgruppe sind Personen, die zwischen 1950 und 1959 sowie 1960 und 1969 geboren sind (rund 39% bzw. 30%). Personen, die vor 1950 und ab 1970 geboren sind, sind im Vergleich dazu weniger stark in der Legislative des Kantons Bern vertreten (1940-49: rund 14%; 1970-79: rund 13%; nach 1980: rund 4%).

Das Interesse für die Themen Bildung und Verkehr ist in den vergleichsweise jüngeren Altersgruppen (1970-79, 1980-89 sowie ab 1990) der Parlamentarierinnen und Parlamentarier im Vergleich zum erwarteten Wert tendenziell höher, als dies bei den vergleichsweise älteren Mitgliedern des Grossen Rats der Fall ist (Abbildung 2). Die Gesundheitsversorgung ist hinsichtlich des erwarteten Werts hingegen ein wichtiges Thema bei der Altersgruppe, die im letzten Teil des aktiven Erwerbslebens steht (1950-59). Das Thema Steuern schliesslich beschäftigt Personen im mittleren Alter (1960-69) deutlich stärker, als dies aufgrund des theoretisch berechneten Werts erwartet werden könnte. Der Zusammenhang zwischen Alter und Vorstossthema ist mit 0.16 generell jedoch schwach ausgeprägt.

Abbildung 2: Alter und Anteil Vorstösse

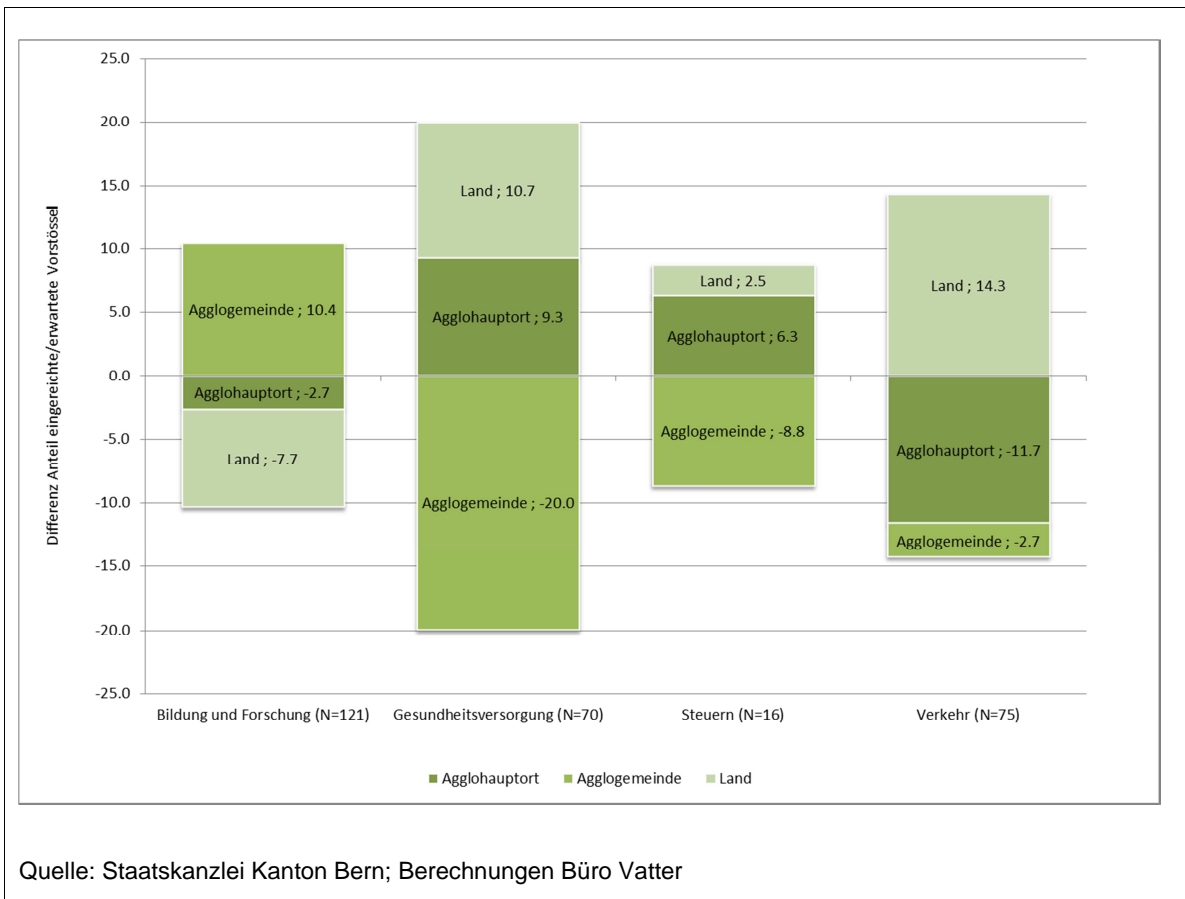


5.3 Urbane und ländliche Gebiete

Personen aus Gemeinden, die zu einer Agglomeration gehören, aber nicht deren Hauptort sind, machen im Grosse Rat mit 40% den grössten Anteil aus. An zweiter Stelle folgen Personen, die ihren Wohnort im ländlichen Raum haben, der zu keiner Agglomeration gehört (35%). Grossrätinnen und Grossräte aus den Städten Bern, Biel/Bienne, Burgdorf, Interlaken und Thun – d.h. den Agglomerationshauptorten – machen mit 25% den kleinsten Anteil aus.

In den Themenbereichen Verkehr, Gesundheitsversorgung und zu einem geringeren Teil Steuern sind Grossrätinnen und Grossräte, die in ländlichen Gebieten wohnen, aktiver als aufgrund des berechneten theoretischen Werts erwartet werden könnte. Die Themen Gesundheitsversorgung und Steuern stellen gleichzeitig auch einen Schwerpunkt von Parlamentariern dar, die in einem Agglomerationshauptort wohnhaft sind, während der Themenbereich Bildung und Forschung in der bisherigen Legislatur bei Personen aus Agglomerationsgemeinden auf grosses Interesse stiess. Der berechnete Zusammenhang zwischen der Stadt-Land-Dimension und den eingebrachten Themen beträgt aber lediglich 0.21 und ist daher schwach bis mittel ausgeprägt.

Abbildung 3: Urbane/ländliche Gebiete und Anteil Vorstösse

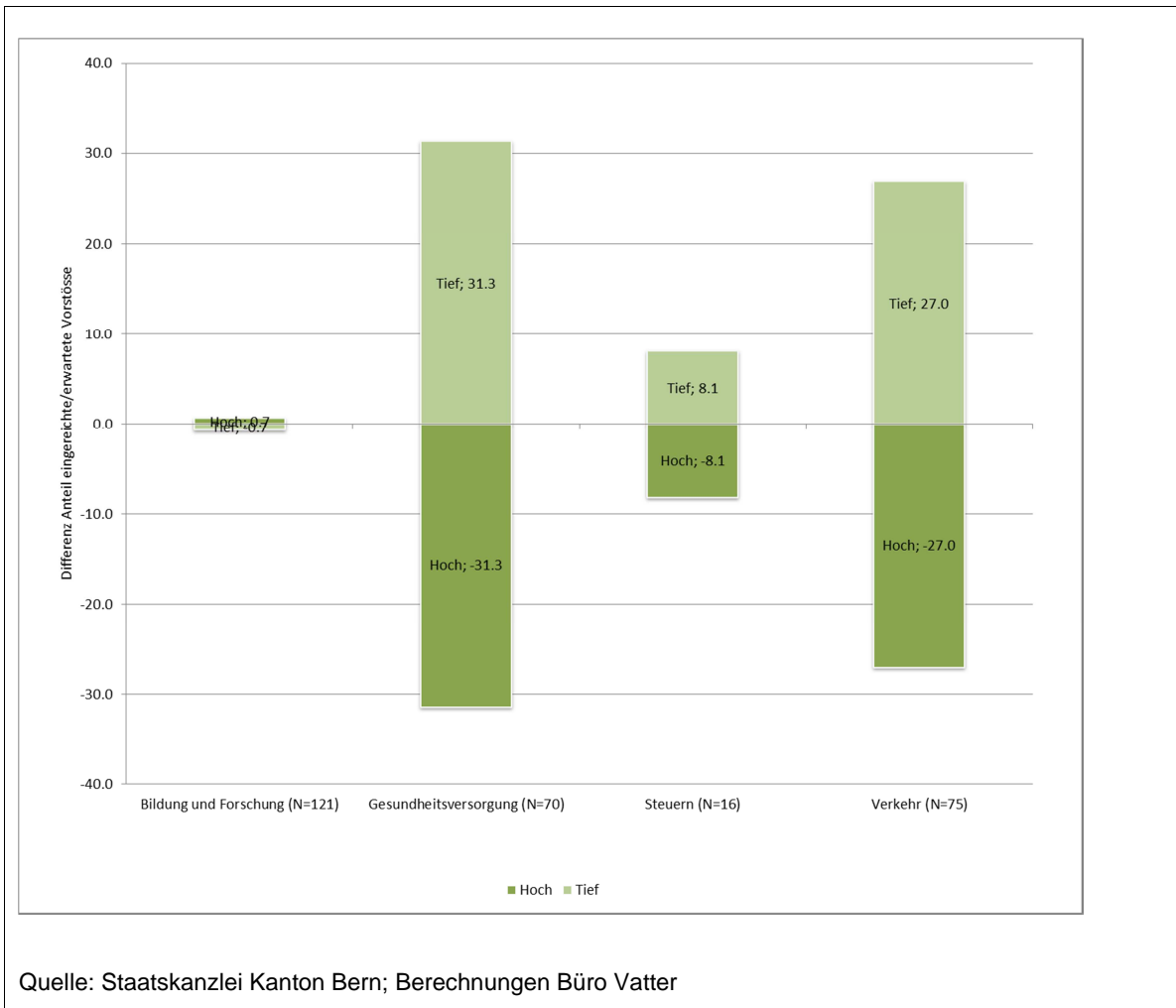


5.4 Strukturstarke und strukturschwache Regionen

Von den 160 Grossrätinnen und Grossräten kommt mit rund 54% etwas mehr als die Hälfte aus einem Verwaltungskreis, der aufgrund der realen Bruttowertschöpfung pro Kopf des Verwaltungskreises als vergleichsweise strukturschwach eingeordnet wurde. Rund 46% der Mitglieder des Grossen Rats wohnen in Verwaltungskreisen, die demgegenüber als strukturstarke bezeichnet werden können.

Zu allen untersuchten Themenbereichen mit Ausnahme der Forschung werden mehr Vorstösse von Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus strukturschwächeren Gebieten eingereicht, als aufgrund ihres Anteils im Grossen Rat zu erwarten wäre, wenn der Anteil Vorstösse einer Gruppe deren Anteil im Grossen Rat entsprechen würde. Der berechnete Zusammenhang zwischen der Herkunft eines Grossratsmitglieds aus einem strukturstarke bzw. strukturschwachen Gebiet und den Themenpräferenzen ist – im Vergleich zu den anderen untersuchten Faktoren – mit 0.32 mittelstark.

Abbildung 4: Strukturstärke und Anteil Vorstösse



Kurzzusammenfassung

Die Relevanz des Themenbereichs Bildung scheint tendenziell insbesondere bei den vergleichsweise jüngeren Mitgliedern des Grossen Rates, bei den kleineren Fraktionen (Grüne, EVP, glp/CVP, EDU) sowie Grossrätinnen und Grossräten aus Agglomerationsgemeinden hoch zu sein. Der Themenbereich Gesundheit führt demgegenüber hauptsächlich bei den älteren Altersgruppen des Grossen Rats, bei mittleren und kleineren Fraktionen (BDP, FDP, Grüne, EDU) sowie Personen aus strukturschwachen, ländlichen Gebieten und Agglomerationshauptorten zu einem grösseren Anteil an Vorstössen als erwartet. Steuerfragen beschäftigen insbesondere Grossratsmitglieder im mittleren Alter zwischen 40 und 50 Jahren sowie die älteste im Rat vertretene Generation, die SP-JUSO-PSA-Fraktion sowie EVP und EDU, aber auch Personen, die aus strukturschwachen, ländlichen Gebieten und Agglomerationshauptorten kommen. Der Themenbereich Verkehr schliesslich scheint tendenziell die Domäne der jüngeren Mitglieder (bis rund 40 Jahren) des Grossen Rats, der SP-JUSO-PSA-Fraktion sowie – zu einem kleineren Ausmass – der EVP, aber auch der strukturschwachen und ländlichen Gebiete zu sein.

Im Hinblick auf Hypothese 1 (vgl. Kapitel 3), in der ein Zusammenhang zwischen Herkunft (urbanes/ländliches, strukturstarkes/strukturschwaches Gebiet) postuliert wurde, lässt sich festhalten, dass die Strukturstärke-Dimension für das Einreichen von Vorstössen in bestimmten Themenbereichen durchaus eine Rolle spielt - der Zusammenhang zwischen Strukturstärke und Themen der eingereichten Vorstösse ist im Vergleich zu den anderen untersuchten möglichen Einflussfaktoren (Fraktionszugehörigkeit, Alter, urbanes/ländliches Gebiet) immerhin mittelstark. Der berechnete Zusammenhang zwischen dem Urbanitätsgrad des Wohnortes der Grossratsmitglieder (Agglomerationshauptort, Agglomerationsgemeinde, ländliches Gebiet) und eingebrachten Themen ist demgegenüber lediglich schwach bis mittel ausgeprägt. Parteipolitische Themenpräferenzen (Hypothese 3), aber auch das Alter der Grossratsmitglieder können bei der Frage nach Systematiken bei der Einreichung von Vorstössen zu den untersuchten Themen nicht vernachlässigt werden, die berechnete Korrelation mit den Vorstossthemen ist aber ebenfalls relativ schwach.

6 Abstimmungsverhalten der Grossratsmitglieder bei behandelten Vorstössen

Ein Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung waren die beiden Hypothesen, die einen Zusammenhang zwischen Herkunft der Parlamentarierinnen und Parlamentarier und Abstimmungsverhalten (Hypothese 2) bzw. Parteizugehörigkeit und Abstimmungsverhalten (Hypothese 4) postulieren (vgl. Kapitel 3). In einem weiteren Schritt wurde demnach untersucht, inwiefern in den Themenbereichen Bildung, Gesundheitsversorgung, Steuern und Verkehr ein Zusammenhang zwischen Fraktionszugehörigkeit, Stadt-Land-Dimension sowie Strukturstärke der Herkunftsregion und Abstimmungsverhalten der Grossratsmitglieder bei der Überweisung von Vorstössen an den Regierungsrat besteht.

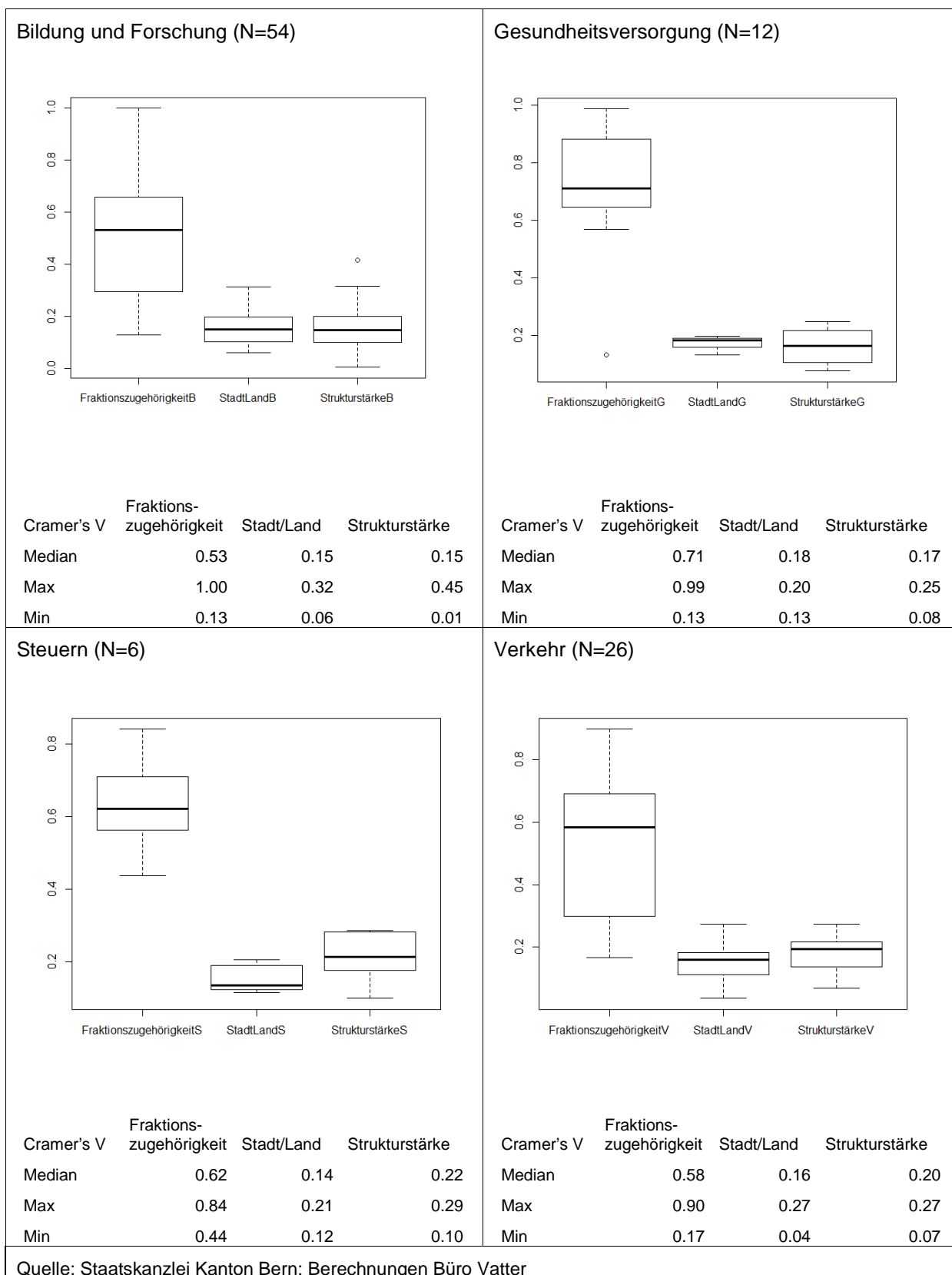
Zu diesem Zweck wurde für jeweils alle Abstimmungen eines Themenbereichs ein statistisches Zusammenhangsmass für alle der zu untersuchenden Faktoren (Fraktionszugehörigkeit, Herkunft urbanes/ländliches bzw. strukturstarke/strukturschwache Gebiet) berechnet.¹¹

Die nachfolgende Abbildung (Abbildung 5) zeigt deutlich, dass die Fraktionszugehörigkeit unabhängig vom Themenbereich in der Regel der entscheidende Faktor ist für das Abstimmungsverhalten der Grossrätinnen und Grossräte. So ist beispielsweise im Themenbereich Bildung der Durchschnittswert (Median) des berechneten Zusammenhangs zwischen Fraktionszugehörigkeit und Abstimmungsverhalten über alle Abstimmungen mit 0.53 stark ausgeprägt und deutlich höher als der Median für die Werte des Zusammenhangs zwischen Stadt/Land (0.15) bzw. Strukturstärke (0.15) und Abstimmungsverhalten im gleichen Themenbereich. Dieses Muster wiederholt sich in ähnlich starker Ausprägung in den anderen untersuchten Themenbereichen Gesundheitsversorgung, Steuern und Verkehr. Aus dem Boxplot zum Themenbereich Gesundheit (Abbildung 5) zeigt sich jedoch ein interessanter Ausreisser, bei dem die Dimension Fraktionszugehörigkeit einen auffällig schwachen Zusammenhang aufweist mit dem Abstimmungsverhalten der Grossratsmitglieder. Dabei handelt es sich um die Abstimmung zu Ziffer 2 der Motion „Sozialverträglicher Umbau der Spitallandschaft“, bei der es gemäss Vorstosstext darum ging, sicherzustellen, dass die Abbaumassnahmen nicht zu Einbussen bei der Qualität der Versorgung und bei der Patientensicherheit führen.

Bei Abstimmungen zu vereinzelt Vorstössen kann der Faktor Strukturstärke des Herkunftsgebiets der Parlamentarierinnen und Parlamentarier eine gewisse, eingeschränkte Rolle spielen – der höchste Zusammenhang ist mit 0.42 immerhin mittel bis stark. Wie aus dem Boxplot zum Themenbereich Bildung und Forschung ersichtlich, stellt dieser Wert ein Ausreisser dar: Konkret handelt es sich dabei um die Abstimmung über Ziffer 2 des Vorstosses „Die Schlossbergschule darf nicht geschlossen werden“, bei der es gemäss Vorstosstext darum ging, den Abbau der Ausbildungsplätze in Lehrwerkstätten für Bekleidungsgestalter/-innen nicht am Standort Spiez zu vollziehen.

¹¹ Als Zusammenhangsmass wurde Cramer's V gewählt. Cramer's V kann Werte zwischen 0 und 1 annehmen, wobei der Wert 1 auf das Vorliegen eines perfekten Zusammenhangs zwischen zwei Variablen hinweist und der Wert 0 bedeutet, dass kein Zusammenhang zwischen den beiden Variablen besteht. Ab einem Wert von 0.5 wird der Zusammenhang üblicherweise als stark bezeichnet. Aufgrund der kleinen Fallzahl in einzelnen Themenbereichen ist es nicht angebracht, zusätzlich eine multivariate Analyse zu machen.

Abbildung 5: Zusammenhang zwischen Fraktionszugehörigkeit, urban/ländlich, strukturstark/strukturell schwach und Abstimmungsverhalten



Quelle: Staatskanzlei Kanton Bern; Berechnungen Büro Vatter

Überdies wurde untersucht, ob der Inhalt der Vorstösse systematisch eine bedeutende Rolle spielt für das Abstimmungsverhalten der Grossratsmitglieder (Hypothese 5). Die Vorstösse wurden daher einerseits nach Art des Instruments, deren Einsatz durch den Vorstoss angestrebt wird (Regulierung, Investition, Information/Sensibilisierung), und andererseits nach Wirkungsgebiet (gesamtes Kantonsgebiet, ländlicher Raum, urbaner Raum) unterteilt. Die berechneten Zusammenhänge sind jedoch mit 0.05 respektive 0.16 nur schwach ausgeprägt und es kann daher davon ausgegangen werden, dass diese Dimensionen für das Abstimmungsverhalten nicht entscheidend sind.

Kurzzusammenfassung

Generell lässt sich festhalten, dass die Fraktionszugehörigkeit der Grossrätinnen und Grossräte (Hypothese 4) in der Regel eine weitaus dominantere Rolle spielt für das Abstimmungsverhalten als Herkunftseffekte, die sich aus dem urbanen/ländlichen bzw. strukturstarken/strukturschwachen Charakter des Wohnortes der Grossratsmitglieder ergeben (Hypothese 2). Während diese generelle Feststellung zwar für die meisten Vorstösse und Abstimmungen gilt, kann die Herkunftsdimension in bestimmten Fällen durchaus eine wichtige Rolle spielen (vgl. Kapitel 7).

7 Urban gegen ländlich, strukturstark gegen strukturschwach?

Wie weiter vorne gezeigt, spielt die Herkunft der Grossratsmitglieder aus urbanen/ländlichen bzw. strukturstarken/strukturschwachen Gebieten über alle Abstimmungen gesehen eine weniger wichtige Rolle für das Stimmverhalten als die Fraktionszugehörigkeit. Dennoch lassen sich Abstimmungen identifizieren, bei denen sich in den verschiedenen untersuchten Herkunftsregionen unterschiedliche Mehrheitsmeinungen zeigten und somit einzelne Regionen überstimmt wurden. Beispielsweise kam es vor, dass Grossratsmitglieder aus strukturschwachen Gebieten mehrheitlich für die Überweisung eines Vorstosses stimmten, während Grossratsmitglieder aus strukturstarken Gebieten mehrheitlich dagegen votierten oder umgekehrt. Eine solche Konstellation zeigte sich bei 12 aller 98 untersuchten Abstimmungen. Bei 21 Abstimmungen zeigte sich eine analoge Konstellation beim Vergleich der Mehrheitsverhältnisse von Grossratsmitgliedern aus Agglomerationshauptorten, Agglomerationsgemeinden und ländlichen Gemeinden. Die naheliegende Vermutung, dass es sich bei diesen Abstimmungen um Vorstösse mit spezifisch regionalpolitische Themen handelt (bspw. Zugverbindungen in ländlichen Gebieten) lässt sich nur bedingt bestätigen; so steht ein beträchtlicher Teil dieser Abstimmungen auf den ersten Blick in keinem direkten Zusammenhang mit regionalpolitischen Fragestellungen.

Wie Abbildung 6 zeigt, ist eine Koalition zwischen Agglomerationsgemeinden und ländlichen Gemeinden bei den 21 Abstimmungen, bei denen sich ein solcher Herkunftseffekt feststellen lässt, weitaus am häufigsten. Diese kam insgesamt 15 Mal zustande und war in 14 Fällen gegen die Agglomerationshauptorte erfolgreich (Tabelle 2): In acht Abstimmungen führten mehrheitliche Ja-Stimmenanteile sowohl in der Gruppe der Grossratsmitglieder aus Agglomerationsgemeinden wie auch ländlichen Gemeinden zum Ergebnis, dass ein Vorstoss an den Regierungsrat überwiesen wurde, der von der Mehrheit der Parlamentarier aus Agglomerationshauptorten abgelehnt wurde. In sechs Abstimmungen verhinderte die Koalition aus Agglomerationsgemeinden und ländlichen Gemeinden, dass ein Vorstoss an den Regierungsrat überwiesen wurde, der bei den Parlamentarierinnen und Parlamentariern aus Agglomerationshauptorten mehrheitlich Zustimmung gefunden hätte. Nur in einer Abstimmung konnte sich eine Mehrheit der Grossratsmitglieder aus Agglomerationshauptorten gegen die Mehrheitsmeinung von Grossratsmitgliedern aus Agglomerationsgemeinden und ländlichen Gemeinden durchsetzen.

Tabelle 2: Agglomerationsgemeinden und ländliche Gemeinden vs. Agglomerationshauptorte

Vorstoss	Themenbereich
- Agglomerationsgemeinden und ländliche Gemeinden erfolgreich	
Die Konsequenzen aus den Basis- und Grundstufenversuchen müssen gezogen werden (Ziffer 1)	Bildung und Forschung
Die Schlossbergschule darf nicht geschlossen werden (Ziffer 2)	Bildung und Forschung
Kein staatlich verordneter obligatorischer Sexualunterricht (Ziffer 1)	Bildung und Forschung
Kosten und Nutzen von Bildungsreformen hinterfragen: Klassengrößen/Spezialunterricht (Ziffer 1)	Bildung und Forschung
Kosten und Nutzen von Bildungsreformen hinterfragen: Klassengrößen/Spezialunterricht (Ziffer 3)	Bildung und Forschung
Lehrerinnen- und Lehrermangel: Jetzt vorsorgen! (Ziffer 1)	Bildung und Forschung
Zulassung von Berufsmaturanden an die PH Bern (Ziffer 2)	Bildung und Forschung
Kindergärten brauchen zusätzliche Unterstützung	Bildung und Forschung
Revision Spitalversorgungsgesetz: Privatspitäler auf der Spitalliste abhängig von Kriterien	Gesundheitsversorgung

Sozialverträglicher Umbau der Spitallandschaft (Ziffer 1)	Gesundheitsversorgung
Revision der Steuergesetzgebung - Auswirkungen auf die Gemeinden	Steuern
Standesinitiative Erbschafts- und Schenkungssteuer	Steuern
Temporäre Signalisation von Fussgängerquerungen	Verkehr
Weniger Fluglärm und damit mehr Lebensqualität (Ziffer 1)	Verkehr
- Agglomerationshauptorte erfolgreich	
Mehr Parkplätze für LKW zur Einhaltung der Ruhezeiten! (Ziffer 3)	Verkehr

Im Vergleich dazu kam die Koalition aus Agglomerationshauptort und Agglomerationsgemeinden gegen die Mehrheitsmeinung der ländlichen Gemeinden lediglich in fünf Abstimmungen zustande. Sie war in allen Fällen erfolgreich (Tabelle 3).

Tabelle 3: Agglomerationshauptorte und Agglomerationsgemeinden vs. ländliche Gemeinden

Vorstoss	Themenbereich
- Agglomerationshauptort und Agglomerationsgemeinden erfolgreich	
Kein Sparen in der Bildung!	Bildung und Forschung
Lehrer- und Lehrerinnenmangel im Kanton Bern - Wie kann dieser verhindert werden?	Bildung und Forschung
Verwendung zukünftiger Fluktuationsgewinne für Gehaltsmassnahmen bei Lehrkräften	Bildung und Forschung
Kosten und Nutzen von Bildungsreformen hinterfragen: Frühfranzösisch	Bildung und Forschung
Mehr Parkplätze für LKW zur Einhaltung der Ruhezeiten! (Ziffer 2)	Verkehr

In nur einer Abstimmung war die Koalition zwischen Agglomerationshauptort und ländlichen Gemeinden gegen eine Mehrheit der Grossratsmitglieder aus Agglomerationsgemeinden erfolgreich (Tabelle 4).

Tabelle 4: Agglomerationshauptorte und ländliche Gemeinden vs. Agglomerationsgemeinden

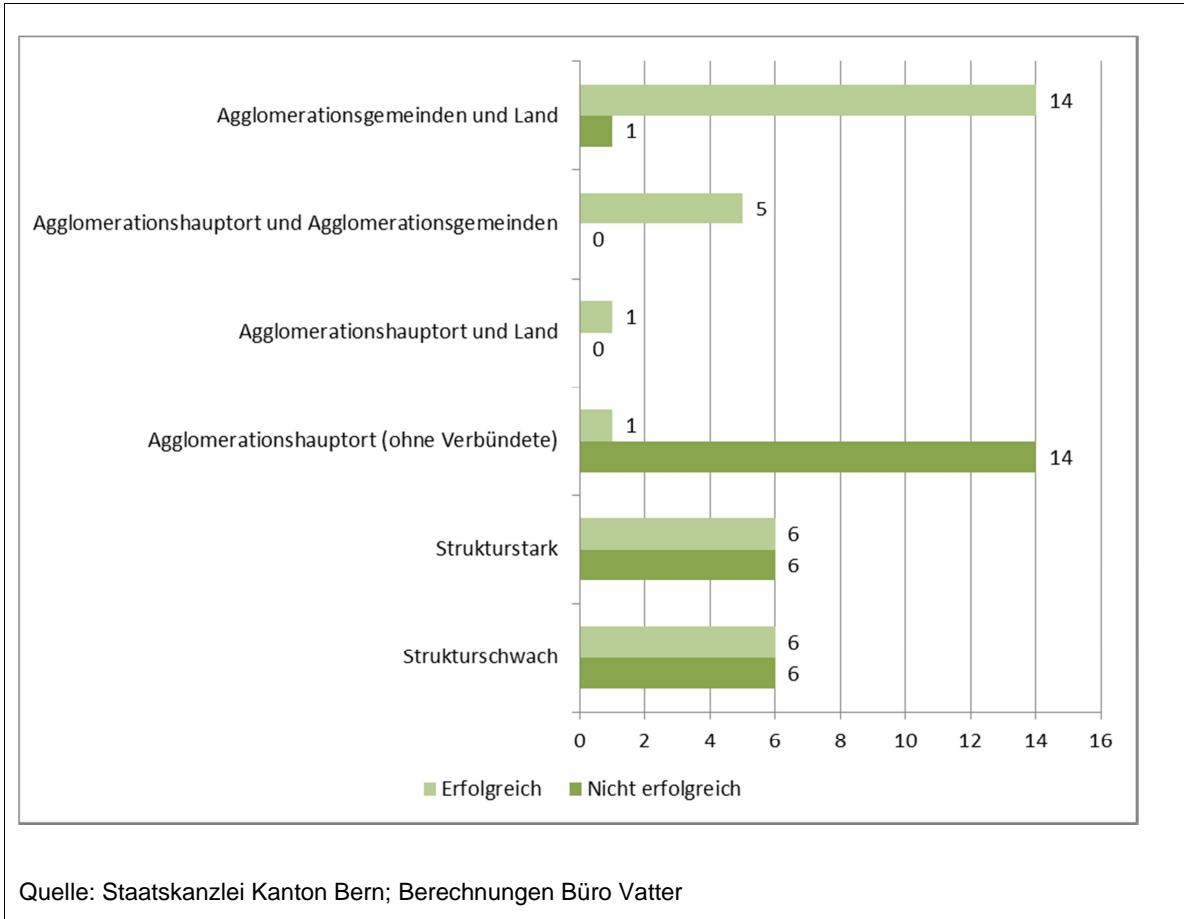
Vorstoss	Themenbereich
- Agglomerationshauptort und ländliche Gemeinden erfolgreich	
Beibehaltung der Führerprüfungen in Tavannes	Verkehr

Gesamthaft betrachtet, gehörten die Agglomerationsgemeinden am häufigsten zur Siegerkoalition, nämlich in 19 Fällen, während die ländlichen Gemeinden in 15 Fällen zur Siegerkoalition gehörten und die Agglomerationshauptorte auf lediglich 7 gewonnene Abstimmungen kommen.

Ausgeglichenere stellt sich die Situation bei den Abstimmungen dar, bei der Grossratsmitglieder aus strukturstarken und strukturschwachen Gebieten mehrheitlich gegensätzlicher Meinung waren bezüglich der Überweisung eines Vorstosses an den Regierungsrat (Abbildung 6). So standen die Parlamentarierinnen und Parlamentarier aus strukturstarken bzw. struk-

turschwachen Gebieten in je der Hälfte der Abstimmungen auf der Gewinner- bzw. Verliererseite, wobei die Grossratsmitglieder aus strukturschwachen Gebieten häufiger erfolgreich waren, wenn es darum ging, einen Vorstoss gegen den Willen einer Mehrheit aus strukturstarken Gebieten an den Regierungsrat zu überweisen.

Abbildung 6: Erfolgreiche und nicht erfolgreiche Koalitionen



Kurzzusammenfassung

Bei den Abstimmungen der laufenden Legislatur über die Überweisung von Vorstössen an den Regierungsrat, bei denen in den verschiedenen Herkunftsregionen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier unterschiedliche Mehrheitsmeinungen bestanden, war eine Koalition von Grossratsmitgliedern aus Agglomerationsgemeinden und ländlichen Gemeinden häufiger (15 Abstimmungen) als andere Koalitionen (6 Abstimmungen) und setzte sich fast immer gegen eine Mehrheit der Mitglieder aus Agglomerationshauptorten durch. Die Agglomerationsgemeinden gehörten am häufigsten zu einer erfolgreichen Koalition.

Im Hinblick auf die Abstimmungen, bei denen die Strukturstärke der Herkunftsregion der Grossratsmitglieder für den Ausgang der Abstimmung eine Rolle spielte, zeigt sich, dass bisher keine Herkunftsgruppe dominant war.

8 Fazit

Die Analyse der eingereichten Vorstösse zeigt in der Tendenz ein generationen- und interessenspezifisches Verhalten der Grossratsmitglieder auf: So reichen die jüngeren Grossratsmitglieder überdurchschnittlich viele Vorstösse in den Themenbereichen Bildung und Verkehr ein, Grossratsmitglieder im mittleren Erwerbsalter im Themenbereich Steuern und Abgaben und die älteren Grossrätinnen und Grossräte im Themenbereich Gesundheit. Im Hinblick auf die Relevanz der Herkunft der Grossratsmitglieder für das Einreichen von Vorstössen in bestimmten Themenbereichen zeigt sich, dass einzig die Herkunft aus einem strukturstarken bzw. strukturschwachen Gebiet einen mittelstarken statistischen Zusammenhang mit den Themenbereichen der eingereichten Vorstösse aufweist.

Beim Abstimmungsverhalten der Grossrätinnen und Grossräte bei der Überweisung von Vorstössen an den Regierungsrat zeigt sich, dass die Partei- bzw. Fraktionszugehörigkeit der Grossrätinnen und Grossräte generell in einem weitaus stärkeren Zusammenhang mit dem Abstimmungsverhalten steht als die Herkunftsvariablen urban/ländlich sowie strukturstark/strukturschwach. Dieses Ergebnis entspricht der neueren Parlamentsforschung, die aufzeigt, dass die Parteizugehörigkeit das Stimmverhalten der Parlamentarierinnen und Parlamentarier deutlich stärker beeinflusst als die Zugehörigkeit zu einem Interessenverband oder zur eigenen Region (Schwarz/Linder 2007)¹².

Bei den bisherigen Abstimmungen über Vorstösse in der laufenden Legislatur, bei denen unterschiedliche Mehrheitsmeinungen bei den Grossratsmitgliedern aus urbanen bzw. ländlichen Regionen bestanden, setzte sich fast immer eine Koalition aus Grossratsmitgliedern aus Agglomerationsgemeinden und ländlichen Gemeinden gegen Grossratsmitglieder aus Agglomerationshauptorten durch. Augenfällig dabei ist, dass die Grossrätinnen und Grossräte aus Agglomerationsgemeinden am häufigsten zu einer erfolgreichen Koalition gehörten und damit das Zünglein an der Waage spielten.

¹² Schwarz, Daniel, Linder, Wolf (2007): Fraktionsgeschlossenheit im schweizerischen Nationalrat 1996-2005. Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern/Parlamentsdienste.