

28/03/2017 |

Stimm- und Wahlbeteiligung

Die S. ist der in Prozent ausgedrückte Anteil an Stimmenden und Wählenden der Inhaber des [Stimm- und Wahlrechts](#). Oft wird nicht zwischen der Stimm- und der Wahlbeteiligung unterschieden, obwohl es sich um verschiedene Aktivitäten handelt. [Abstimmungen](#) haben Sachvorlagen zum Gegenstand, die sich nach Wichtigkeit, Betroffenheit, Emotionalisier- und Popularisierbarkeit usw. stark unterscheiden, so dass auch die Beteiligung entsprechend variiert. [Wahlen](#) stellen homogenere, periodisch sich wiederholende Ereignisse mit gleichmässigerer Beteiligung dar, wobei zwischen Proporz- und Majorzwahlen zu unterscheiden ist ([Wahlssysteme](#)). Letztere können zu stark mobilisierenden Konkurrenzsituationen, aber auch zu unumstrittenen, beteiligungsschwachen Urnengängen führen. Nimmt man alle Behördenwahlen und Volksabstimmungen über Verfassungen, Gesetze, Finanzvorlagen, [Volksinitiativen](#), [Referenden](#) usw. in Bund, Kantonen und Gem. zusammen, dann ist die Zahl der Urnengänge in der Schweiz weltweit einmalig hoch.

Die grosse Zahl von polit. Beteiligungsmöglichkeiten in der direkten [Demokratie](#) hat zwei Effekte: Zum einen erhöht sie insgesamt den polit. Einfluss des Volks ([Politische Rechte](#)), zum anderen vermindert sie die Bedeutung der einzelnen Vorlagen und wirkt somit dämpfend auf die S. Die Stimmabstinenz und insbesondere die langfristig sinkende S. war oft Gegenstand polit. Rasonnements, v.a. aus zwei Gründen: Erstens passte die schwache Ausübung der Volksrechte schlecht in das demokrat. Selbstverständnis, so dass man bei den "Abstinenten" staatsbürgerl. Pflichtvergessenheit vermutete. Zweitens führten die vielen Wahlen und Abstimmungen dazu, dass die S. entsprechend häufig zu kommentieren war.

Die moralisierende Beurteilung der Stimmabstinenz ist durch die politolog. Ursachenforschung etwas verdrängt worden. Dieser stellen sich hauptsächlich zwei Fragenkomplexe: Welche Bevölkerungsgruppen gehen aus welchen Gründen selten oder nie an die Urne? Welche Auswirkungen hat eine tiefe S. auf die Entscheidungen, auf die Repräsentativität von Wahlen bzw. auf den Interessenausgleich, die Zweckmässigkeit usw. von Sachentscheiden? Im Folgenden wird ein kurzer geschichtl. Überblick über die S. in eidg. Angelegenheiten gegeben (die kant. und gemeindl. Ebene bleibt ausgeklammert), anschliessend nach Antworten auf diese Fragen gesucht.

1 - Politische Beteiligung im Lauf der Zeit

In der Geschichte der eidg. S., die erst seit 1879 exakt ermittelt wird, zeichnete sich schon vor dem 1. Weltkrieg eine je nach Thema und polit.-wirtschaftl. Situation unterschiedl. Teilnahme der Bevölkerung an Abstimmungen und Wahlen ab. Die Quoten aus der Zeit vor 1900 sind insofern zu relativieren, als das Kommunikationswesen rudimentärer, der Urnengang aufwendiger und die Möglichkeit der briefl. Stimmabgabe noch nicht gegeben waren. Die geschätzte Beteiligung an den 19 Abstimmungen vor 1879 bewegte sich zwischen 44,2% (Bundesverfassung 1848) und 81,6% (Totalrevision 1874), wobei der Wert von 1848 z.T. mit Abstinenzen in ehem. Sonderbunds-, in Westschweizer und Bergkantonen zu erklären ist.

1879-1914 lag die durchschnittl. Stimmbeteiligung aller 53 eidg. Volksabstimmungen bei 57%. Den mit 36,0% tiefsten Wert verzeichnete eine Vorlage zur Bekämpfung menschl. und tier. Krankheiten (1913). Beteiligungen um 40% ergaben sich bei den Themen Wasserbau-, Forst-, Lebensmittelpolizei und Erfindungsschutz. Die mit 78,1% höchste Beteiligung wurde 1898 bei der Abstimmung über die Verstaatlichung der Eisenbahn (SBB) erreicht. Überdurchschnittlich hohe Stimmbeteiligungen ergaben sich auch bei der sog. Schulvogt-Vorlage von 1882 (75,5%), bei der Militärorganisation von 1907 (74,7%) und bei Auseinandersetzungen um Zolltarife. "Bundesvögte", Militär- und Wirtschaftsfragen waren mobilisierende Themen. Nur bei 13 der 53 Vorlagen betrug die Beteiligung weniger als 50%. Bei den fünf Vorlagen der Kriegsjahre 1914-18 wurde dieser Wert mit 65,4% hingegen einzig beim ersten Versuch, eine direkte Bundessteuer einzuführen übertroffen.

Die höchste je erzielte Stimmbeteiligung kam 1922 bei der Initiative über eine einmalige Vermögensabgabe zur Tilgung der während des 1. Weltkriegs gemachten Schulden zustande (86,3%), die sehr deutlich abgelehnt wurde. Die zweithöchste Quote erbrachte während der Weltwirtschaftskrise die sog. Kriseninitiative von 1935 (84,3%). Überdurchschnittlich hohe Beteiligungen zeitigten auch die Urnengänge über den Beitritt zum Völkerbund (1920, 77,5%), die Aufhebung des Achtstundentags (1924, 77,0%), die erste Vorlage zur AHV (1931, 78,2%), die Herabsetzung der Besoldungen des Bundespersonals (1933, 80,5%) und den Schutz der öffentl. Ordnung (1934, 79,0%). Im Durchschnitt aller 53 eidg. Abstimmungen der Zwischenkriegszeit gingen 61%, nur in zehn Fällen weniger als 50% der Berechtigten an die Urnen.

In den 1950er Jahren sank die durchschnittl. Stimmbeteiligung unter 50%. Mehr als 65% wurden nur bei der ersten, gescheiterten Vorlage zum **Frauenstimmrecht** (1959, 66,7%) erreicht. Nur drei weitere Vorlagen bewegten mehr als 60% der Stimmberechtigten an die Urne: das Landwirtschaftsgesetz (1952, 64,2%), eine Bundesfinanzordnung (1953, 60,3%) und die erfolglose Initiative zur 44-Stunden-Woche (1958, 61,8%). Bei den 26 eidg. Abstimmungen der 1960er Jahre sank die durchschnittl. Beteiligung weiter auf 41%. Beim obligator. Referendum zum Bodenrecht gingen 1969 gerade 32,9% der Stimmberechtigten an die Urne. Einen Höhepunkt erreichte 1970 die sog. Überfremdungsinitiative mit 74,7%, während die erfolgreiche Abstimmung über das Frauenstimmrecht 1971 noch 57,7%, die Bildungs- und Forschungsvorlagen 1973 nur 27,5% mobilisierten.

Bei den über 150 eidg. Abstimmungen zwischen 1975 und 1995 (nun fast immer mit mehreren Vorlagen pro Abstimmungstag) stieg die durchschnittl. Beteiligung wieder auf rund 43%. Umstrittene Themen wie die Ausländer-, Finanz-, Wohn-, Gesundheits-, Verkehrs- und Umweltpolitik (Abstimmungen betreffend Überfremdung, Mehrwertsteuer, Mieterschutz, Krankenversicherung, Neue Eisenbahn-Alpentransversale, Schutz der Moore) sowie v.a. emotional aufgeladene Fragen zur Militär-, Aussen- und Europapolitik ("Schweiz ohne Armee" 1989, 69,2%; UNO-Vollmitgliedschaft 1986, 50,7%; 2002, 58,4%; EWR-Beitritt 1992, 78,7%) trieben die Stimmbeteiligung in die Höhe.

Kantonal unterschiedl. Stimmbeteiligungen zu eidg. Fragen sind Ausdruck der jeweiligen polit. Kultur, aber auch sachlich bedingt, da die Bundespolitik (z.B. die Verkehrs-, Energie-, Umwelt- und Landwirtschaftspolitik) verschiedenartig auf kant. und regionale Interessen einwirkt. Traditionell ist die Beteiligung in der franz. Schweiz etwas tiefer, im Gegensatz zu verschiedenen deutschschweiz. Kantonen in den vergangenen Jahren aber nicht weiter gesunken. Ausserdem waren die Unterschiede zwischen den Sprachregionen in grossen Streitfragen gering. In den letzten 20 Jahren betrug die durchschnittl. Beteiligung an eidg. Abstimmungen z.B. im Kt. Genf 36,5%, im Tessin 39,5%, im Aargau 40%, in Schwyz 41%, in Bern 41,5% und im Kt. Zürich 48%.

Auch die Beteiligung an eidg. Wahlen war von Kanton zu Kanton verschieden, was mit grössenmässigen, wirtschaftl. und soziokulturellen Differenzen, aber auch mit der Verschiedenartigkeit der Parteiensysteme und mit der Bedeutung einzelner Wahlereignisse zusammenhängt. Im Allgemeinen ist auch die Wahlbeteiligung in erster Linie Ausdruck der Konfliktintensität und damit des polit. und sozioökonom. Zustands. So gingen 1848 44,6%, danach in den Jahren der freisinnigen Dominanz vor 1919 durchschnittlich 54,8%, ab dem ersten Proporzwahljahr 1919 bis 1935 immer gegen 80% der Wahlberechtigten bei den eidg. Parlamentswahlen an die Urne, in der Hochkonjunktur der 1960er Jahre über 60% und bei den Wahlen von 1979 erstmals weniger als 50% seit Einführung des Proporz.

Autorin/Autor: Leonhard Neidhart

2 - Ursachen und Auswirkungen des Beteiligungsrückgangs

Bei der Suche nach den Ursachen der unterschiedl. S. ist zunächst zwischen gesellschaftl. Krisen- und Normallagen zu unterscheiden. Krisen intensivierten polit. Konflikte und trieben die S. in die Höhe, die in Perioden der Prosperität wieder absank. Weiter sind v.a. drei Ursachenbündel massgebend: erstens die Struktur des polit. Systems, zweitens die Qualität und damit die Legitimität der Politik und der Politiker, drittens der Entwicklungsstand der Gesellschaft.

In der Schweiz ist die oft tiefe S. stark systembedingt, da sich die Möglichkeiten der Partizipation auf viele Ebenen und Vorgänge verteilen und die einzelne Abstimmung bedeutungslos machen. Sie ist überdies Ausdruck der Stabilität des polit. wie des gesellschaftl. und wirtschaftl. Systems, obwohl der Reformdruck in der jüngeren Vergangenheit gestiegen ist. Weiter erzwangen die direkte Demokratie, der Proporz und die Verteilungsautomatik der Konkordanzdemokratie polit. Kompromisse, die ausgleichend und beteiligungssenkend wirkten. Als neuere Ursachen des Rückgangs der S. kamen veränderte Lebensgewohnheiten, der stärkere Individualismus, aber auch die zunehmende Komplexität vieler Sachfragen zum Tragen. Wenig Wirkung zeitigten dagegen die Erweiterungen des Stimm- und Wahlrechts auf die Frauen (1971), Auslandschweizer (1975) und 18-19-Jährigen (1991). Nach Bevölkerungsgruppen aufgegliedert beteiligten sich generell mehr Ältere als Jüngere, mehr Männer als Frauen, mehr Personen höherer Position und Bildung sowie mehr Stimmberechtigte aus der dt. als aus der franz. und ital. Schweiz. Im Zunehmen begriffen ist die Abhängigkeit der polit. Willensbildung von plakativ und medienwirksam verbreiteten Parolen der Interessengruppen und Parteien.

Schwierig zu beurteilen sind die Auswirkungen des Rückgangs der S. auf den Prozess und die Ergebnisse der Politik. Positiv ist, dass zugleich die polit. Konfliktintensität und die Gegensätze zwischen den gesellschaftl. Gruppen und den Landesteilen zurückgegangen bzw. die Verständigungsbereitschaft gestiegen ist. Dies ist für eine kleine Gesellschaft und ein polit. System mit häufigen Abstimmungen und Wahlen wichtig. Am Beispiel des Kt. Schaffhausen (Stimmzwang) zeigt sich, dass die Effekte unterschiedl. Stimmbeteiligung in der Regel gering sind. Schon 35% führen statistisch zu repräsentativen Ergebnissen. Ausserdem wird der Interessenausgleich meist schon vor der Abstimmung gesucht. Demgegenüber dürften die Auswirkungen der sinkenden Wahlbeteiligung stärker sein, da unter den Bedingungen eines Mehrparteiensystems, des Proporz und meist kleiner Wahlkreise schon wenige Stimmen über ein Mandat entscheiden können, was Parteien mit einer leichter mobilisierbaren Anhängerschaft zum Vorteil gereicht.

Autorin/Autor: Leonhard Neidhart

Quellen und Literatur

Literatur

- *Partizipation und Abstinenz, 1973*
- U. Engler, *Stimmbeteiligung und Demokratie, 1973*
- L. Neidhart, *Ursachen der gegenwärtigen Stimmbeteiligung in der Schweiz, 1977*
- A. Riklin, *Stimmbeteiligung und direkte Demokratie, 1981*
- S. Veya, *L'abstentionnisme, Liz. Neuenburg, 1992*

Autorin/Autor: Leonhard Neidhart