

Die briefliche Stimmabgabe wirkt mobilisierend

Im Durchschnitt eine um vier Prozentpunkte höhere Beteiligung

Von Alois Stutzer, Simon Lüchinger und Myra Rosinger*

Rund 80 Prozent der Stimmenden beteiligen sich heute bei eidgenössischen Volksabstimmungen per Post. Eine politökonomische Untersuchung kommt zum Schluss, dass dank dieser bequemen Möglichkeit die Beteiligung um rund 4 Prozentpunkte erhöht wurde.

Die Demokratie in der Schweiz wird geprägt durch ihre direktdemokratischen Elemente. Dabei werden in Sachabstimmungen die Voten der Stimmbürger mit ganz unterschiedlichen Methoden gesammelt. Traditionell waren dies insbesondere Landsgemeinden und Urnenabstimmungen. Heute geben bei nationalen Volksabstimmungen vier Fünftel der Stimmenden ihre Voten selbstverständlich brieflich ab (NZZ, 1. 4. 06). Die Frage liegt nahe, ob dies auch den demokratischen Prozess prägt.

Gegen die Stimmabstinenz

Von unmittelbarem Interesse sind die Auswirkungen der brieflichen Stimmabgabe auf die Stimmbeteiligung. Als 1976 mit dem Bundesgesetz über die politischen Rechte die Kantone aufgerufen wurden, die briefliche Stimmabgabe zu erleichtern, geschah dies unter anderem in der Absicht, der Stimmabstinenz entgegenzuwirken. Eine hohe Stimmbeteiligung führt eher zu einer repräsentativen Vertretung der Stimmberechtigten, und die Ergebnisse werden eher akzeptiert. Gegner der Neuerung in den Kantonen befürchteten dagegen eine Unterhöhung der Bürgerpflicht durch die briefliche Stimmabgabe mit einer kontraproduktiven Wirkung auf die Stimmbeteiligung. Heute mutmassen viele, dass die briefliche Stimmabgabe lediglich von jenen genutzt wird, die ohnehin stimmen würden.

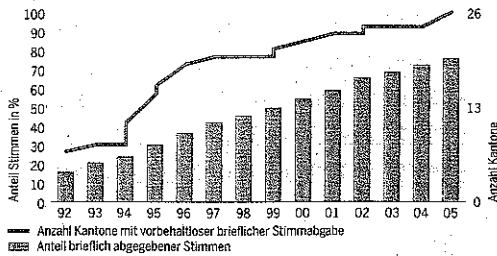
Ausser Zweifel steht, dass die briefliche Stimmabgabe das Abstimmen bequemer gemacht hat. Der Zeitaufwand und die Unannehmlichkeiten (aber auch die spontanen Kontakte), verbunden mit dem Gang an die Urne zu fest vorgegebenen Zeiten und bei jedem Wetter, fallen weg. Doch hat diese Senkung der Transaktionskosten, wie sie in der politischen Ökonomie bezeichnet werden, auch die Stimmbeteiligung erhöht? Gerade wenn ein Hauptmotiv des Abstimmens im Ausdruck der eigenen Meinung liegt, ist die Voraussage alles andere als klar.

Zahlreiche Faktoren

Die Höhe der Stimmbeteiligung hängt von sehr vielen Faktoren ab. Insbesondere stehen ständig andere Sachfragen zur Entscheidung an, und es ist schwierig zu sagen, ob nun ein bestimmtes Thema speziell mobilisiert hat oder aber eine Erleichterung bei der Stimmabgabe. Wir sind dieser Frage empirisch nachgegangen und haben uns dafür des institutionellen «Labors» Schweiz bedient. Wir haben dabei nicht die Erfahrungen einzelner Kantone studiert, sondern die Änderungen in den

Möglichkeit und Nutzung der brieflichen Stimmabgabe

(Eidgenössische Abstimmungen, 1992–2005)



Quelle: Berechnungen auf der Grundlage von VotI: Die standardisierten Nachabstimmungsumfragen. Neuenburg; Sidus

Abstimmungsmethoden in allen Kantonen gemeinsam untersucht. Dieses Vorgehen ist deshalb besonders vielversprechend, weil in den Kantonen die briefliche Stimmabgabe zu ganz unterschiedlichen Zeitpunkten eingeführt wurde. Mit statistischen Methoden lässt sich so viel genauer isolieren, ob die Abstimmungsmethode neben den zahlreichen anderen Faktoren einen Einfluss auf die Stimmbeteiligung hat.

Kantonale Varianz

Unsere Zusammenstellung der kantonalen Gesetze zu den politischen Rechten und eine Umfrage bei den Staatskanzleien der Kantone zeigen den kontinuierlichen Übergang der Kantone hin zur vorbehaltlosen brieflichen Stimmabgabe. War anfänglich häufig der Personenkreis eingeschränkt und die briefliche Stimmabgabe nur auf Gesuch hin möglich, so werden in der Zwischenzeit die Abstimmungsunterlagen unaufgefordert nach Hause geschickt. Die Stimmbürger können frei wählen, ob sie ihren Stimmzettel in einen Briefkasten werfen oder an der Urne abgeben.

Bereits Ende der 1970er Jahre wurde die vorbehaltlose briefliche Stimmabgabe in den Kantonen Basel-Landschaft, St. Gallen und Appenzell Innerrhoden eingeführt. Die letzten beiden Kantone, welche die politischen Rechte hin zur erleichterten Stimmabgabe angepasst haben, waren das Wallis und das Tessin. Beide Kantone nahmen die Anpassung im Jahr 2005 vor. Den kontinuierlichen Übergang zur Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe in den Kantonen wie auch deren Nutzung zeigt Abbildung 1. Der Anteil brieflich abgegebener Stimmen wird dabei auf der Grundlage von «VotI», der Datenbank der standardisierten Nachabstimmungsumfragen, geschätzt.

Durchschnittlich 43 Prozent

Da sich die Zeitpunkte der Einführung der vorbehaltlosen brieflichen Stimmabgabe stark unterscheiden, lassen sich die Auswirkungen identifizieren. Wir konzentrieren uns dabei auf eidgenössische Abstimmungen, so dass der Inhalt der Sach-

fragen für alle Stimmbürger der gleiche ist. Damit lässt sich statistisch der Einfluss des konkreten Abstimmungsthemas ausschalten. Im Weiteren haben wir auch berücksichtigt, dass es in den Kantonen unterschiedliche Niveaus und Trends in der Stimmbeteiligung geben könnte, unabhängig von der Einführung der brieflichen Stimmabgabe. Schliesslich wurden die Entwicklung des Einkommens, der Bevölkerung und der Anteil Personen über 65 Jahre in einem Kanton in die statistischen Analysen einbezogen. In der untersuchten Periode der Jahre 1970 bis 2005 lag die Stimmbeteiligung bei eidgenössischen Abstimmungen in

den letzten dreieinhalb Jahrzehnten im Durchschnitt um die 43 Prozent.

Mobilisierende Wirkung

Die ökonomische Analyse hat ergeben, dass die vorbehaltlose briefliche Stimmabgabe zu einer Erhöhung der Stimmbeteiligung geführt hat, dies um rund 4 Prozentpunkte. Dieser substanziale Effekt ist statistisch präzise geschätzt. Ferner kann gezeigt werden, dass der Effekt weder graduell ansteigt noch dass er nach einer gewissen Zeit wieder zurückgeht. Der genannte Durchschnittseffekt ergibt sich jedoch aus unterschiedlichen Wirkungen je nach Ausgangslage in den Kantonen. So zeigt sich, dass sich der Durchschnittseffekt aus einem kleineren Effekt für jene Kantone ergibt, welche die briefliche Stimmabgabe vor 1994 eingeführt hatten, und einem grösseren für diejenigen, die den Übergang nach 1994 beschlossen. Ebenso ist der Effekt grösser für jene Kantone, die in der Untersuchungsperiode eine unterdurchschnittliche Stimmbeteiligung aufweisen, und für jene Kantone, deren Bevölkerung ein überdurchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen erzielt.

Es stellen sich natürlich eine Reihe weiterführender Fragen. Wer sind diese Stimmbürger, die häufiger an die Urne gehen? Sind alle Bevölkerungsgruppen ähnlich betroffen, oder hat sich die Zusammensetzung des Elektorats hin zu Jüngeren/Älteren oder Personen aus tiefen/hohen Einkommensgruppen geändert? Wohl entscheidender ist die Frage, ob sich mit dem Übergang zur brieflichen Stimmabgabe auch die Natur und Qualität der politischen Diskussion verändert hat und mit welcher Kenntnis bezüglich der Vorlagen die Bürger abstimmen. Dies sind Fragen in unserer gegenwärtigen Forschung. Die Resultate sollen helfen, künftige Entwicklungen hin zu E-Democracy und E-Voting zu beurteilen. Die briefliche Stimmabgabe hat die Kosten des Abstimmens minimiert, doch bleibt die öffentliche Diskussion das prägende Element der Demokratie, das mit angenehmen Abstimmungsmethoden nicht aufs Spiel gesetzt werden darf.

* Alois Stutzer ist Assistenzprofessor für Finanzwissenschaft und öffentliche Wirtschaft an der Universität Basel, Simon Lüchinger doktoriert in Ökonomie an der Universität Zürich, Myra Rosinger ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Swissstatting.