

Tektonische Verschiebungen der Partizipation

Gastkommentar

von ANDREAS LADNER

Der Beteiligung an Wahlen kommt in modernen Demokratien eine grosse Bedeutung zu. Hohe Beteiligungswerte zeigen in der Regel, dass der politische Wettbewerb funktioniert und den Wählenden unterschiedliche und gangbare Optionen zur Verfügung stehen. Zudem erhöhen sie die politische Legitimation von gewählten Parteien und Politikerinnen und Politikern.

In der Schweiz ist die Beteiligung traditionell eher tief. Dies wird vor allem mit den weitreichenden direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten in Verbindung gebracht. Referendum und Initiative erlauben es, über die Wahlen hinaus direkt Einfluss auf die wichtigsten politischen Entscheidungen zu nehmen. Zudem ist das Schweizer System nicht darauf ausgelegt, dass eine Partei oder eine Koalition von Parteien die Regierungsverantwortung übernimmt. In der Regel sind sämtliche wichtigen Parteien in Regierung und Parlament vertreten, und es kommt zu wechselnden Mehrheiten. Wahlen führen also nicht unmittelbar zu einer anderen Politik. Die Parteien können nur bedingt über grosse Wahlversprechen eine völlig andere Marschrichtung in Aussicht stellen.

Diese Besonderheiten machen den Vergleich der Wahlbeteiligung mit derjenigen in anderen Ländern nicht ganz einfach. Besonders aufschlussreich ist jedoch der Vergleich zwischen den verschiedenen politischen Ebenen sowie zwischen den verschiedenen Einheiten einer bestimmten Ebene innerhalb unseres Landes. Unsere periodisch durchgeführten Befragungen sämtlicher Schweizer Gemeinden fördern Einsichten zutage, die sich in den offiziellen Statistiken nicht finden lassen, die erstaunen und teilweise bedenklich stimmen.

Schwache Beteiligung in den Kantonen

Die tiefsten Beteiligungswerte finden sich bei kantonalen Wahlen. Vergleicht man die durchschnittliche Wahlbeteiligung in den Schweizer Gemeinden auf den drei politischen Ebenen, so liegt der Wert für die kantonalen Wahlen knapp 5 Prozentpunkte hinter den nationalen Wahlen und knapp 6 Prozentpunkte hinter den lokalen Wahlen. Insgesamt beteiligten sich im Durchschnitt 44 Prozent der Stimmberechtigten an kantonalen Wahlen, 49,8 Prozent an lokalen Wahlen und rund 48,7 Prozent an nationalen Wahlen.

Dies war nicht immer so. Noch Ende der 1990er Jahre lag die durchschnittliche Beteiligung an kantonalen Wahlen, gemessen an den Durchschnittswerten der Gemeinden, höher als die Beteiligung an den Nationalratswahlen. In den jüngsten Wahlgängen finden sich nur noch in den Kantonen Tessin, Wallis und Jura höhere Beteiligungswerte bei

Die tiefe Wahlbeteiligung auf kantonalen Ebene erstaunt, weil auf dieser Ebene am meisten Geld ausgegeben wird.

den kantonalen Wahlen. Oder mit Blick auf die einzelnen Gemeinden hat sich der Anteil der Gemeinden, in denen die Wahlbeteiligung an kantonalen Wahlen höher lag als an nationalen Wahlen, im Zeitraum 1988 bis 2016 von 44,6 auf 22,2 Prozent halbiert. Diese Entwicklung hat vor allem auch die kleinen Gemeinden erfasst, in denen vor dreissig Jahren die kantonalen noch bessere Werte erzielten als die kommunalen Wahlen. Unabhängig von der Grösse der Gemeinden beteiligen sich heute in den Schweizer Gemeinden im Durchschnitt weniger Leute an kantonalen Wahlen als an Wahlen für die Gemeindeexekutive oder an nationalen Wahlen.

Die tiefe Wahlbeteiligung auf kantonalen Ebene ist vor allem deshalb erstaunlich, weil auf der kantonalen Ebene am meisten Geld ausgegeben wird. In den 1960er Jahren hat die Kantonsebene den Bund als ausgabenstärkste Ebene wieder überholt. Heute liegt sie mit über 40 Prozent deutlich vor den anderen beiden Staatsebenen. Dies hängt unter anderem mit dem starken Wachstum in den Bereichen Bildung und Gesundheit zusammen, in denen die Kantone besonders stark engagiert sind.

Damit ist auch eine wichtige Annahme aus der Wahlforschung widerlegt, nämlich dass die Wahlbeteiligung mit der Bedeutung der Wahlen zunimmt. Dies trifft nicht zu, zumindest wenn man die Ausgaben als Gradmesser für die Bedeutung der Wahlen nimmt, wie dies Ökonomen gerne tun. Es muss also noch andere Faktoren geben, welche die Stimmberechtigten zu einer Wahlteilnahme motivieren.

Auch mit Blick auf die Steuerbelastung sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in ihrem Wahlverhalten nicht immer rational. So ist beispielsweise die Wahlbeteiligung im Waadtland auf der lokalen Ebene höher, obwohl die kantonalen Steuern gemäss unseren Ermittlungen deutlich höher sind als die Gemeindesteuern. Ähnliches gilt auch für die Kantone Bern, Zug, Baselland, Freiburg, Neuenburg und Tessin. In den Kantonen Luzern, St. Gallen und Schwyz sind die lokalen Steuern höher als die kantonalen, aber die Stimmberechtigten beteiligen sich stärker an kantonalen Wahlen. Im Kanton Zürich geht demgegenüber die höhere Beteiligung an kommunalen Wahlen mit einem grösseren Anteil an kommunalen Steuern einher, zumindest für den grössten Teil der Gemeinden. Dies trifft auch auf die Kantone Solothurn, Thurgau und Wallis zu.

Unsere Ergebnisse zeigen weiter, dass die Bedeutung nationaler Wahlen in jüngerer Zeit wieder zugenommen hat. Während in den 1990er Jahren die Beteiligung an nationalen Wahlen rückläufig war, ist sie seither wieder angestiegen. Das Ende der aus den 1950er Jahren stammenden Zauberformel, der Wandel des Parteiensystems mit dem Aufkommen der SVP, stark umstrittene politische Themen wie

die europäische Integration und die Zuwanderung sowie eine stärkere Mediatisierung der Politik zeichnen hierfür verantwortlich.

Interessant ist schliesslich das gute Abschneiden der Gemeindeebene. In zwei Dritteln der Kantone sind die Durchschnittswerte für die Gemeindewahlen höher als für die kantonalen Wahlen. Kantone, in denen sich die Leute deutlich stärker an den Gemeindewahlen als an den kantonalen Wahlen beteiligen, sind Obwalden, Freiburg, Waadt und Basel-Stadt. Gemeindewahlen sind also in der Schweiz keine zweitrangigen Wahlen, wie das in anderen Ländern der Fall ist. In 68 Prozent der Gemeinden ist die Beteiligung an lokalen Wahlen grösser als an kantonalen Wahlen.

Gemeindebürgerliches Pflichtgefühl

Besonders gross ist die Beteiligung in den kleinsten Gemeinden, was insofern erstaunt, als in diesen Gemeinden oftmals gar keine richtigen Wahlen stattfinden, weil in der Regel kaum mehr geeignete Kandidaten antreten, als es Sitze zu besetzen gibt. Auch dies deutet darauf hin, dass sich die Leute nicht nur aus Nutzenüberlegungen an den Wahlen beteiligen, sondern dass auch die soziale Kontrolle, eine gewisse Verbundenheit mit den Kandidierenden oder ein gemeindebürgerliches Pflichtgefühl eine Rolle spielen. Dies vermag der Kanton heute offenbar nicht mehr zu vermitteln, was die Bedeutung des Kantons als soziale Realität infrage stellt.

Auch im Vergleich zu den nationalen Wahlen kann sich die Beteiligung an lokalen Wahlen sehen lassen. Erst ab 2000 Einwohnern werden die nationalen Wahlen zu den Wahlen mit den höchsten Beteiligungswerten. In fast der Hälfte der Gemeinden ist die Beteiligung an lokalen Wahlen höher als jene an nationalen Wahlen.

Die tektonischen Verschiebungen bei der Wahlbeteiligung zwischen den verschiedenen politischen Ebenen in den letzten drei Jahrzehnten erstaunen, da sie nur bedingt mit der Entwicklung der Bedeutung der politischen Ebenen übereinstimmen. Die Gemeinden beklagen eine Abnahme ihres Handlungsspielraums und haben Schwierigkeiten, ihre zahlreichen politischen Ämter zu besetzen, und die Kantone sind bemüht, ihre Rolle im Bundesstaat zu stärken. Diese Verwerfungen können zu demokratietechnischen Spannungen führen, indem beispielsweise wichtige politische Weichenstellungen über eine geringere politische Abstützung und Legitimation verfügen. Zum Glück sind diese Verschiebungen nicht dramatisch, verlaufen relativ langsam und gibt es direktdemokratische Korrektive. Sie gilt es aber in Zukunft im Auge zu behalten.

Andreas Ladner ist Professor am Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) an der Universität Lausanne.