



**Peter Moser**

## Stimmbeteiligung: eine Langfristsperspektive

### Die Entwicklung der Abstimmungsbeteiligung im Kanton Zürich 1945–2022

#### Zusammenfassung

Die Beteiligung an eidgenössischen und kantonalen Urnengängen ist ein wichtiger Indikator für das Interesse und die Mitwirkung der Stimmberechtigten am politischen Geschehen. Die aktuelle Publikation des statistischen Amtes, die auf den Daten des Zürcher Abstimmungsarchivs beruht, blickt für einmal weit zurück und analysiert die Entwicklung der Abstimmungsbeteiligung im Kanton Zürich seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs.

Von einem Abstimmungstermin zum nächsten schwankt die Beteiligung bekanntlich stark. Dennoch hat sich deren Durchschnittsniveau seit den 1970er-Jahren erstaunlich wenig verändert: Die Beteiligung an eidgenössischen Terminen betrug damals im Schnitt etwa 45%, bis heute hat sie nur wenig, auf rund 47% zugenommen. In den 1950er-Jahren lag das mittlere Beteiligungsniveau bei Bundesvorlagen allerdings noch bei rund 62%, vor allem das folgende Jahrzehnt war durch einen starken Abwärtstrend geprägt.

Im Kanton Zürich galt zwar formal bis 1984 eine Stimmpflicht. Sie wurde von den Gemeinden aber offensichtlich immer weniger auch durchgesetzt. Die Zürcher Stimmbeteiligung näherte sich deshalb bereits im Laufe der 1960er-Jahre allmählich dem stets deutlich tieferen Niveau der Kantone ohne Stimmpflicht an. Einen klaren Einschnitt mit einer Abnahme der Stimmbeteiligung von etwa 10 Prozentpunkten bildete dann die Einführung des Frauenstimmrechts 1971: Ein Grund dafür könnte die deutlich tiefere Beteiligung der neu stimmberechtigten Frauen gewesen sein. Ein anderer, dass damals die Sanktionierung der Stimmbeteiligung faktisch eingestellt wurde, weil sich die Zahl der Stimmberechtigten verdoppelte.

An den meisten Abstimmungsterminen wird über kantonale und eidgenössische Vorlagen gleichzeitig abgestimmt. Die am meisten mobilisierende «Leadvorlage», die das Niveau bestimmt, ist dabei besonders seit den 1980er-Jahren fast immer eine eidgenössische Vorlage. Immer öfter sind zudem Initiativen das Beteiligungszugpferd eines Abstimmungstermins. Wer sich zur Teilnahme entschliesst, nimmt meist zu allen Vorlagen Stellung: Deren Beteiligungen sind deshalb in der Regel auf einem ähnlichen Niveau. Dasjenige der kantonalen Vorlagen ist im Schnitt seit den 1970er-Jahren an diesen gemischten Terminen nur etwa drei Prozentpunkte tiefer als jenes der eidgenössischen.

Markant tiefer ist das Beteiligungsniveau allerdings jeweils, wenn es an einem Termin nur kantonale Vorlagen gibt, wenn also keine eidgenössische Leadvorlage die Beteiligung erhöht. Im Zuge der obigen Entwicklungen sank diese «reine» kantonale Beteiligung zudem auf ein deutlich tieferes Niveau als die eidgenössische: Von Mitte der 1970er- bis in die 1990er-Jahre lag sie im Mittel unter 30%. Der kantonale Abstimmungskalender war damals stark befrachtet: Zu Beginn der 1990er Jahre kamen im Schnitt pro Jahr über 17 kantonale Vorlagen an die Urne. Meistens handelte es sich dabei um unbestrittene obligatorische Referenden, die entsprechend wenig mobilisierten. Deren Zahl ging nach dem Ersatz des obligatorischen Gesetzes- und Finanzreferendums durch ein fakultatives Referendum (1998) stark zurück, wodurch die Beteiligung etwas anstieg. Sie liegt heute mit durchschnittlich 34% in einem ähnlichen Bereich wie die Beteiligung an den Kantonsratswahlen.

## Stimmbeteiligung im Aufwind?

Im vergangenen Jahr sorgte die Stimmbeteiligung für positive Schlagzeilen. Die Partizipation beim Referendum zum Covid-Gesetz im November 2021 (67%) wurde letztmals vor gut einer Generation übertroffen: bei der EWR-Abstimmung von 1992 mit legendären 80% Stimmbeteiligung. Damit nicht genug: 2021 nahm an dreien der vier Termine mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten teil – was letztmals 1970 zutraf. Dies ist umso erfreulicher, als die Beteiligung an Abstimmungen in der schweizerischen direkten Demokratie ein wichtiger Indikator für das Interesse der Stimmbürgerschaft an der Politik und der Einflussnahme auf das staatliche Handeln ist – und nicht nur ein wichtiger, sondern auch ein genau beobachteter und oft diskutierter. Ein Volksentscheid gilt zwar unabhängig von der Beteiligung. Ist sie hoch, mag dies aber dessen Legitimation zumindest in der öffentlichen Diskussion stärken. Das im internationalen Vergleich eher tiefe Beteiligungsniveau in der Schweiz – dem Mutterland der direkten Demokratie! – wurde deshalb oft als Makel gewertet (Neidhart 2017) und ist auch Gegenstand einer reichen Forschungsliteratur (z.B. Freitag 1996, Weiss 2012, Blais 2014). Ob die Beteiligung unabhängig von der Ausnahmesituation der Coronakrise tatsächlich nachhaltig aufwärts trendet und der schweizerische Sonderfall sich zumindest tendenziell normalisiert, wird die Zukunft weisen. Eine Einordnung erfordert jedoch einen Blick zurück in die Vergangenheit: Die vorliegende Publikation untersucht deshalb die Abstimmungsbeteiligung an kantonalen und eidgenössischen Urnengängen im Kanton Zürich für einmal aus einer sehr langfristigen Perspektive, nämlich von 1945 bis heute: Der Fokus liegt dabei auf den langfristigen Entwicklungstendenzen, und nicht auf der Erklärung der Beteiligung an den einzelnen Terminen.

### Eine umfassende Datengrundlage – das Zürcher Abstimmungsarchiv

Die Stimmbeteiligung ist ein elementarer Politindikator, der sich aus den protokollierten Kennzahlen berechnen lässt, auf denen die Auszählung durch die Gemeinden und die Resultatermittlung und -kontrolle beim Kanton basiert. Seit es Volksabstimmungen gibt, kann sie deshalb räumlich wie zeitlich fein aufgelöst berechnet werden.<sup>1</sup> Die Daten sind maschinenlesbar verfügbar im «Zürcher Abstimmungsarchiv», zu dem das Statistische Amt und das Staatsarchiv beigetragen haben. Für die kantonalen Sachabstimmungen reichen die Daten bis in die Urzeiten der direkten Demokratie im Kanton Zürich zurück: Die erste erfasste Vorlage, jene über die erste Kantonsverfassung, datiert auf das Jahr 1831.<sup>2</sup> Auch die Zürcher Kantonsresultate der eidgenössischen Abstimmungen sind seit den Anfängen des Bundesstaates im Archiv enthalten, die Gemeinderesultate allerdings erst seit 1945.<sup>3</sup>

### Wie wird die Beteiligung gemessen?

Die Verhältniszahl der Stimmbeteiligung ist eine für das Abstimmungsergebnis an sich belanglose Kontrollgrösse, deren Berechnung rechtlich auch nicht geregelt ist. Gesetzt ist dabei der Nenner: die Zahl der Stimmberechtigten. Etwas Spielraum gibt es hingegen beim

<sup>1</sup> In Befragungen kann die Partizipation nicht nur für Raumeinheiten aggregiert, sondern auf Individualebene erfasst werden. Die Angaben sind allerdings notorisch nach oben verzerrt (siehe dazu z.B. Sciarini & Goldberg 2016). Seit einigen Jahrzehnten gibt es in einzelnen Kantonen (GE, SG) und Städten wie Zürich auch zuverlässige Individualdaten basierend auf den Stimmrechtsausweisen, die von der Partizipationsforschung genutzt werden können (Sciarini et al. 2001, Serdült 2013, Dermont 2016, Sciarini et al. 2016).

<sup>2</sup> Die älteren Resultate wurden aus den kantonalen Amtsblättern eingescannt und überprüft (z.B. Korrektheit redundanter Summen). Für die Mehrzahl der Abstimmungsvorlagen sind neben den Scanvorlagen der Resultate auch die Gesetzestexte und die Abstimmungsunterlagen verfügbar unter [www.zh.ch/abstimmungsarchiv](http://www.zh.ch/abstimmungsarchiv).

<sup>3</sup> Letztere wurden vom Bundesamt für Statistik zur Verfügung gestellt, wo sie im Rahmen eines Forschungsprojekts für den Zeitraum vor 1981 erfasst wurden; seitdem sind die Gemeinderesultate der eidgenössischen Abstimmungen gesamtschweizerisch ohnehin lückenlos verfügbar. Für ein vollständiges Bild der Beteiligung wären an sich auch die kommunalen Abstimmungen relevant, weil sie, wenn besonders strittig, auch das Beteiligungsniveau gleichzeitiger eidgenössischer und kantonalen Vorlagen erhöhen können. Derartige Effekte sind aber naturgemäss nur lokal wirksam – und die Angaben zu Gemeindegeschäften sind im Abstimmungsarchiv gegenwärtig auch nicht verfügbar, werden es in der Zukunft aber sein.

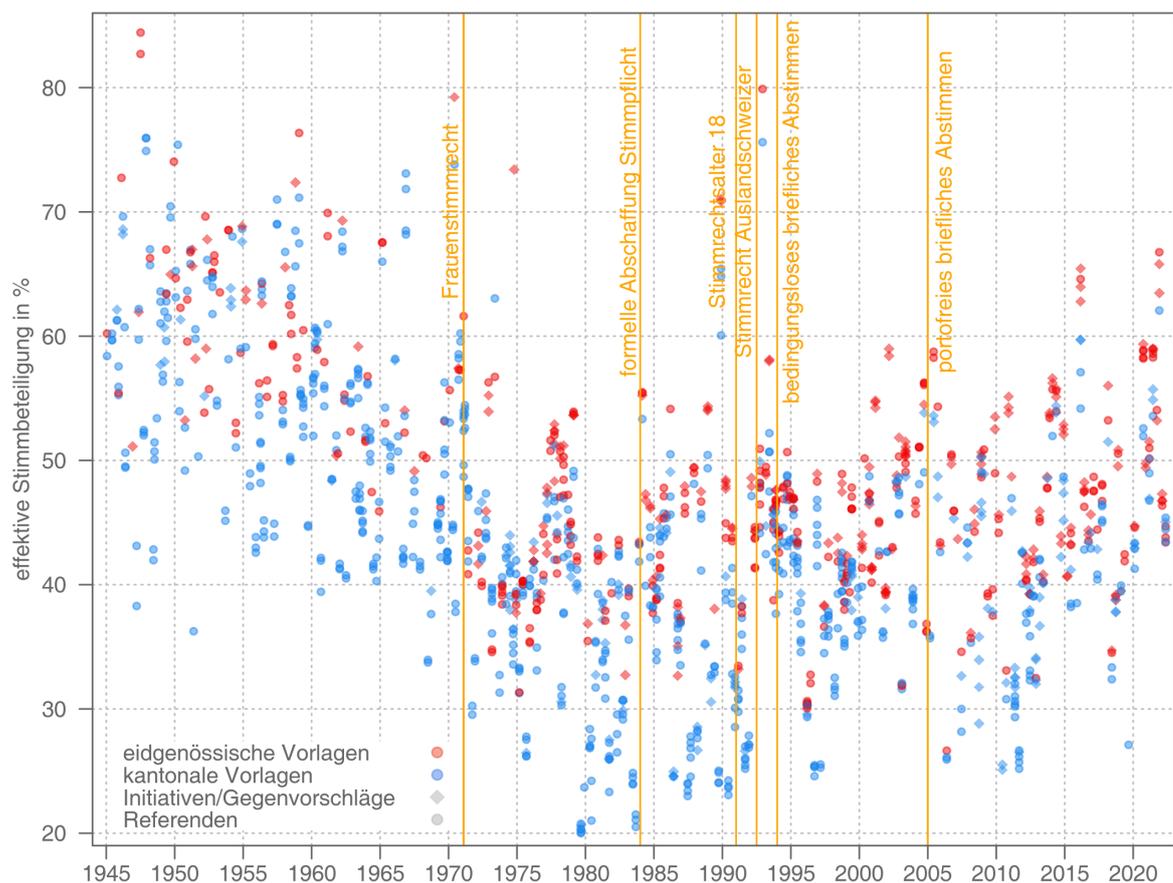
Zähler, der Zahl der sich beteiligenden Personen. Gegenwärtig wird die Abstimmungsbeteiligung im Kanton Zürich berechnet, indem die Zahl der Stimmberechtigten ins Verhältnis zu den «gültig *eingelegeten* Stimmzetteln» gesetzt wird. Darunter fallen neben Zetteln mit Ja- und Nein-Stimmen auch ungültige und leere – denn auch sie sind als (Un)Willenskundgebung interpretierbar. Diese Berechnungsweise hat allerdings den Nachteil, dass sie kaum zwischen den Vorlagen eines Termins differenziert. Vor allem aber kann sie in einer langfristig angelegten Analyse nicht verwendet werden, weil die ungültigen und leeren Zettel früher gar nicht oder nicht konsistent erfasst wurden.<sup>4</sup> Aus diesem Grund wird in der Folge die Summe der gültigen Ja- und Nein-Stimmen ins Verhältnis zur Zahl der Stimmberechtigten gesetzt. Diese «effektive Beteiligung» lässt sich über den gesamten Analysezeitraum für sämtliche Vorlagen einheitlich berechnen. Sie ist zudem auch ein aussagekräftiges Mass für das Interesse der Stimmbürgerschaft an den einzelnen Vorlagen.

## Die Entwicklung der Beteiligung – eine erste Übersicht

Von 1945 bis heute (Mai 2022) wurde im Kanton Zürich an 326 Terminen über 533 eidgenössische und 858 kantonale Vorlagen abgestimmt.<sup>5</sup> Grafik 1 zeigt einleitend die effektive Stimmbeteiligung bei diesen 1391 Vorlagen.

### Grafik 1: Beteiligung kantonale und eidgenössische Vorlagen 1945–2022

Kanton Zürich, effektive Beteiligung (gültige Stimmen/Stimmberechtigte) in %



Grafik und Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

<sup>4</sup> Wird über mehrere Vorlagen abgestimmt, so sind die Stimmzettel der kantonalen bzw. eidgenössischen Vorlagen je auf einem eigenen perforierten Bogen gebündelt. Die einzelnen Zettel werden von den heute zumeist brieflich Abstimmenden oft nicht getrennt. Nicht ausgefüllte Zettel werden als leere bei der «offiziellen» Beteiligung miteinberechnet: Die Vorlagen auf den gleichen Zettelbogen unterscheiden sich diesbezüglich deshalb kaum. Vor 1973 wurden bei den kantonalen Vorlagen die «Votanten» bzw. «eingegangenen Stimmzettel» zudem nicht vorlagenspezifisch ausgewiesen, so dass die darauf beruhende Beteiligung bei allen Vorlagen eines Termins identisch ist.

<sup>5</sup> Ohne Stichfragen; sie werden in der vorliegenden Analyse nicht berücksichtigt.

Welche Aussagen erlaubt diese auf den ersten Blick sehr unruhige, «lärmige» Punktwolke? Gibt es klare Trends oder auch Trendbrüche? Wenn ja, worauf sind sie zurückzuführen? Gibt es Unterschiede in der Beteiligung bei kantonalen und eidgenössischen Vorlagen und zwischen unterschiedlichen Vorlagenarten? Das sind einige der Fragen, die in der Folge beantwortet werden sollen. Zuvor gilt es aber noch die wesentlichen Veränderungen des institutionellen Kontexts zu skizzieren, welche potentiell beteiligungsrelevant gewesen sein könnten.

### **Mehrfache Erweiterung der Stimmbürgerschaft**

Im Untersuchungszeitraum wurde der Kreis der Stimmberechtigten, also die Nennergrösse der Stimmbeteiligung, einige Male erweitert. Unterscheidet sich das Partizipationsverhalten der zusätzlichen Stimmberechtigten von jenem der ursprünglichen erheblich, so kann dies auch die aggregierte Gesamtbeteiligung beeinflussen.<sup>6</sup> Plausibel wäre dies bei der Einführung des Frauenstimmrechts 1971,<sup>7</sup> denn dadurch wurde die Zahl der Stimmberechtigten mehr als verdoppelt (+121%). 1991 wurde das Stimm- und Wahlrechtsalter von 20 auf 18 gesenkt<sup>8</sup> – die Zahl der Stimmberechtigten erhöhte dies allerdings nur um etwa 3%. 1992 erhielten auch die Auslandschweizerinnen und -schweizer das Stimmrecht bei eidgenössischen Vorlagen. Anders als die im Inland Wohnhaften erhalten sie ihr Stimmrecht allerdings nicht automatisch, sondern nur nach einer Registrierung bei der schweizerischen Vertretung im Wohnsitzland. Dadurch erhöhte sich die Zahl der im Kanton Zürich Stimmberechtigten in den Folgejahren graduell. Gegenwärtig hat diese Gruppe bei den eidgenössischen Vorlagen einen Anteil von etwa 3% am Total aller Stimmberechtigten.

### **Veränderung der Abstimmungsmodalitäten**

Auch die Modalitäten der Abstimmungsteilnahme und damit deren Kostenstruktur haben sich seit 1945 verändert. Die Stimmpflicht, die im Kanton Zürich formell bis 1984 galt, bezweckte mittels einer Busse eine Verteuerung der Abstinenz. Verringert wurden die Kosten der Abstimmungsteilnahme hingegen durch die nach und nach erweiterten Möglichkeiten der brieflichen Abstimmung: 1994 wurde die zuvor antragspflichtige Ausnahme zuerst auf kantonaler und kurz danach auch auf eidgenössischer Ebene zur Option, die ohne Begründung genutzt werden konnte, was auch mit der Hoffnung auf eine erhöhte Beteiligung motiviert wurde.<sup>9</sup> Seit 2005 ist die Rücksendung des Stimmmaterials zudem kantonsweit portofrei. Heute ist der sonntägliche Spaziergang zur Urne die Ausnahme: 2021/22 stimmten im Schnitt 93% der Teilnehmenden brieflich ab.

Nicht nur der Kreis der Stimmberechtigten und die Modalitäten der Stimmabgabe<sup>10</sup> haben sich in diesem langen Zeitraum gewandelt, sondern auch das Abstimmungsgeschehen, d.h. die Art und Anzahl der Entscheide, an denen sich die Stimmbürgerschaft beteiligen konnte. In den folgenden Abschnitten sollen die wichtigsten strukturellen Entwicklungen kurz skizziert werden: Wie hat sich die Zahl der Vorlagen auf den beiden Staatsebenen entwickelt? Wie der Mix der Vorlagentypen? Und, für die Beteiligungsthematik wesentlich, wie hat sich deren Bündelung an den Abstimmungsterminen verändert?

<sup>6</sup>Auch die bereits vor der Änderung Stimmberechtigten könnten ihr Verhalten deswegen natürlich ändern – aber das ist in einem Ausmass, das ins Gewicht fällt, eher unwahrscheinlich.

<sup>7</sup> Auf kantonaler Ebene wurde das Frauenstimmrecht durch die Volksabstimmung vom 15.11.1970 eingeführt; die Einführung auf Bundesebene wurde bereits am nächsten Abstimmungstermin, dem 7.2.1971, beschlossen. Deshalb waren die Frauen einzig an diesem Termin nur auf kantonaler Ebene stimmberechtigt.

<sup>8</sup> Auch diese Änderung wurde im Kanton kurz (Abstimmung am 23.9.1990) vor der Einführung auf eidgenössischer Ebene (3.3.1991) eingeführt.

<sup>9</sup> Siehe die [Abstimmungszeitung zum 28.11.1993](#). Die neue Regelung war ab dem 1.10.1994 (auf eidgenössischer Ebene ab 15.12.1994) in Kraft.

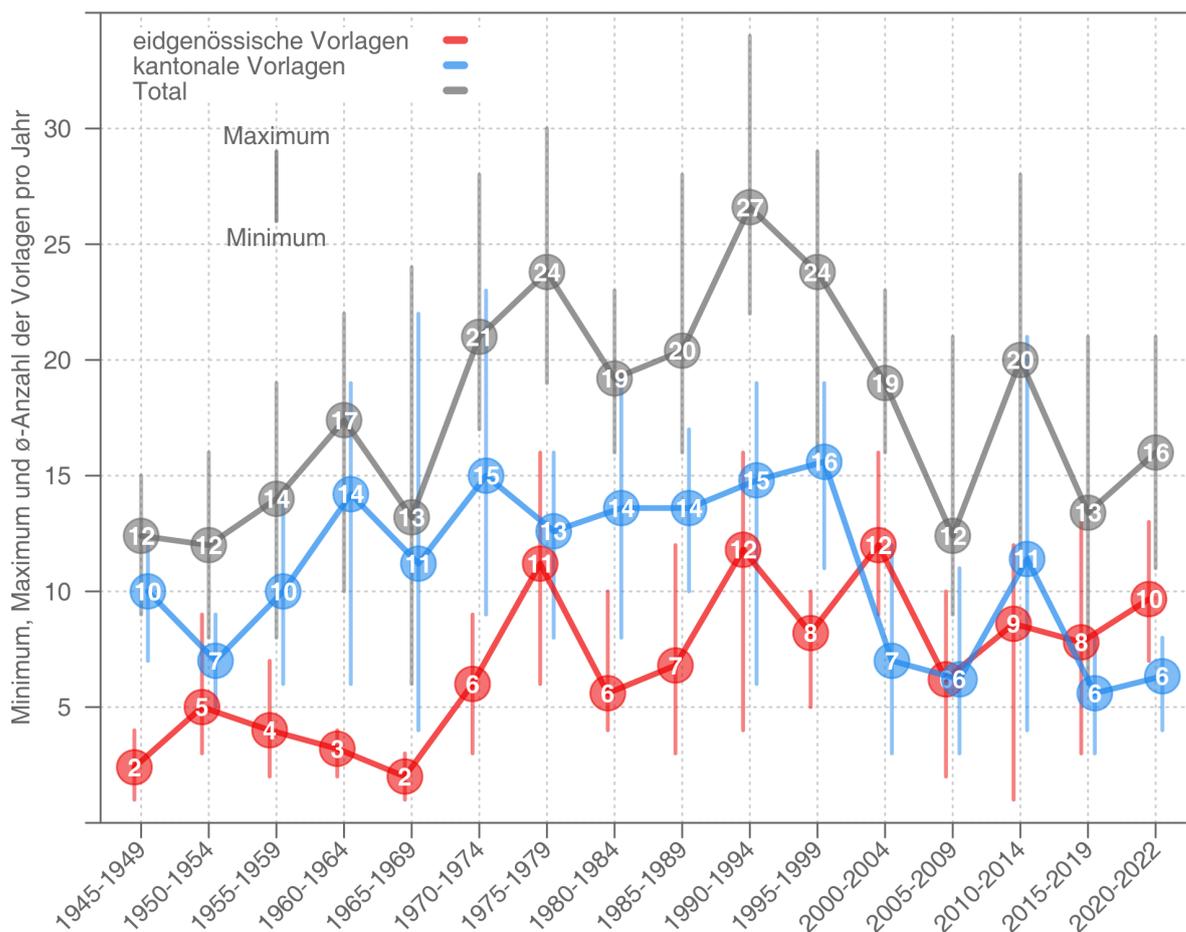
<sup>10</sup> Von 2005 bis 2011 gab es in elf Gemeinden und je zwei Stadtkreisen von Winterthur und Zürich im Rahmen eines Pilotversuchs auch die Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe (E-Voting), 2015 für die Auslandschweizer. Ein Beteiligungseffekt liess sich damals nicht feststellen (Beroggi, Moser & Bierer 2011).

## Zahl der Bundesvorlagen verdreifacht sich in den 1970er-Jahren

Vor 1970 war die Zahl der Bundesvorlagen klein. Im langjährigen Mittel waren es jährlich etwas mehr als drei. Die Tendenz war dabei abnehmend: Zu Beginn der 1950er-Jahre kamen etwa fünf Vorlagen pro Jahr zur Abstimmung, Ende der 1960er-Jahre waren es dann nur noch zwei. Ab den 1970er-Jahren erhöhte sich das Niveau jedoch deutlich: Der langfristige Mittelwert verdreifachte sich fast, und die Unterschiede von Jahr zu Jahr nahmen zu. Es gibt aber auch längere Perioden, in denen die Zahl der Vorlagen konstant hoch war, wie etwa die zweite Hälfte der 1970er- oder der Beginn der 1990er- und 2000er-Jahre.

## Grafik 2: jährliche Anzahl Vorlagen nach Staatsebene 1945–2022

Kanton Zürich, Fünfjahresmittelwerte; minimale und maximale Zahl der Vorlagen



Grafik und Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

## Verfassungsänderung verringert Zahl der kantonalen Vorlagen drastisch

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts gab es auch bei der Zahl der kantonalen Vorlagen einen klar ersichtlichen strukturellen Bruch: Bis dahin war die jährliche Zahl der kantonalen Vorlagen im Fünfjahresmittel stets grösser als jene der eidgenössischen. Sie nahm langfristig auch zu: von etwa 10 auf mehr als 15 in den 1990er-Jahren. Nach 2000 verringert sich die Zahl der kantonalen Vorlagen jedoch drastisch, so dass sich eidgenössische und kantonale Vorlagen seither etwa die Waage halten.

Der Grund dafür war eine Änderung der Kantonsverfassung: 1998 wurde das obligatorische Gesetzes- und Finanzreferendum durch ein fakultatives Referendum ersetzt. Mit der Reduktion der Zahl der Abstimmungen zu grösstenteils völlig unbestrittenen Geschäften verband sich nicht zuletzt die Absicht, das Interesse der Stimmbürgerschaft und damit implizit auch

deren Beteiligung zu erhöhen.<sup>11</sup> Wie stark der kantonale Abstimmungskalender vor 2000 durch obligatorische Referenden dominiert wurde, zeigt Grafik 3. Eine gewisse, wenn auch marginale Rolle spielten nur noch Initiativen, fakultative Referenden waren äusserst seltene Ausnahmen.

### Grafik 3: eigenössische und kantonale Vorlagentypen 1945–2022

Kanton Zürich, Anteile in %; Vorlagen (z.B. bei Initiativen mit Gegenvorschlägen) einzeln gezählt



Grafik und Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

Seither sind die unterschiedlichen Typen ziemlich gleichmässig vertreten. Durch die Verminderung der Zahl der kantonalen Referenden hat sich der Anteil der Initiativen erhöht, obschon deren Zahl zumindest seit den 1970er-Jahren keinen klaren Trend erkennen lässt.

Mit der totalrevidierten Kantonsverfassung wurde 2005 auch ein neues direktdemokratisches Instrument eingeführt: Das konstruktive Referendum, bei dem gemeinsam mit einer Hauptvorlage über mehrere Gegenvorschläge oder Alternativen abgestimmt werden konnte. Abstimmungen über derartige, auch wegen der zahlreichen notwendigen Stichfragen sehr komplexe und umfangreiche Vorlagenbündel fanden aber nur von 2007 bis 2012 statt – denn in diesem Jahr wurde das konstruktive Referendum bereits wieder abgeschafft.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Siehe die [Abstimmungszeitung zum 27.9.1998](#).

<sup>12</sup> Als Begründung für die Abschaffung wurde in der [Abstimmungszeitung zum 23.9.2012](#) u. a. auch angeführt, dass «komplizierte und unübersichtliche Urnengänge ... zu Verdruss und Stimmbastinenz führen [können]».

## Zunahme der Initiativen auf eidgenössischer Ebene

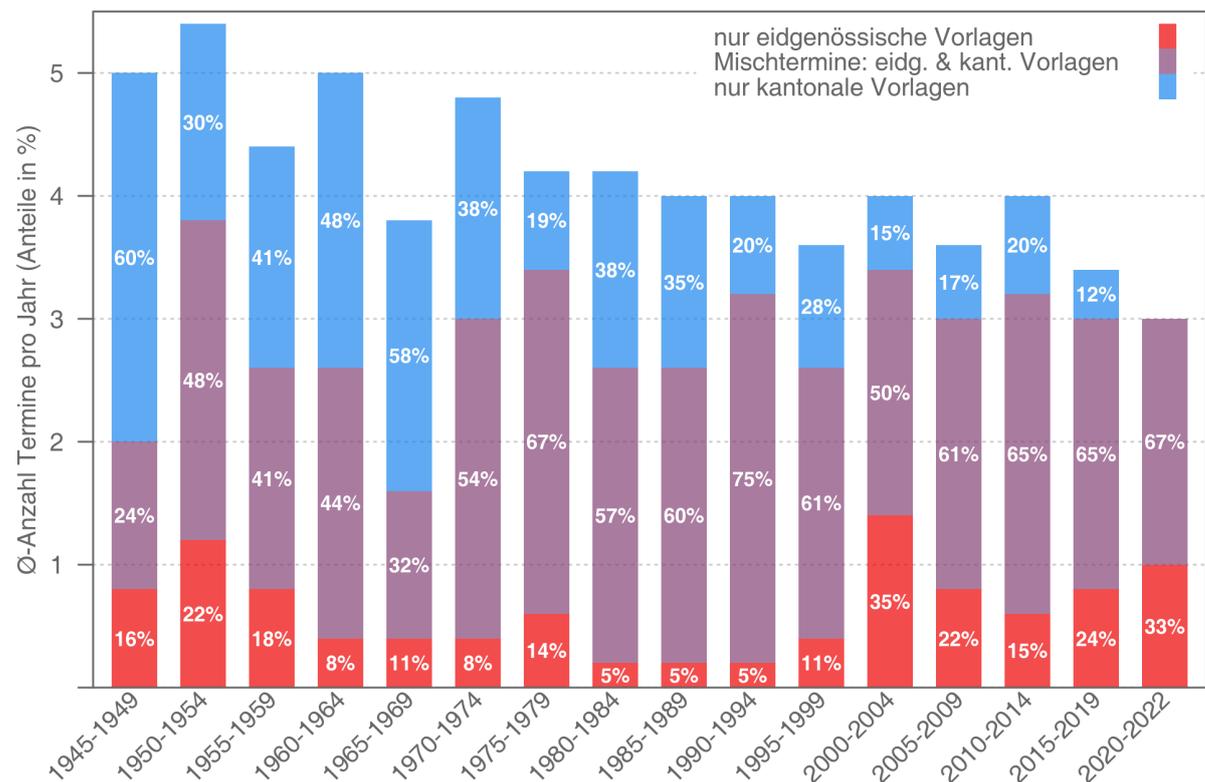
Auch auf eidgenössischer Ebene veränderte sich der Mix der Vorlagentypen im Zeitverlauf. Der Anteil der Initiativen hat langfristig tendenziell zugenommen,<sup>13</sup> während derjenige der obligatorischen Referenden rückläufig war. Anders als auf kantonaler Ebene kommen mit Gegenvorschlägen gekoppelte Initiativen seit den 1990er-Jahren nur noch vereinzelt vor. In der jüngeren Vergangenheit dominieren deshalb Abstimmungen über fakultative Referenden und Initiativen zunehmend – also eher umstrittene Vorlagentypen.

## Zahl der Termine verringert sich

Diese Entwicklungen beeinflussen auch die Struktur der Abstimmungstermine, an denen die Vorlagen beider Staatsebenen gebündelt werden. Grafik 4 zeigt zunächst, dass bis in die 1980er-Jahre das Stimmvolk selbst im Fünfjahreschnitt meist öfter als an den vier (in Wahljahren drei) üblichen Terminen des massgeblichen eidgenössischen Kalenders zur Urne gerufen wurde. Die «Extratermine» waren allerdings nur ganz ausnahmsweise eidgenössisch: nur 1952 und 1958 gab es solche, und es wurde an sieben bzw. fünf Terminen (auch) über eidgenössische Vorlagen abgestimmt. Die meisten der überzähligen Termine waren ausschliesslich kantonale.<sup>14</sup>

### Grafik 4: Zahl und Struktur der Abstimmungstermine 1945–2022

Kanton Zürich, Fünfjahresmittelwerte, Anteile in %



Grafik und Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

Auch der Mix der Terminarten hat sich verändert. Grafik 4 lässt grob drei Phasen erkennen: Vor 1970 war die Zahl der eidgenössischen Vorlagen gering und deshalb fast die Hälfte der Termine (47%) wegen der vielen obligatorischen Referenden ausschliesslich mit kantonalen Vorlagen beschickt. Nach 1970 vergrössern die zahlreicheren eidgenössischen Vorlagen

<sup>13</sup> Leemann (2015) erklärt diese Zunahme mit der Intensivierung der politischen Konkurrenz im schweizerischen politischen System: Die Parteien benutzten Initiativen vermehrt zur Profilierung und Themensetzung.

<sup>14</sup> Der letzte kantonale Extratermin vom 13.1.2002 galt den Abstimmungen über die Kredite für die Staatsbeteiligung an der Nachfolgerin der Swissair und die Sicherstellung des Flughafenbetriebs.

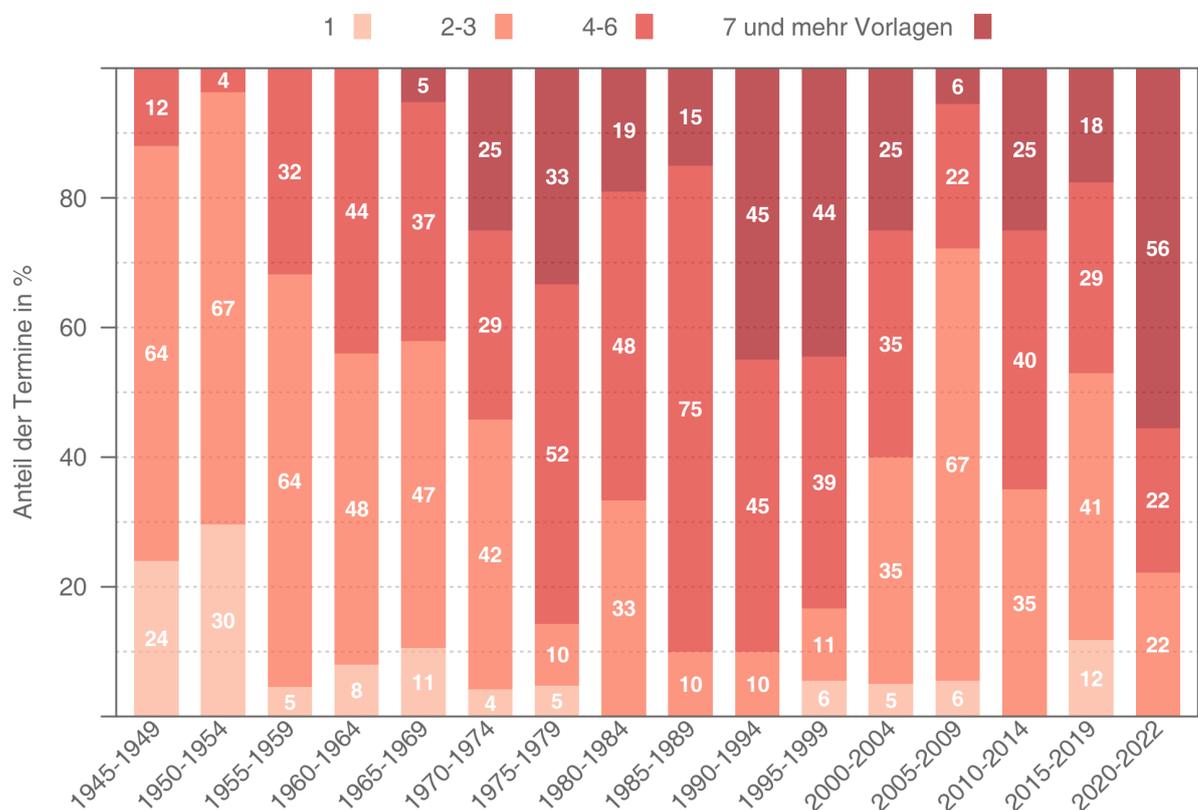
den Anteil der Mischtermine: sie sind seither mit einem Anteil von rund 60% klar am häufigsten. Weil die Zahl der kantonalen Vorlagen sich sogar noch etwas erhöhte, waren in dieser Periode eidgenössische Termine eher die Ausnahme. Das änderte sich nach 1999 durch die Verringerung der kantonalen Vorlagenzahl im Zuge der erwähnten Verfassungsänderung: Ausschliesslich kantonale Termine sind seither die Ausnahme (14%), während ausschliesslich eidgenössische mit einem Anteil von 25% häufiger vorkommen als zuvor (1945–2000: 12%).

### Vorlagen kommen selten allein

Eine «unverfälschte», vorlagenspezifische Stimmbeteiligung wird letztlich nur dann erfasst, wenn über genau eine Vorlage abgestimmt wird. Das gilt aber nur für 2% der Vorlagen, bzw. 8% der Termine. Am häufigsten sind übers Ganze gesehen mit einem Anteil von 16% Termine mit drei Vorlagen. Weil die Zahl der Abstimmungstermine bis in die 1960er-Jahre grösser, die Zahl der Vorlagen aber geringer war, wurde pro Termin über deutlich weniger Vorlagen abgestimmt als danach (Grafik 5). Termine mit sieben und mehr Vorlagen gab es überhaupt erst seit der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre.

### Grafik 5: Verteilung der Vorlagenzahl an den Terminen 1945–2022

Kanton Zürich, Anteile in %, eidgenössische und kantonale Vorlagen



Grafik und Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

Seit Beginn der 1970er-Jahre wurden Termine mit vier und mehr Vorlagen zum Regelfall. Die hohe Zahl der Vorlagen auf beiden Staatsebenen in den 1990er-Jahren (siehe Grafik 2) führte schliesslich dazu, dass an fast der Hälfte der Termine über sieben und mehr Vorlagen abgestimmt werden musste: 1993 und 1999 gab es sogar einzelne Termine mit 13 Vorlagen – dem Maximum im gesamten Zeitraum. Die Abschaffung des obligatorischen Gesetzes- und Finanzreferendums auf kantonaler Ebene verringerte dann aber die Vorlagenzahl pro Termin im Vergleich mit dem vorherigen Jahrzehnt deutlich. Nach 2020 gab es zahlreiche Abstimmungstermine mit sieben oder mehr Vorlagen. Da in diesem Zeitraum jedoch erst an neun Terminen abgestimmt wurde – der Junitermin 2020 fiel coronamassnahmen-

bedingt aus – ist der hohe Anteil von «Grossterminen» wohl eher den besonderen Umständen zuzuschreiben, als einem neuen Trend.

### **Terminbezogener Partizipationsentscheid**

Im Prinzip wird über die Abgabe einer gültigen Ja- oder Nein-Stimme für jede Vorlage, die am gleichen Termin zur Abstimmung kommt, separat entschieden. Die Beteiligungsunterschiede bei den Vorlagen innerhalb der einzelnen Termine sind aber augenscheinlich – siehe Grafik 1 – meist gering, viel geringer als jene zwischen den Terminen: Der Anteil der Gesamtvarianz der Beteiligung, der durch die Termine «erklärt» wird, ist mit 97% sehr viel grösser als jener, der durch die Unterschiede innerhalb der Termine zustande kommt (3%).<sup>15</sup> Dieses Verhältnis hat sich im Laufe der Zeit auch nicht wesentlich verändert.

Die effektiven Beteiligungen der einzelnen Vorlagen desselben Termins hängen also eng zusammen, was nahelegt, dass auch der individuelle Partizipationsentscheid letztlich vor allem terminbezogen gefällt wird. Hat man sich einmal dafür entschieden, nimmt man in der Regel zu allen Vorlagen Stellung – mehr oder weniger zumindest, denn es gibt innerhalb der Termine ja durchaus Unterschiede in der effektiven Partizipation.

### **Die Leadvorlage verankert die Terminbeteiligung**

Die an einem Termin gebündelten Vorlagen sind meist nicht gleichermassen umstritten oder relevant aus der Sicht der Stimmbürgerschaft. Man kann vereinfachend annehmen, dass es an jedem Termin eine Leadvorlage gibt, nämlich jene, die am meisten Stimmberechtigte zur Teilnahme veranlasst – womit sie auch das Niveau der Terminbeteiligung insgesamt verankert. Die anderen Vorlagen schwimmen dann sozusagen im Fahrwasser der Leadvorlage mit, da die Hürde zur Teilnahme überwunden ist.

Eine Leadvorlage lässt sich mit dem Kriterium des Beteiligungsmaximums an jedem Termin identifizieren. Ein cursorischer Vergleich mit den Daten der Voto- bzw. Vox-Studien der letzten Jahre zeigt, dass diese Operationalisierung gerechtfertigt ist. In diesen schweizweiten Repräsentativbefragungen wird nach jedem Abstimmungssonntag standardmässig auch die Bedeutung der Bundesvorlagen in der Einschätzung der Teilnehmenden erfragt. Rangiert man die Vorlagen innerhalb der Termine danach und nach der effektiven Beteiligung so ist die Korrelation zwischen den beiden Grössen sehr hoch:<sup>16</sup> Je wichtiger eine Vorlage in der Einschätzung der Befragten, desto höher war die Beteiligung im Vergleich mit den anderen Vorlagen des Termins.

### **Was zeichnet die Leadvorlagen aus?**

Das relationale Konzept der Leadvorlage ist nur sinnvoll, wenn über mehrere Vorlagen abgestimmt wird – was bei der überwiegenden Mehrzahl der Termine zutrifft. Der Abstand zur zweitrangigen Vorlage ist im Übrigen meist gering: Im Mittel beträgt die Differenz der effektiven Beteiligungen nur etwa einen Prozentpunkt. Erschwert wird eine generelle Charakterisierung der Leadvorlagen dadurch, dass es sich um eine terminbezogene Grösse handelt, und die Vorlagenkonstellation an den Terminen sehr unterschiedlich ist.

<sup>15</sup> Die Termine mit nur einer Vorlage sind bei dieser Berechnung ausgeschlossen, weil sie nur zur zwischenterminlichen Varianz beitragen können.

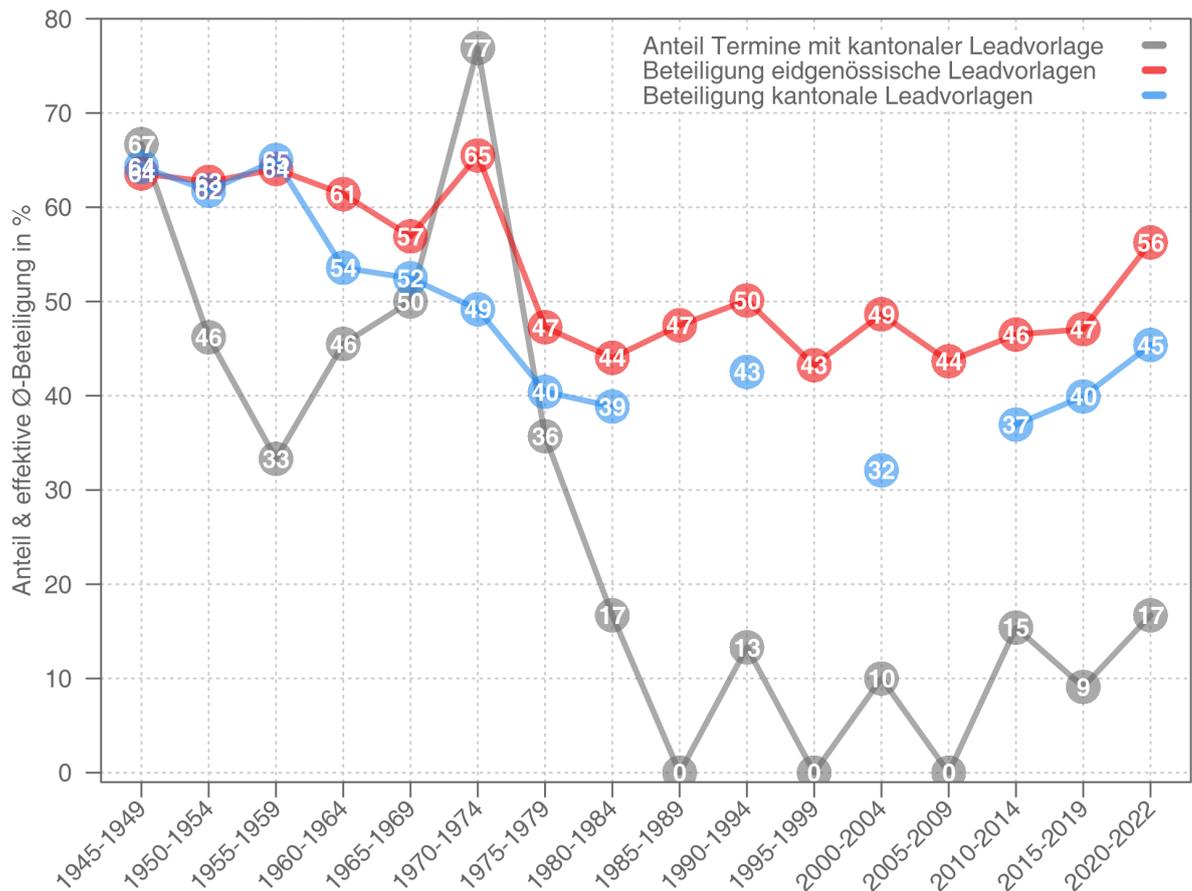
<sup>16</sup> Die Berichte sind seit 2016 online verfügbar: [www.voto.swiss/voto/](http://www.voto.swiss/voto/) bzw. [vox.gfsbern.ch/de/publikationen/](http://vox.gfsbern.ch/de/publikationen/). Die Rangkorrelation (Spearman's  $\rho$ ) bei den 43 eidgenössischen Vorlagen an Terminen mit mehr als einer Vorlage beträgt 0.8 und weicht hochsignifikant von 0 (kein Zusammenhang) ab. Als alternatives Mass für die Bedeutung der Vorlage kann auch die Medienresonanz der Vorlagen dienen, die im Abstimmungsmonitor des Forschungszentrums Öffentlichkeit und Gesellschaft der Uni Zürich seit 2014 regelmässig erfasst wird und die im swissvotes-Datensatz verfügbar ist (swissvotes 2021). Auch hier gibt es – auf dieselbe Art gemessen – einen klaren Zusammenhang mit den Rängen der effektiven Beteiligung. Er ist aber mit  $\rho=0.68$  schwächer.

## Leadvorlagen seit den 1980er-Jahren fast immer eidgenössisch ...

Eine Beteiligungskonkurrenz zwischen eidgenössischen und kantonalen Vorlagen gibt es nur an gemischten Terminen. Zwar schwankte das Verhältnis kantonalen und eidgenössischer Terminleadvorlagen im Zeitverlauf (Grafik 6), aber bis Ende der 1970er-Jahre lag es im langfristigen Mittel sehr ausgeglichen bei 50 zu 50. Seit 1980 kommen aber kantonale Leadvorlagen nur noch ausnahmsweise vor: Nur an neun bzw. 9% der gemischten Termine traf dies zu.

### Grafik 6: eidgenössische und kantonale Leadvorlagen 1945–2022

Kanton Zürich, Anteile und effektive Beteiligung in %, nur Mischtermine mit eidg. und kant. Vorlagen



Grafik und Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

In Grafik 6 sind auch die Fünfjahresmittelwerte der effektiven Leadvorlagenbeteiligung ersichtlich – unterschieden nach gemischten Terminen mit einer eidgenössischen und einer kantonalen Leadvorlage. Bis Ende der 1950er-Jahre unterscheiden sie sich nicht. Seither öffnet sich eine Schere: In den letzten zwanzig Jahren ist die maximale Beteiligung an den spärlichen Terminen mit einer kantonalen Leadvorlage im Fünfjahreschnitt oft unter 40% – und damit klar unterdurchschnittlich, wie sich noch zeigen wird. Mit anderen Worten: Kantonale Vorlagen schaffen es tendenziell nur noch bei geringer «Zugkraft» der eidgenössischen Vorlagen am selben Termin beteiligungsmässig auf den Spitzenplatz.

### ... und immer öfter ziehen Initiativen die Beteiligung nach oben

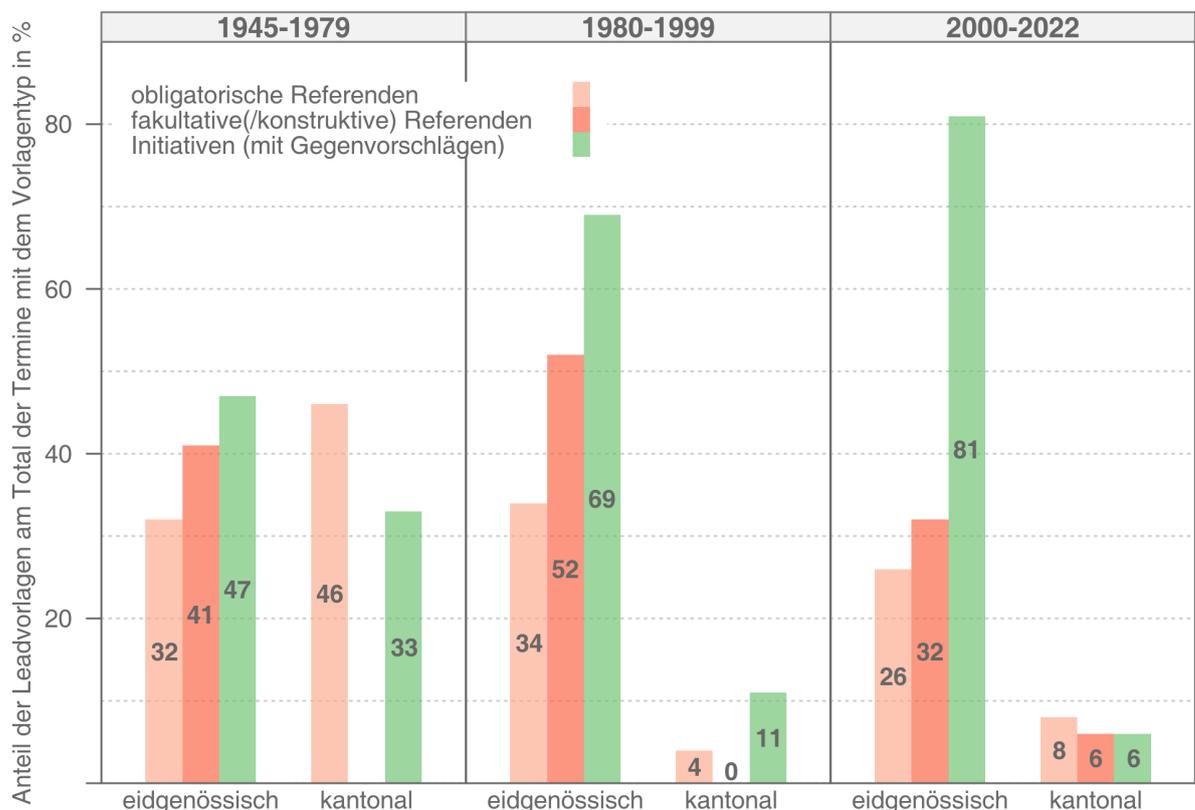
Die Attraktivität der Vorlagentypen zu ermitteln ist etwas komplexer, weil ein Vorlagentyp nur an einem Termin die Leadfunktion haben kann, an dem er vorkommt. Grafik 7 zeigt deshalb den Anteil der Leadvorlagen der verschiedenen Typen bezogen auf das Total der Termine, an denen über sie abgestimmt wurde – also sozusagen die Wahrscheinlichkeit, dass ein bestimmter Typ die Leadvorlage stellte. Die Grafik basiert ausschliesslich auf den

Mischterminen, an denen Vorlagen unterschiedlicher Typen auf beiden Staatsebenen zueinander in Konkurrenz stehen. Unterschieden sind zudem drei Perioden, um auch zeitliche Entwicklungen zu erfassen.

Vor 1980 dominiert kein Vorlagentyp: Die Wahrscheinlichkeit, dass eine eidgenössische Initiative die Leadfunktion innehatte, war etwa gleich hoch wie bei einem kantonalen obligatorischen Referendum und etwas tiefer bei eidgenössischen fakultativen und obligatorischen Referenden sowie kantonalen Initiativen. Nach 1980 verändert sich das Bild. Einerseits übernehmen kantonale Vorlagen nur noch ausnahmsweise die Leadfunktion an einem Termin, was bereits Grafik 6 zeigte. Und bei den eidgenössischen dominieren zunehmend Initiativen: Seit 2000 gab es 36 Mischtermine, an denen über eidgenössische Initiativen abgestimmt wurde – an 29 dieser Termine, also 81%, war die Leadvorlage eine davon.

### Grafik 7: Leadvorlagen nach Vorlagentypen an gemischten Terminen

Kanton Zürich, Mischtermine mit kantonalen und eidgenössischen Vorlagen



Lesehilfe: von 1945 bis 1979 wurde an 41 gemischten Terminen über eidgenössische obligatorische Referenden abgestimmt. An 13 dieser Termine war eine Vorlage dieses Typs die Leadvorlage: das entspricht einem Anteil bzw. einer Wahrscheinlichkeit von 32%. In dieser Periode kam an gemischten Terminen keine kantonale fakultative Referendumsvorlage zur Abstimmung, weshalb auch kein Anteil berechnet werden kann.

Grafik und Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

Die Terminbeteiligung hängt heute also viel stärker mit der Abstimmungs- und der Vorlagenart zusammen als in der (fernen) Vergangenheit: Die Beteiligung wird fast ausschliesslich von eidgenössischen Vorlagen angetrieben, und immer öfter spielen Initiativen die Rolle des Zugpferds. Dazu passt, dass die Durchschnittsbeteiligung seit 2000 an eidgenössischen Terminen mit Initiativen generell rund 5 Prozentpunkte höher war als an den übrigen. Zuvor sind die Differenzen belanglos (kleiner als 0.5%)

### Kantonale und eidgenössische Beteiligung an Mischterminen ähnlich

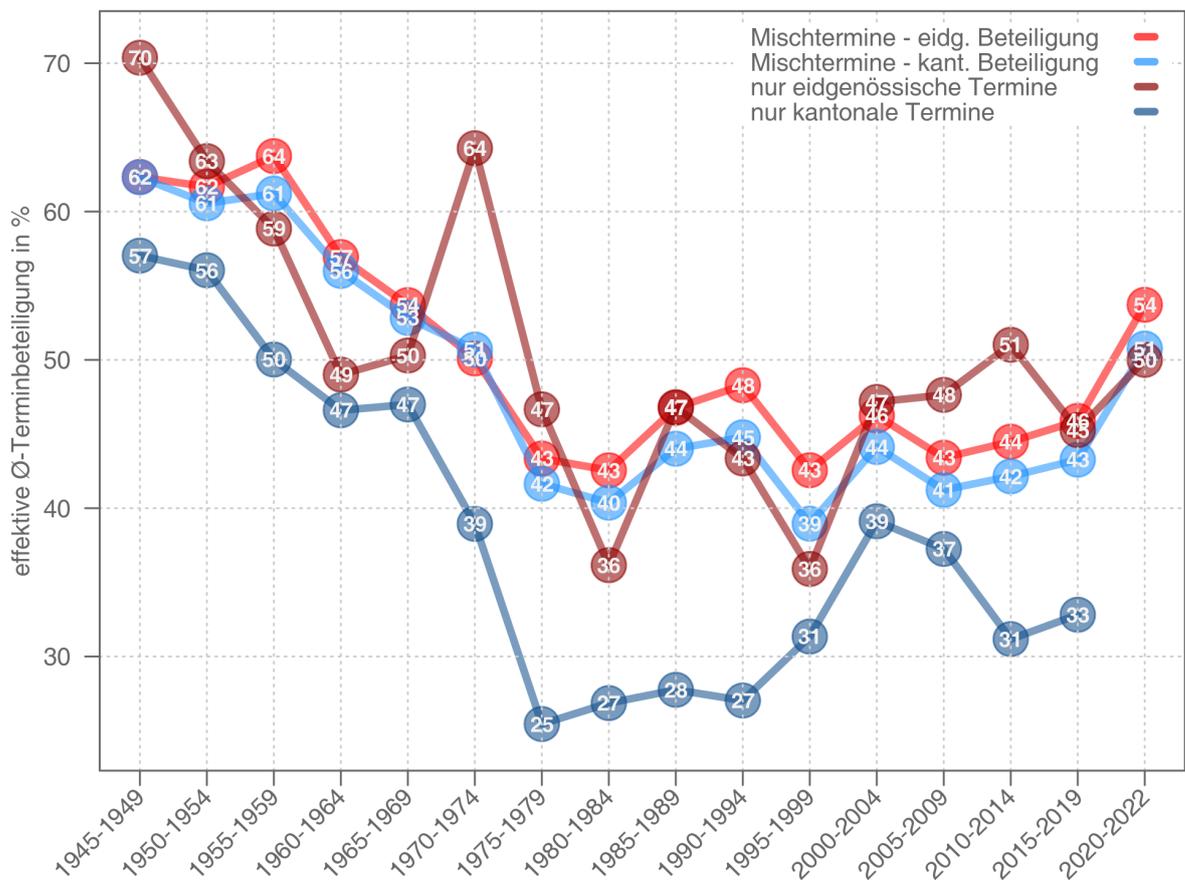
Die Beteiligungen an den einzelnen Vorlagen eines Termins hängen also eng miteinander zusammen. Gleichzeitig wird das Beteiligungsniveau oft, und seit den 1980er-Jahren fast

ausschliesslich, durch eine eidgenössische Leadvorlage verankert: Die Beteiligung kantonaler Vorlagen an Mischterminen ist also seit langem durch die Beteiligung an den eidgenössischen Vorlagen determiniert.

An den gemischten Terminen unterschied sich entsprechend die effektive Durchschnittsbeteiligung an kantonalen und eidgenössischen Vorlagen bis Ende der 1970er-Jahre im Fünfjahresschnitt nicht wesentlich, wie Grafik 8 zeigt. Sie lag aber in der Regel bei den kantonalen geringfügig, im Schnitt etwa einen Prozentpunkt tiefer. Seit den 1980er-Jahren ist die kantonale Beteiligung an diesem Termityp aber doch klar, d.h. im Schnitt etwa 3 Prozentpunkte niedriger – was die Tatsache spiegelt, dass kantonale Vorlagen an Mischterminen nur noch ausnahmsweise im Lead sind.

### Grafik 8: Beteiligung an unterschiedlichen Termitypen 1945–2022

Kanton Zürich, effektive Beteiligung in %, 5-Jahresterminmittelwerte



Grafik und Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

Die Beteiligung an den ausschliesslich eidgenössischen Terminen liegt im langfristigen Mittel in einem ähnlichen Rahmen wie die eidgenössische Beteiligung an den Mischterminen. Die stärkeren Schwankungen rühren daher, dass dieser Termityp relativ selten vorkommt (siehe auch Grafik 4, S. 7) – die besonderen Umstände einzelner Termine beeinflussen deshalb die 5-Jahresmittelwerte auch stärker.

### Tiefere Beteiligung an rein kantonalen Terminen

An den ausschliesslich kantonalen Terminen liegt die Beteiligung im gesamten Betrachtungszeitraum deutlich tiefer. Die Differenz zur kantonalen Beteiligung an Mischterminen nahm dabei erheblich zu: Betrag sie zu Beginn der 1950er-Jahre noch 5 Prozentpunkte, waren es von der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre bis zum Beginn der 1990er-Jahre etwa 15 Prozentpunkte. Damals gingen an rein kantonalen Terminen im Fünfjahresschnitt jeweils deutlich weniger als 30% der Stimmberechtigten an die Urne.

Das hat mutmasslich mit dem geringen Interesse der Stimmbürgerschaft an den zahlreichen obligatorischen Referendumsvorlagen des Kantons zu tun. Ein Indiz dafür: Zwischen 1980 und 1999 wurde an der Hälfte der 24 ausschliesslich kantonalen Termine nur über obligatorische Referenden abgestimmt. An diesen Terminen war die Beteiligung im Mittel bei 25% – und damit rund 5 Prozentpunkte tiefer als bei den übrigen kantonalen Terminen. Von 1945 bis 1980 gab es diesen Unterschied noch nicht, obschon bereits damals an rund 75% der rein kantonalen Termine nur über obligatorischen Referenden abgestimmt wurde.

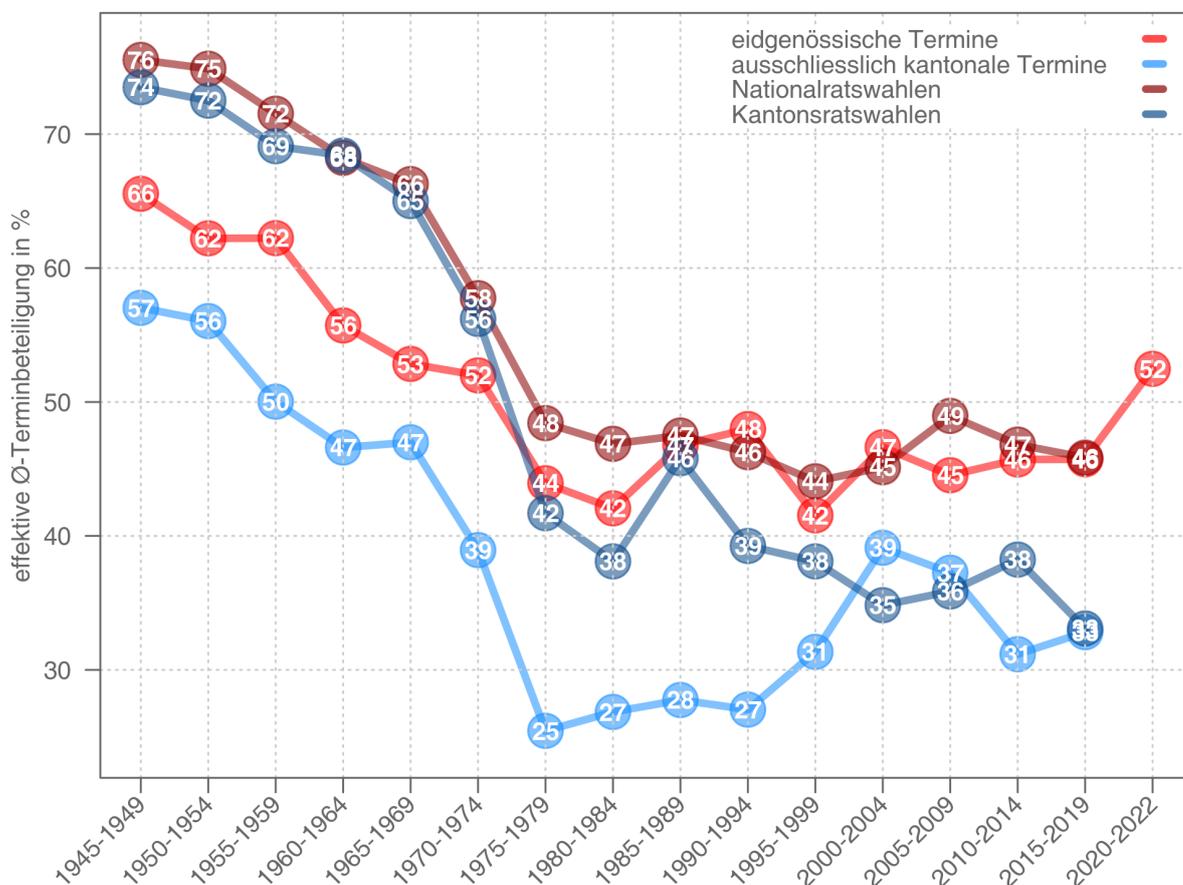
Dass sich die Beteiligung an ausschliesslich kantonalen Terminen zu Beginn der Nullerjahre etwas erholte, dürfte mit der Bereinigung des überfrachteten Abstimmungskalenders durch die erwähnte Verfassungsänderung (S. 5) zu tun haben. Angesichts der geringen Zahl der ausschliesslich kantonalen Termine (insgesamt nur zwölf in diesem Jahrhundert, zwei bis vier pro Fünfjahresperiode) sollte dieser Befund allerdings nicht überbewertet werden. Klar ist aber, dass die «unverfälschte», d.h. nicht durch gleichzeitige eidgenössische Vorlagen befeuerte Beteiligung an kantonalen Abstimmungen auch in jüngster Zeit im Schnitt stets unter 40% lag – und damit deutlich tiefer ist als jene an den anderen Terminarten.

### Wahlbeteiligung entwickelt sich ähnlich wie Stimmbeteiligung

In Grafik 9 ist zum Vergleich auch die Beteiligung an den National- und Kantonsratswahlen dargestellt. Bis zu Beginn der 1970er-Jahre war sie jeweils deutlich höher als die korrespondierende Abstimmungsbeteiligung. Bei den Kantonsratswahlen war sie zudem nur unwesentlich tiefer als bei den Nationalratswahlen.

#### Grafik 9: Abstimmungs- und Wahlbeteiligung 1945–2022

Kanton Zürich, effektive Beteiligung in %, 5-Jahrestermittelwerte



Grafik und Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

Die Wahlbeteiligung nahm aber, wie die Abstimmungsbeteiligung, seit Beginn der 1950er-Jahre stetig ab – mit beschleunigter Tendenz ab Mitte der 1960er-Jahre. Ebenso wie bei den rein kantonalen Abstimmungsterminen war der Rückgang bei den Kantonsratswahlen (die nie an einem Abstimmungstermin stattfinden) deutlich ausgeprägter als bei den Nationalratswahlen. Die Nationalratswahlbeteiligung stabilisierte sich ab Mitte der 1970er-Jahre in einer ähnlichen Bandbreite wie die eidgenössische Abstimmungsbeteiligung; die Kantonsratswahlbeteiligung nahm hingegen noch weiter ab.<sup>17</sup> Zwischen 1975 und 1999 blieb die Beteiligung an den Kantonsratswahlen allerdings deutlich über jener an rein kantonalen Abstimmungen. Seither bewegen sie sich in einem ähnlichen Rahmen, was die Hypothese stützt, dass die zahlreichen obligatorischen Referenden zuvor die Stimmbeteiligung unter ihr «normales» Niveau drückten.

### **Die Rolle der Stimmpflicht als Treiberin der Beteiligung**

Bei allen Unterschieden im Detail gibt es doch eine auffällige Gemeinsamkeit bei allen Partizipationsindikatoren: Sie nahmen bereits in den 1950er-Jahren ab, und dieser Trend beschleunigte sich in der Zehnjahresperiode von 1965 bis 1975. Welche Ursachen hatte diese Entwicklung? Ein möglicher Grund für den stetigen Abwärtstrend könnte die allmähliche Erosion der Durchsetzung der Stimmpflicht durch die zuständigen Gemeinden sein. Formal galt die Stimmpflicht zwar bis 1984:<sup>18</sup> Schwegler (2009) geht aber davon aus, dass sie spätestens seit Beginn der 1970er-Jahre nicht mehr durchgesetzt wurde und die Praxis der Sanktionierung bereits vorher uneinheitlich war. Wo, bis wann und zu welchen Tarifen die Stimmmabstanz im Kanton tatsächlich gebüsst wurde, liesse sich heute nur noch mit unverhältnismässig grossem Aufwand feststellen. Das verunmöglicht es, die Wirkung der Stimmpflicht auf das Beteiligungsniveau mittels eines Vergleichs der zeitlichen Entwicklung in den Zürcher Gemeinden abzuschätzen.

Weil an eidgenössischen Terminen aber schweizweit über dieselben Vorlagen abgestimmt wird, kann die Entwicklung der Beteiligung im Kanton Zürich mit derjenigen in anderen Kantonen verglichen werden. Dabei können vier Gruppen unterschieden werden: Gemäss Schwegler (2009) verlief die rechtliche und faktische Entwicklung der Stimmpflicht in den Nachbarkantonen St. Gallen und Thurgau ziemlich ähnlich wie im Kanton Zürich. Im Aargau wurde sie bereits 1971 rechtlich abgeschafft. Schaffhausen hat als einziger Kanton auch heute noch eine Stimmpflicht – und in der übrigen Schweiz kannte man sie für Bundes- und kantonale Vorlagen grösstenteils nie.<sup>19</sup> Grafik 10 vergleicht die Entwicklung der Beteiligung an eidgenössischen Terminen im Kanton Zürich mit diesen vier Kontrastgruppen.

Die Entwicklung der Beteiligung in den Nachbarkantonen Thurgau und St. Gallen verläuft analog zu jener im Kanton Zürich: Bis Ende der 1960er-Jahre war das Niveau dort etwas höher, danach stets etwas tiefer. Mit rund 20 Prozentpunkten deutlich tiefer als im Kanton Zürich war die Beteiligung bis in die 1960er-Jahre in den Kantonen ohne Stimmpflicht. Auch in diesen Kantonen nimmt die Stimmbeteiligung bis Mitte der 1960er-Jahre ähnlich wie im Kanton Zürich ab – die Abnahme in diesem Zeitraum ist also auch ein gesamtschweizerisches Phänomen. Im folgenden Jahrzehnt gleichen sich die Beteiligungsniveaus einander dann an. Seit Mitte der 1970er-Jahre ist die Beteiligung im Kanton Zürich zwar leicht höher

<sup>17</sup> Der auffällige Ausreisser nach oben bei den Kantonsratswahlen in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre wurde durch die Mobilisierung neuer Wählerschichten durch die Umwelt- und Technikfolgenthematik in der 1987er-Wahl verursacht. (Stichworte: Waldsterben 1985; Tschernobyl und Brand Schweizerhalle 1986).

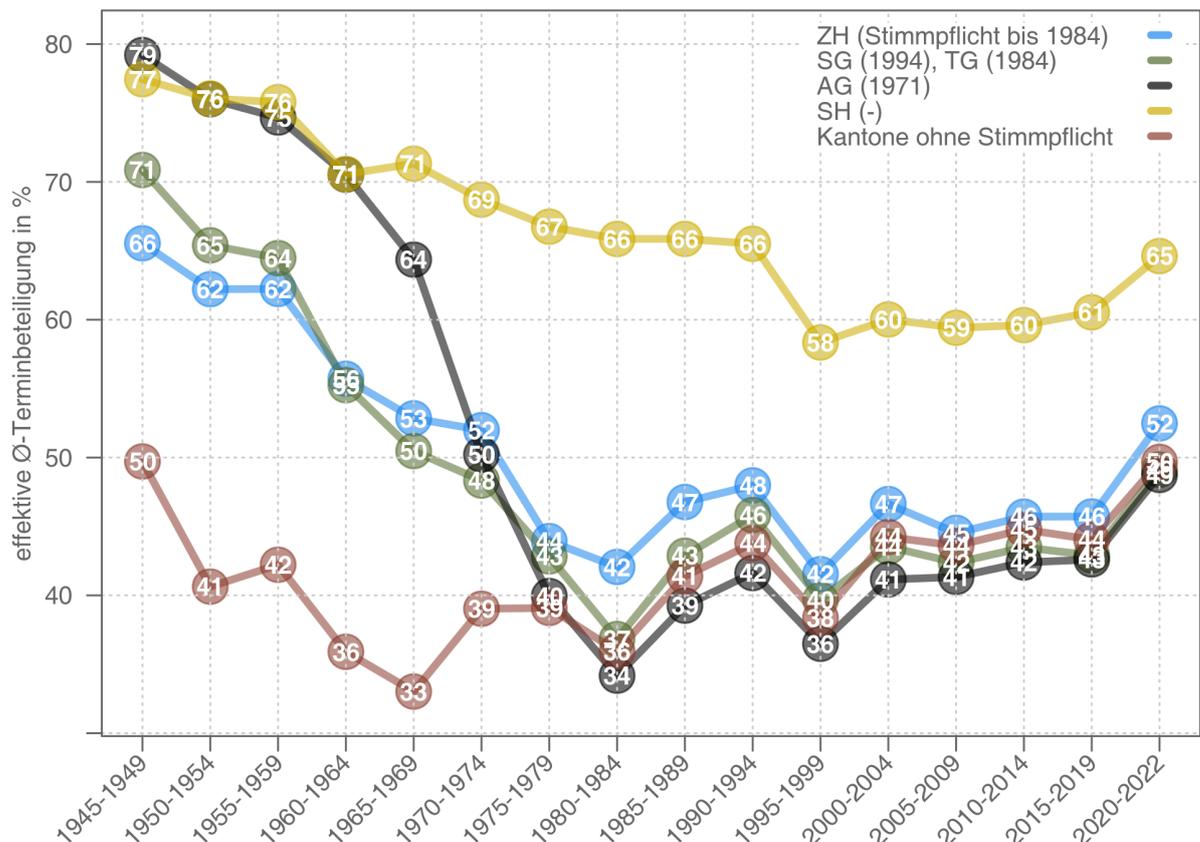
<sup>18</sup> Die «Teilnahmepflicht» war in § 38 des kantonalen Wahlgesetzes geregelt. In der Fassung von 1955 ist ein fälliger Bussbetrag (1 Franken) genannt, der im Wiederholungsfall verdreifacht werden konnte. Der Teilnahmepflicht war allerdings stets auch Genüge getan, wenn der Stimmrechtsausweis binnen dreier Tage nach dem Urnengang an die Gemeinde zurückgesandt wurde.

<sup>19</sup> Im Kanton Waadt existierte sie nur bis 1948 – er ist deshalb im Vergleich auch weggelassen. Schweglers (2009) Publikation enthält eine sehr wertvolle Übersicht über die Entwicklung in der übrigen Schweiz, die zeigt, dass die Verhältnisse recht komplex und von Kanton zu Kanton unterschiedlich sind (siehe S. 5ff mit Tabelle 1).

als den Kantonen ohne Stimmpflicht aber doch in einem sehr ähnlichen Rahmen, und die Entwicklungen verlaufen parallel.

### Grafik 10: Stimmbeteiligung und Stimmpflicht in den Kantonen 1945–2022

Effektive Beteiligung an eidgenössischen Vorlagen in %, 5-Jahrestermittelwerte



Erläuterungen: In der Legende ist jeweils das letzte Jahr der rechtlichen Gültigkeit der Stimmpflicht angegeben.  
Grafik: Statistisches Amt des Kantons Zürich; Quelle ausserkantonale Beteiligungen: Swissvotes (2021)

Aufschlussreich ist aber auch der Vergleich mit Schaffhausen: Bis Ende der 1950er-Jahre ist die Beteiligung im Kanton Zürich zwar deutlich, rund 14 Prozentpunkte, tiefer als im Stimmpflichtkanton par excellence – doch ist die Differenz geringer als jene zu den Kantonen ohne Stimmpflicht (etwa 20 Prozentpunkte). Im Aargau ist die Beteiligung bis in die erste Hälfte der 1960er-Jahre auf Schaffhauser Niveau – doch auch dort beginnt sie bereits vor der rechtlichen Abschaffung 1971 abzunehmen.

Dieser Vergleich stützt die Vermutung, dass die im Kanton Zürich gegenüber heute deutlich höhere Beteiligung bis Ende der 1960er-Jahre durch die Stimmpflicht begründet ist. Die Sanktionierungspraxis der Gemeinden war aber wohl bereits in den 1950er-Jahren lascher als im Aargau und in Schaffhausen – und in den 1960er-Jahren erodierte ihre Durchsetzung vollends, also lange bevor sie auch rechtlich abgeschafft wurde, was die graduelle Abnahme auf das Beteiligungsniveau der stimpflichtlosen Restschweiz erklärt. Man kann davon ausgehen, dass sie ab Mitte der 1970er-Jahre keine Rolle mehr spielte. Bezeichnenderweise wurde 1983 die Abschaffung der Stimmpflicht unter den wesentlichen Änderungen in der Abstimmungszeitung zur Totalrevision des Wahlgesetzes nicht einmal erwähnt.

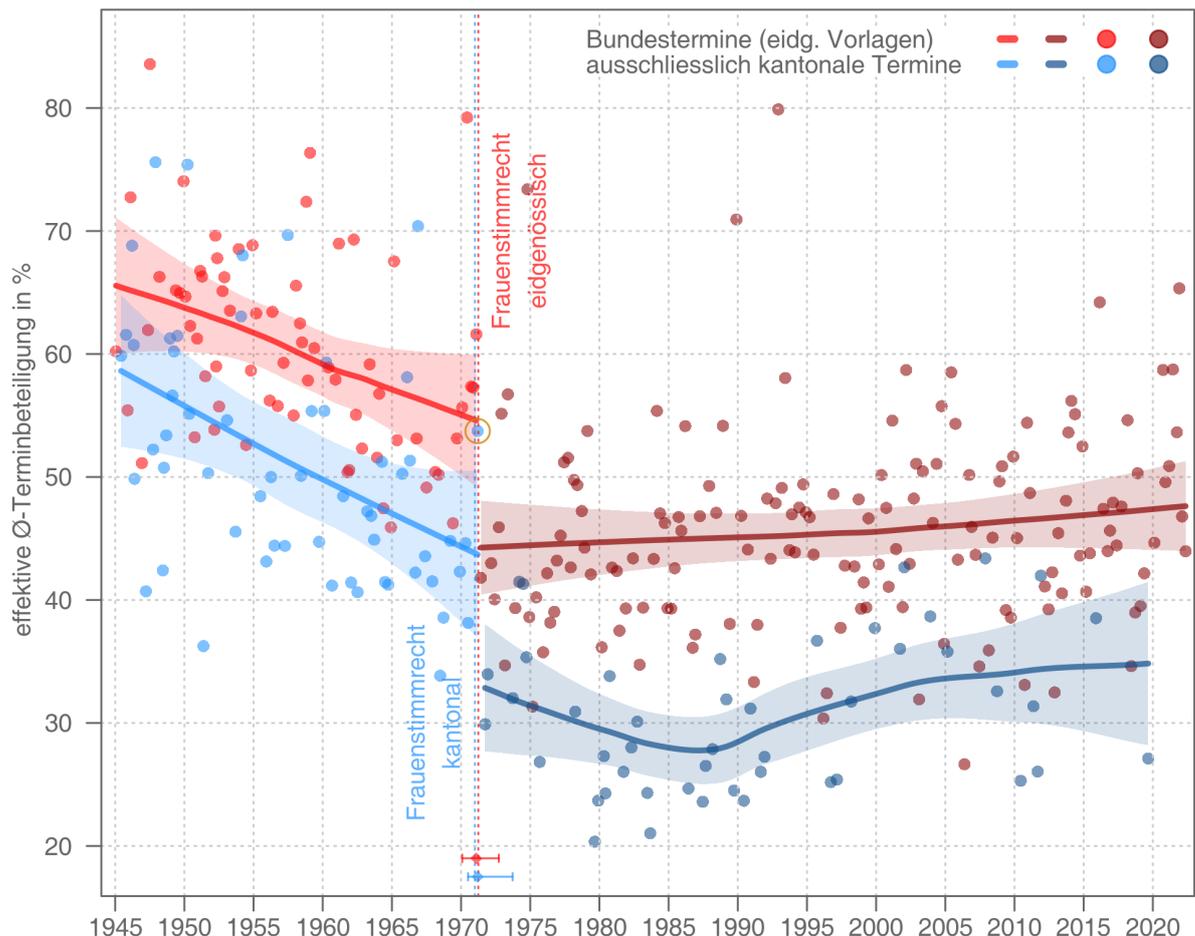
### Einführung des Frauenstimmrechts wirkt sich auf Beteiligung aus ...

Für die Erklärung des Beteiligungsniveaus aus langfristiger Perspektive spielt die Stimmpflicht somit sehr wahrscheinlich eine wesentliche, wenn auch nur indirekt quantifizierbare Rolle. 1971 wurde aber auch das Frauenstimmrecht eingeführt. Gemäss Engeli et al. (2006) und Lutz & Senti (2008), die sich auf – allerdings gesamtschweizerische – Befragungsdaten

stützen, war die Beteiligung der Frauen in den ersten beiden Nationalratswahlen nach der Einführung des Frauenstimmrechts, erheblich, nämlich rund 20 Prozentpunkte tiefer als jene der Männer. Der Geschlechterunterschied von damals ist übrigens, weil primär ein Generationenphänomen, auch heute noch sichtbar, wie Auswertungen der Stimmrechtsausweise der Stadt Zürich für die Nationalratswahlen 2007 bis 2019 zeigen.<sup>20</sup> Bei den vor 1940 geborenen Frauen, also jenen, die sicher vor der Einführung des Frauenstimmrechts politisch sozialisiert wurden, ist die Beteiligung jeweils ebenfalls rund 20 Prozentpunkte tiefer als jene der Männer der gleichen Generation.

### Grafik 11: Einführung des Frauenstimmrechts und Beteiligung 1945-2022

Kanton Zürich, Terminmittelwerte effektive Beteiligung in %



Grafik und Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

An sich wäre deshalb zu erwarten, dass die tiefere Beteiligung der neu stimmberechtigten Frauen die Gesamtbeteiligung ruckartig verminderte – rein rechnerisch um etwa 10 Prozentpunkte. Die Resultate eines Verfahrens zur Ermittlung derartiger Strukturbrüche in Zeitreihendaten<sup>21</sup> suggerieren in der Tat, dass die Einführung des Frauenstimmrechts mit einer erheblichen Verringerung des Beteiligungsniveaus zusammenfiel und dass es sich dabei auch um den wesentlichen Strukturbruch im gesamten Zeitraum handelt. Grafik 11 veran-

<sup>20</sup> Die Stadtzürcher Daten zur Alters- und geschlechtsspezifischen Wahlbeteiligung in den Nationalratswahlen 2007-2019 sind [hier](#) verfügbar.

<sup>21</sup> Das in der R-library `strucchange` (Zeileis et al. 2002) implementierte Verfahren beruht im einfachsten Fall (bei *einem* Strukturbruch) darauf, eine Zeitreihe so aufzuteilen, dass sich die Niveaus (Mittelwerte) in den beiden Segmenten maximal unterscheiden. Vorwissen über den Zeitpunkt des Strukturbruches fliesst dabei nicht ein – das Verfahren «weiss» also in diesem Anwendungsfall nicht, wann das Frauenstimmrecht eingeführt wurde. In Grafik 11 sind am unteren Rand die 95%-Vertrauensintervalle der Punktschätzer für den Zeitpunkt des Strukturbruchs eingezeichnet. Die Resultate für den Kanton Zürich sind robust gegenüber unterschiedlichen Modellspezifikationen, wie etwa der Wahl des gesamten Zeitfensters, das bei der Schätzung benutzt wird.

schaulicht diesen Sachverhalt für die terminbezogenen Durchschnittsbeteiligungen, wegen des beträchtlichen Niveauunterschieds (siehe Grafik 8, S. 12) getrennt nach Terminen mit eidgenössischen Vorlagen und jenen mit ausschliesslich kantonalen Geschäften.

Bei den eidgenössischen Terminen liegt der statistisch wahrscheinlichste Zeitpunkt für den Strukturbruch punktgenau dort, wo er auch sein sollte: zwischen dem Februar- und dem Junitermin 1971. Bei den rein kantonalen Terminen schlägt das Verfahren den Märztermin mit seiner verhältnismässig hohen Beteiligung von 54% (in Grafik 11 eingekreist) allerdings noch der Periode mit exklusivem «Männerstimmrecht» zu, obwohl die Frauen das kantonale Stimmrecht bereits seit Beginn des Jahres hatten. Vergleicht man im Sinne einer überschlagsmässigen Einschätzung die Endpunkte der jeweiligen Glätterlinien an der Strukturbruchstelle 1971 so hat sich das Beteiligungsniveau bei eidgenössischen wie ausschliesslich kantonalen Terminen in Übereinstimmung mit der obigen Hypothese tatsächlich um etwa 10 Prozentpunkte verringert.

### **... doch sind verschiedene Wirkungspfade denkbar**

Bei der Interpretation dieser Koinzidenz ist allerdings Vorsicht geboten. In den Kantonen ohne Stimmpflicht gibt es robuste Belege für einen analogen Strukturbruch allenfalls vereinzelt, aber nicht übers Ganze gesehen. In Grafik 10 bleibt die Beteiligung in den 1970er-Jahren in dieser Gruppe entsprechend auch konstant. Anders verhält es sich damit in den Kantonen, welche die Stimmpflicht ebenfalls abschafften. Im Aargau verminderte sich das Beteiligungsniveau um rund 25 Prozentpunkte – was nicht erstaunt, denn in diesem Kanton wurde die Stimmpflicht mit der Einführung des Frauenstimmrechts auch rechtlich abgeschafft. Im Thurgau und etwas weniger robust in Sankt Gallen scheint der Effekt in einem ähnlichen Rahmen wie in Zürich zu liegen.

Zuverlässige, befragungsbasierte Individualdaten für kantonale Unterschiede bei der geschlechterspezifischen Beteiligung, mit denen sich diese Befunde vergleichen liessen, gibt es für die 1970er-Jahre wahrscheinlich nicht. Es ist deshalb nicht auszuschliessen, dass sich die Einführung des Frauenstimmrechts im Kanton Zürich trotzdem direkt d.h. durch die tiefere Beteiligung der Frauen auf die Gesamtpartizipation auswirkte. Ebenso möglich ist aber auch, dass der Verdoppelung des Elektorats die wirksame Sanktionierung der bereits vorher angezählten Stimmpflicht – vielleicht analog auch in SG und TG<sup>22</sup> – zum Opfer fiel: Der administrative Aufwand wuchs ja dadurch gerade in einem bevölkerungsreichen Kanton wie Zürich mit teilweise sehr grossen urbanen Gemeinden. Bezeichnenderweise stellt bereits die Revision des Wahlgesetzes von 1972 die Festsetzung der zuvor noch spezifizierten Gebühr (siehe Fussnote 18) den vollziehenden Gemeinden anheim – vielleicht in Anerkennung der normativen Kraft des Faktischen.

### **Fazit – ein halbes Jahrhundert konstantes Beteiligungsniveau**

Auch wenn sich so die Frage nach den Wirkungspfaden bzw. jene nach ihrer relativen Bedeutung nicht abschliessend klären lässt – eines steht fest: Die Einführung des Frauenstimmrechts bildet eine Bruchstelle für das Partizipationsniveau im Kanton Zürich. Seither, und damit während eines langen halben Jahrhunderts ist es erstaunlich konstant geblieben – womit wahrscheinlich auch die einleitend erwähnte Häufung hoher Terminbeteiligungen im Jahr 2021 die regelbestätigende Ausnahme bleibt. Verwendet man die Glätterlinie in Grafik 11 als Indikator<sup>23</sup>, hat sich die mittlere Beteiligung an eidgenössischen Terminen nur

<sup>22</sup> Siehe dazu auch die Ausführungen in Schwegler (2009) S. 5ff.

<sup>23</sup> Mit einem LOESS (Locally Weighted Scatterplot Smoothing)- Glätter lässt sich das Problem des Einflusses einer fixen Periodisierung auf die Mittelwertbildung vermeiden – Ein Effekt der in den Grafiken 8-10 in der ersten Hälfte der 1970er-Jahre zu beobachten ist, wo einige Termine vor der Einführung des Frauenstimmrechts eine sehr hohe Beteiligung aufwiesen (u.a. der 7.6.1970 mit der Überfremdungs- der sogenannten «Schwarzenbach»-Initiative und einer Beteiligung von 79%), was sich auf den 5-Jahresmittelwert stark auswirkt – und den Effekt der Einführung des Frauenstimmrechts maskiert. Im angebrochenen Jahrfünft ist die erhebliche Zunahme

noch wenig verändert: Über den Daumen gepeilt nahm sie seit den 1980er-Jahren jeweils um weniger als einen Prozentpunkt pro Jahrzehnt zu. Auch die Streuung der Terminbeteiligungen um diesen Mittelwert blieb dabei etwa gleich. Etwas volatiler entwickelte sich die Beteiligung an exklusiv kantonalen Terminen. Nach dem Tiefpunkt in den 1980er-Jahren, der plausiblerweise der (Über-)sättigung des kantonalen Abstimmungskalenders mit obligatorischen Routinereferenden zugeschrieben werden kann, brachten die Nullerjahre wieder ein etwas höheres Niveau – ein Befund der wegen der geringen Zahl derartiger Termine freilich nicht überbewertet werden sollte.

Die Welt ist im vergangenen halben Jahrhundert aber nicht stillgestanden. Das politische System der Schweiz ist polarisierter und damit auch konfliktreicher geworden (Kriesi 2015) – nicht nur hat die Zahl der Initiativen zugenommen (Leemann 2015), sie sind heute auch häufiger Leadvorlagen als früher und deshalb beteiligungsrelevanter. Gleichzeitig wächst sich die Geschlechterdifferenz allmählich aus: Die bereits erwähnten Daten aus der Stadt Zürich zeigen, dass sich die Beteiligungsdifferenz zwischen Männern und Frauen bei den jüngeren Generationen sukzessive verringert hat. Bei den nach 1985 Geborenen ist die Beteiligung der Frauen sogar etwas höher als jene der Männer, eine Entwicklung, welche die Durchschnittsbeteiligung der Frauen tendenziell anheben sollte – und damit an sich *ce teris paribus* auch das gesamte Beteiligungsniveau. Parallel zu diesen Entwicklungen verringerten sich die Kosten der Abstimmungsteilnahme erheblich. Zu Beginn der 1970er-Jahre war der sonntägliche Gang zum Abstimmungslokal (die Urnen durften frühestens am vorherigen Freitag nach 17 Uhr geöffnet werden) fast unumgänglich. Der Korrespondenzweg war umständlich, weil nur auf begründeten Antrag möglich. Heute ist der vergleichsweise mühevolle portobefreite briefliche Stimmkanal normal.

Generell sollten diese Entwicklungen die Beteiligung langfristig eher positiv beeinflussen. Besonders offensichtlich gilt dies an sich für sehr direkt wirksame Reduktion der Opportunitätskosten der Beteiligung. Für den Kanton Zürich lassen sich aber weder für die Einführung der bedingungslosen Briefwahl 1994 noch für die kantonsweite Portobefreiung statistisch robuste Effekte nachweisen.<sup>24</sup> Auch Forschungsergebnisse zu diesem Thema ergeben ein eher ambivalentes Bild: Einerseits sind die ermittelten Effekte meist nicht besonders ausgeprägt und andererseits müssen sie teilweise auch qualifiziert werden, weil sie nur unter bestimmten Bedingungen (etwa ausschliesslich in grösseren Gemeinden) auftreten.<sup>25</sup>

Dies ist ein Hinweis darauf, dass es auch Entwicklungen geben könnte, welche die Beteiligung eher dämpfen, und so den mutmasslichen Gunstfaktoren entgegenwirken. Die Anonymität des brieflichen Abstimmens könnte beispielsweise auch den sozialen Druck zur Teilnahme verringern (siehe dazu Funk 2008, Goldberg & Sciarini 2021). Auch der gesellschaftliche Grosstrend zur Individualisierung und Urbanisierung könnte sich analog auswirken: Es fällt schwer zu glauben, dass in der heutigen multioptionellen Freizeitgesellschaft der Urnengang am Sonntag noch denselben Stellenwert haben könnte, wie in der fernen Vergangenheit, als der Strauss der Möglichkeiten am besinnlichen wöchentlichen Ruhetag noch ärmer war. Die briefliche Abstimmungsoption hat deshalb vielleicht die Beteiligung zwar nicht erhöht – aber deren Verminderung verhindert.

---

der Beteiligung dem hohen Gewicht den eingangs erwähnten Covid-Termine 2021 geschuldet. Gerade am Ende einer Zeitreihe ist die Suggestionwirkung einer starken Veränderung besonders gross, weil die Information über die zukünftige Entwicklung noch fehlt.

<sup>24</sup> Dies gilt sowohl wenn man den Zeitpunkt des Strukturbruchs als bekannt voraussetzt, wie auch wenn er statistisch ermittelt wird.

<sup>25</sup> Lüchinger et al. (2007) finden in einer kantonsvergleichenden Analyse, die sich die zeitliche Staffelung der Einführung der bedingungslosen brieflichen Teilnahmemöglichkeit zunutze macht, positive Effekte der brieflichen Stimmabgabe im tiefen einstelligen Bereich (+4 Prozentpunkte). Gemäss Funk (2008) sind die Auswirkungen auf die Beteiligung in den Nationalratswahlen übers Ganze gesehen vernachlässigbar, wobei dies erhebliche Unterschiede maskiert zwischen eher urbanen Kantonen wo die bedingungslose Briefwahl einen positiven Effekt auf die Beteiligung hatte und ländlichen mit wo sie sich negativ auswirkte. Ein Vergleich von Berner Gemeinden mit und ohne Portobefreiung (Schelker und Schneiter 2017; Yin, Willi und Leemann 2021) zeigt, dass die Portobefreiung die Beteiligung geringfügig (etwa um einen Prozentpunkt) erhöht, dies aber nur in grösseren Gemeinden.

Auch die Homogenität der Gesellschaft hat abgenommen. Im prosperierenden Zuwanderungskanton Zürich hat einerseits der Anteil der nichtstimmberechtigten ausländischen Bevölkerung im vergangenen halben Jahrhundert erheblich zugenommen. Andererseits besteht auch die stimmberechtigte Bevölkerung immer weniger aus alteingesessenen Zürcherinnen und Zürchern mit einem starken Bezug zu ihrem Heimatkanton – was insbesondere erklären könnte, dass die Beteiligung an den ausschliesslich kantonalen Terminen und den kantonalen Wahlen in neuerer Zeit deutlich geringer ist als an den eidgenössischen.

Doch die Beantwortung der Frage, ob und wie sich diese Entwicklungen auf die Beteiligung auswirken, wäre Gegenstand für weitere Untersuchungen, die den Rahmen dieser Überblickspublikation sprengen würden. Eine ergänzende, vergleichend angelegte Analyse der Entwicklung der Beteiligung in den sehr unterschiedlichen Gemeinden des Kantons könnte aber eventuell Aufschluss über die Bedeutung potentieller Erklärungsfaktoren geben – und dank des Datenschatzes des Zürcher Abstimmungsarchivs ist sie auch, zumindest was die Beteiligung angeht, problemlos möglich.

## Literatur

- Beroggi Giampiero, Peter Moser & Daniel Bierer (2011) Evaluation der E-Voting Testphase im Kanton Zürich 2008-2011 Testphase basierend auf RRB 1770/2007
- Blais, A. (2014), Why is Turnout So Low in Switzerland? Comparing the Attitudes of Swiss and German Citizens Towards Electoral Democracy. *Swiss Political Science Review*, 20: S. 520-528.
- Dermont, Clau. (2016), Taking Turns at the Ballot Box: Selective Participation as a New Perspective on Low Turnout. *Swiss Political Science Review*, 22: S. 213-231.
- Engeli, Isabelle, Thanh-Huyen Ballmer-Cao & Marco Giugni (2006). Gender Gap and Turnout in the 2003 Federal Elections. *Swiss Political Science Review* 12: S. 217-242
- Freitag, Markus (1996) Wahlbeteiligung in westlichen Demokratien. Eine Analyse zur Erklärung von Niveauunterschieden. *Swiss Political Science Review* 2: S. 1-134.
- Funk Patricia (2010), Social Incentives and Voter Turnout: Evidence from the Swiss Mail Ballot System, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 8.5, S. 1077–1103.
- Goldberg, Andreas & Pascal Sciarini (2021) Voter turnout in direct democracy: A joint analysis of individual, referendum and community factors. *European journal of political research*, 2021.
- Yin, Jenny, Thomas Willi & Lucas Leemann (2021). Prepaid postage using pre-stamped envelopes to affect turnout costs. *Electoral Studies*, Vol 74.
- Kriesi, H. (2015), Conclusion: The Political Consequences of the Polarization of Swiss Politics. *Swiss Political Science Review*, 21: 724-739.
- Leemann, Lucas. (2015), Political Conflict and Direct Democracy: Explaining Initiative Use 1920-2011. *Swiss Political Science Review*, 21: 596-616.
- Lüchinger, Simon, Myra Rosinger & Alois Stutzer. (2007), The Impact of Postal Voting on Participation: Evidence for Switzerland. *Swiss Political Science Review*, 13: 167-202.
- Neidhart, Leonhard (2017) "Stimm- und Wahlbeteiligung", in: *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*, Version vom 28.03.2017.
- Schwegler, Eveline (2009) Motivstrukturen unter Stimmzwang: Sind die Schaffhauser die Schweizerischen Musterbürger? *CIS Working Paper* 42.
- Sciarini, Pascal, Thanh-Huyen Ballmer-Cao & Romain Lachat (2001). Genre, âge et participation politique: les élections fédérales de 1995 dans le canton de Genève. *Swiss Political Science Review* 7, S. 81-96.
- Sciarini, Pascal & Andreas Goldberg. (2016). Turnout Bias in Postelection Surveys: Political Involvement, Survey Participation, and Vote Overreporting. *Journal of Survey Statistics and Methodology*. 4.
- Sciarini, Pascal, Fabio Cappelletti, Andreas C. Goldberg & Simon Lanz (2016), The Underexplored Species: Selective Participation in Direct Democratic Votes. *Swiss Political Science Review*, 22: S. 75-94.
- Senti, Martin, Georg Lutz (2008). Wo die Schere sich öffnet: Zur unterschiedlichen Wahlbeteiligung von Frauen und Männern. In: *Frauenfragen* 1,2008.
- Serdült, Uwe. (2013). Partizipation als Norm und Artefakt in der schweizerischen Abstimmungsdemokratie – Entmystifizierung der durchschnittlichen Stimmbeteiligung anhand von Stimmregisterdaten aus der Stadt St. Gallen. In A. Good & B. Platipodis (ed.), *Direkte Demokratie: Herausforderungen zwischen Politik und Recht*. Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag. Bern: Stämpfli: S. 41–50

Slotwinski, Michaela; Stutzer, Alois (2018). Women Leaving the Playpen: The Emancipating Role of Female Suffrage, CESifo Working Paper, No. 7002, Center for Economic Studies and ifo Institute (CESifo), Munich

Swissvotes (2021): Codebuch für Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern. Online unter [www.swissvotes.ch](http://www.swissvotes.ch).

Weiss, Peter (2012): Die müden Multi-Partizipierer? In. Sociology in Switzerland: Politik und Parteien im Wandel, Zürich.

Zeileis, Achim, Friedrich Leisch, Kurt Hornik & Christian Kleiber (2002). strucchange: An R package for testing for structural change in linear regression models. Journal of Statistical Software, 7: S. 1–38.

Das Statistische Amt des Kantons Zürich ist das Kompetenzzentrum für Datenanalyse der kantonalen Verwaltung. In unserer Online-Publikationsreihe «statistik.info» analysieren wir für ein breites interessiertes Publikum wesentliche soziale und wirtschaftliche Entwicklungen in Kanton und Wirtschaftsraum Zürich. Über Neuigkeiten aus unserem Publikations- und Datenangebot informiert [twitter.com/statistik\\_zh](https://twitter.com/statistik_zh).

Fragen, Anregungen, Kritik?

Verfasser: Dr. Peter Moser  
Telefon: 043 259 75 35  
E-Mail: [peter.moser@statistik.ji.zh.ch](mailto:peter.moser@statistik.ji.zh.ch)

Kanton Zürich  
Statistisches Amt  
Schöntalstrasse 5  
8090 Zürich

Telefon: 043 259 75 00  
E-Mail: [datashop@statistik.zh.ch](mailto:datashop@statistik.zh.ch)

[www.statistik.zh.ch](http://www.statistik.zh.ch)

© 2022 Statistisches Amt Kanton Zürich, Abdruck mit Quellenangabe erlaubt.