

Andreas Ladner

Wahlen in den Schweizer Gemeinden

Durchführung, Verlauf, Beteiligung und Ergebnisse 1988 - 2009

Cahier de l'IDHEAP 263/2011

Chaire Administration suisse et politiques institutionnelles

© 2011 IDHEAP, Chavannes-Lausanne

ISBN 978-2-940390-41-0



Institut de hautes études en administration publique

Swiss Graduate School of Public Administration

Quartier UNIL Mouline – CH-1015 - Lausanne

T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09

idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

INHALTSVERZEICHNIS

Tabellenverzeichnis.....	III
Abbildungsverzeichnis.....	V
Vorbemerkung	VII
Die wichtigsten Erkenntnisse in Kürze.....	IX
1 Einleitende Bemerkungen.....	1
2 Wahlen in den Schweizer Gemeinden.....	4
2.1 Wann wird Gewählt?	6
2.2 Wo wird Gewählt? (Wahlort).....	8
2.3 Wie wird Gewählt? (Wahlverfahren)	8
2.4 Wer wird Gewählt? (Profil und Motivation der Gewählten).....	10
3 Der Verlauf kommunaler Wahlen.....	13
3.1 Wie umstrittenen sind kommunale Wahlen?	13
3.2 Mehr Kandidierende als Sitze.....	15
3.3 Wahlergebnisse	16
3.4 Bildung des Indikators „Umstrittenheit kommunale Wahlen“	21
3.5 Welche Faktoren führen zu umstrittenen Wahlen?	23
3.6 Schlussfolgerungen.....	24
4 Wahlbeteiligung	26

CAHIER DE L'IDHEAP 263

INHALTSVERZEICHNIS

4.1	Die Beteiligung der Stimmbürgerschaft an nationalen, kantonalen und lokalen Wahlen	26
4.2	Die Wahlbeteiligung in den Gemeinden	40
4.3	Der Vergleich mit Wahlen auf höherer politischer Ebene aus der Perspektive der Gemeinden	44
4.4	Zusammenhang mit der Gemeindegrösse	48
4.5	Sprachregionale Unterschiede	53
4.6	Unterschiedliche kantonale Partizipationskulturen aus Sicht der Gemeinden	55
4.7	Determinanten einer hohen Beteiligung an lokalen Wahlen	57
5	Welche Parteien werden gewählt?	68
6	Der Anteil der Frauen in den kommunalen Exekutiven	76
	Literaturverzeichnis	82
	Anhang	88

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Gemeindeexekutive: Zeitpunkt der Wahl, Amtsdauer und Wahljahre	7
Tabelle 2:	Mehr Kandidierende als Sitze in der Gemeindeexekutive, nach Gemeindegrösse, Sprachregion und Kantonszugehörigkeit (Prozentanteile).....	17
Tabelle 3:	Anteil Gemeinden, in denen Amtsinhaber abgewählt wurden, nach Gemeindegrösse, Sprachregion und Kantonszugehörigkeit.....	19
Tabelle 4:	Anteil Gemeinden, in denen Kandidierende gewählt wurden, von denen man es nicht gedacht hätte, nach Gemeindegrösse, Sprachregion und Kantonszugehörigkeit.....	20
Tabelle 5:	Determinanten der Umstrittenheit (Index) kommunaler Wahlen (lineare Regression, standardisierte Beta-Koeffizienten).....	25
Tabelle 6:	Wahlbeteiligung an kantonalen Parlamentswahlen nach Kantonen.....	29
Tabelle 7:	Wahlbeteiligung bei den Nationalratswahlen nach Kantonen (1975-2007).....	31
Tabelle 8:	Wahlbeteiligung bei lokalen Wahlen insgesamt und im Vergleich mit der Beteiligung an kantonalen und nationalen Wahlen 1988, 1998, 2009.....	33
Tabelle 9:	Wahlbeteiligung bei lokalen Wahlen, nach Kantonen (1988, 1998, 2009).....	36
Tabelle 10:	Durchschnittliche Wahlbeteiligungen auf den drei politischen Ebenen im Vergleich.....	39

CAHIER DE L'IDHEAP 263

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 11: Wahlbeteiligung in unterschiedlichen Gemeindetypen (Durchschnittswerte).....	43
Tabelle 12: Wahlbeteiligung in den Gemeinden an lokalen, kantonalen und nationalen Wahlen im Vergleich (Durchschnittswerte)	46
Tabelle 13: Anteil Gemeinden mit höherer Wahlbeteiligung (Prozentanteile)	47
Tabelle 14: Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und der Wahlbeteiligung*	50
Tabelle 15: Determinanten der lokalen Wahlbeteiligung (Lineare OLS-Regression)	67
Tabelle 16: Vertretung der Parteien in den kantonalen Exekutiven*	70
Tabelle 17: Veränderung der Sitzanteile der Bundesratsparteien und der Parteilosen*	74
Tabelle 18: Durchschnittliche Sitzanteile der Bundesratsparteien und der Parteilosen nach Kantonen 1988 und 2009 ^a	75
Tabelle 19: Frauenanteil in den kommunalen Exekutiven*	78
Tabelle 20: Frauenanteil in den kommunalen Exekutiven nach Parteizugehörigkeit*	79

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Anzahl Sitze in der Gemeindeexekutive nach Gemeindegrösse (1988 und 2009)	5
Abbildung 2: Motive für die Kandidatur für ein Exekutivamt (Prozentanteile).....	11
Abbildung 3: Umstrittenheit lokaler Wahlen auf einer Skale von 1 (überhaupt nicht umstritten) bis 7 (sehr umstritten).....	14
Abbildung 4: Umstrittenheit lokaler Wahlen auf einer Skale von 1 (überhaupt nicht umstritten) bis 7 (sehr umstritten) nach Gemeindegrösse	14
Abbildung 5: Indikator „Umstrittene Wahlen“ (X-Achse) und durchschnittliche Umstrittenheit der Wahlen nach Einschätzung der Gemeindeschreiber auf der 7ner-Skala (Y-Achse).....	22
Abbildung 6: Indikator „Umstrittenheit kommunaler Wahlen“ nach Kantonen (Durchschnittswerte)	22
Abbildung 7: Beteiligung an Nationalratswahlen und Beteiligung an kantonalen Wahlen im Vergleich.....	28
Abbildung 8: Beteiligung an lokalen und nationalen Wahlen 1988 und 2009 nach Gemeindegrösse	35
Abbildung 9: Wahlbeteiligung an lokalen Wahlen 1988, 1998, 2005 und 2009 (Prozentanteile)	41
Abbildung 10: Durchschnittliche Beteiligung bei lokalen, kantonalen und nationalen Wahlen nach Gemeindegrösse (2009 und 1988), nur Gemeinden mit Urnenwahlen und Angaben zu allen drei Ebenen	52

CAHIER DE L'IDHEAP 263
ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 11: Durchschnittliche Beteiligung bei lokalen, kantonalen und nationalen Wahlen nach Sprachregion (2009 und 1988), nur Gemeinden mit Urnenwahlen und in den einzelnen Jahren jeweils Angaben zu allen drei Ebenen	54
Abbildung 12: Durchschnittliche Beteiligung an lokalen, kantonalen und nationalen Wahlen nach Kantonen (1988 und 2009)	58
Abbildung 13: Durchschnittliche Prozentanteile der Sitze von Bundesratsparteien und Parteilosen nach Gemeindegrösse ^a	72
Abbildung 14: Durchschnittlicher Anteil Parteilose nach Gemeindegrösse ^a	72
Abbildung 15: Frauenanteil in den kommunalen Exekutiven nach Kantonen ^a	80

VORBEMERKUNG

Im Mittelpunkt dieser Publikation steht die Beteiligung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger an lokalen Wahlen. Angesichts der weitreichenden Autonomie der Gemeinden in der Schweiz ist zu erwarten, dass diesen Wahlen eine verhältnismässig grosse Bedeutung zukommt. Wie wichtig lokale Wahlen sind, lässt sich über einen Vergleich mit den Beteiligungswerten für Wahlen auf höherer politischer Ebene erschliessen. Von Interesse ist weiter, wie weit Unterschiede zwischen Gemeinden unterschiedlicher Grösse, zwischen den Kantonen und den Sprachregionen bestehen. Und schliesslich soll gefragt werden, welche charakteristischen Merkmale einer Gemeinde zu einer hohen Beteiligung führen. Untersucht wird der Zeitraum von 1988 bis 2009.

So einfach die gestellten Fragen auf den ersten Blick auch erscheinen mögen, so schwierig gestaltet sich ihre Beantwortung. Bis heute gibt es in der Schweiz keine offizielle und gesamtschweizerische Statistik zu den lokalen Wahlen. Will man sich ein Bild über die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an lokalen Wahlen machen, so bleibt nur der Weg über Befragungen. Glücklicherweise hatte ich seit 1988 die Gelegenheit, in regelmässigen Abständen gesamtschweizerische Befragungen bei sämtlichen Gemeinden durchzuführen. Eine unter vielen Fragen interessiert sich für die Beteiligungswerte an lokalen, kantonalen und nationalen Wahlen in der Gemeinde. Für die Jahre 1988, 1998 und 2009 liegen damit – zumindest für diejenigen Gemeinden, die sich an den Befragungen beteiligt haben – entsprechende Angaben vor.

Die befragten Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber haben zur grössten Mehrheit die jeweiligen Fragebogen mit viel Aufwand und grosser Präzision ausgefüllt. Wie immer bei Befragungen kann es aber auch zu Missverständnissen, Ungenauigkeiten und natürlich zu fehlenden Angaben kommen. Der Rücklauf der Befragungen ist mit zwischen knapp 60 (2009) und gegen 85 (1998) Prozent jedoch sehr hoch und garantiert eine grosse Plausibilität der Ergebnisse. Grössere Unsicherheiten beschränken sich höchstens auf Kantone mit sehr wenigen Gemeinden.

Viele der hier in dieser Publikation vorgestellten Ergebnisse sind neu, einige sind – zumindest aus sozialwissenschaftlicher Perspektive – spektakulär. Auffallend ist sicher der Zerfall der Partizipationsbereitschaft in den vielen kleinen Gemeinden. Wiesen hier die Schweizer Gemeinden Ende der 1980er Jahren noch erstaunlich hohe Beteiligungswerte auf, so sind diese Zahlen teilweise dramatisch zurück gegangen. Diese Entwicklung steht in einem Zusammenhang mit der an anderer Stelle festgestellten Krise der Lokalparteien (Geser et al. 2003) und dem Vormarsch der Parteilosen (vgl. Ladner 2008) in den kleineren Gemeinden, die auf eine „Entpolitisierung der Lokalpolitik“ in den kleinen Gemeinden hindeutet.

Gedankt sei zu Beginn dieses Büchleins den zahlreichen Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber, die sich die Zeit genommen haben, die umfangreichen Fragebogen auszufüllen. Gedankt sei auch meinen Kolleginnen und Kollegen, mit denen ich diese verschiedenen Gemeindeschreiberbefragungen durchführen durfte. Es sind dies namentlich Hans Geser, Urs Meuli, Reto Steiner, Daniel Arn, Ueli Friedrich, Jürg Wichterich, Katia Horber-Papazian, Julien Fiechter, Caroline Jacot-Descombes und Claire Kaiser, und gedankt sei schliesslich auch meinen beiden Söhnen Thilo und Yann, die diese Arbeit in eine publikationswürdige Form gebracht haben.

Andreas Ladner, im Juni 2011

DIE WICHTIGSTEN ERKENNTNISSE IN KÜRZE

Die vorliegende Studie befasst sich mit den Wahlen in den Schweizer Gemeinden. Sie gibt Einblick in die Organisation und Durchführung, in den Verlauf und die Ergebnisse und vor allem auch in die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Der Beobachtungszeitraum umfasst die letzten 20 Jahre. Die Daten stammen vorwiegend aus den seit 1988 in regelmässigen Abständen durchgeführten, gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragungen. Die letzte Befragung fand 2009 statt.

Im Folgenden sind die wichtigsten Ergebnisse, die in den einzelnen Kapitel vertieft behandelt werden, zusammengefasst:

Kapitel 2: Wahlen in den Schweizer Gemeinden

Angesichts von Föderalismus und Gemeindeautonomie erstaunt es nicht, dass auch hinsichtlich der Organisation und Durchführung der kommunalen Wahlen grosse Unterschiede bestehen:

- Lokale Wahlen werden nicht in allen Gemeinden zum selben Zeitpunkt durchgeführt. In der Regel finden sie innerhalb eines Kantons am gleichen Wochenende statt, es gibt aber auch Kantone (z.B. ZH, BE, GR), wo es den Gemeinden überlassen ist, das Wochenende zu bestimmen.
- In der Regel werden die lokalen Exekutiven an der Urne gewählt. In rund 14 Prozent der Gemeinden finden die Wahlen jedoch noch an der Gemeindeversammlung statt. Im Kanton Neuchâtel besteht zudem noch immer die Möglichkeit, die Exekutive durch das Gemeindeparlament wählen zu lassen.
- Als Wahlverfahren dominiert das Majorzverfahren. Rund ein Viertel der Gemeinden wählt die Exekutive nach dem Proporzverfahren.
- Die Mehrheit der Gewählten verfügt über ausgezeichnete Bildungsabschlüsse. Rund 50 Prozent sind selbständig oder gehören in ihren Firmen dem höheren Kader an.

Das stärkste Alterssegment bilden die 45 bis 54-Jährigen mit 40 Prozent gefolgt von den 55 bis 64-Jährigen mit gut 25 Prozent.

CAHIER DE L'IDHEAP 263

DIE WICHTIGSTEN ERKENNTNISSE IN KÜRZE

Als zentrale soziale Merkmale gelten intakte familiäre Verhältnisse und eine starke Verankerung in der Wohngemeinde: Über 80 Prozent der befragten Gemeinderäte sind verheiratet und haben Kinder, und die Hälfte der Befragten ist zum Zeitpunkt ihrer Wahl schon mehr als 20 Jahre in der Gemeinde wohnhaft.

Zu den wichtigsten Motiven für ein politisches Engagement gehören – nach Aussagen der Gewählten - der Wunsch nach einer aktiven Mitgestaltung der Entwicklung der Gemeinde und der Einsatz für die Allgemeinheit. Politische und berufliche Interessen, aber auch direkte Betroffenheit spielen kaum eine wichtige Rolle.

Kapitel 3: Der Verlauf kommunaler Wahlen

Die Umstrittenheit von lokalen Wahlen ist einerseits ein Indiz für Attraktivität und Bedeutung der lokalen Ämter und andererseits ein Hinweis darauf, wie gross die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger ist, sich lokalpolitisch zu engagieren und Verantwortung zu übernehmen. Der politische Wettbewerb hält sich in den Schweizer Gemeinden in Grenzen:

- Nur in etwas mehr als einem Fünftel der Gemeinden sind die lokalen Wahlen überhaupt umstritten. Generell gilt: Je grösser die Gemeinde, desto umstrittener sind die Wahlen. Am umstrittensten sind die Wahlen im Tessin.
- Lediglich in rund der Hälfte der Gemeinden stehen mehr Kandidierende als Sitze zu Verfügung. Vor allem in den vielen Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern hat es in klar weniger als der Hälfte der Wahlen mehr Kandidaten als Sitze. Ab 10'000 Einwohnern kommt es demgegenüber nur noch in Ausnahmefällen zu Wahlen, in denen sich nicht mehr Kandidaten als Sitze vorhanden sind, zur Wahl stellen.
- Zu stillen Wahlen dürfte es in rund 7 bis 8 Prozent der Gemeinden kommen.

- Abwahlen sind selten, allerdings kommen sie vor: In etwas weniger als einem Fünftel der Gemeinden kann es passieren, dass amtierende Exekutivmitglieder nicht mehr wiedergewählt werden.
- In etwa jeder zwanzigsten Gemeinde wird eine Person gewählt, die gar nicht offiziell für das Amt kandidierte.
- Besonders umstritten sind die lokalen Wahlen in den Kantonen ZG, OW, TI und SO, am wenigsten umstritten sind sie im Kanton UR.

Versucht man die „Umstrittenheit lokaler Wahlen“ in einem Modell zu erklären, so sind es die Gemeindegrösse, die Zugehörigkeit zur italienisch- oder französischsprachigen Schweiz, das Proporzwahlverfahren sowie eine gewisse politische Heterogenität der Gemeinde, die zu umstritteneren Wahlen führen.

Kapitel 4: Wahlbeteiligung

Lokale Wahlen waren in der Schweiz lange Zeit keine Wahlen zweit-rangiger Bedeutung, im Gegenteil. In jüngster Zeit haben sie jedoch – vor allem in den kleinen Gemeinden – ihren Bedeutungsvorsprung eingebüsst. Angesichts der geringen Umstrittenheit der lokalen Wahlen in den kleinen Gemeinden sind die Beteiligungswerte zwar immer noch verhältnismässig hoch, es muss aber von einer „Entpolitisierung der lokalen Politik“ ausgegangen werden. Gleichzeitig gewinnt die Wahlbeteiligung an nationalen Wahlen an Bedeutung, was auf eine „Nationalisierung des politischen Interesses“ und eine „Nationalisierung der Politik“ hindeutet.

- Bis vor 10 Jahren beteiligten sich in der Schweiz mehr Stimmberechtigte an lokalen Wahlen als an kantonalen oder nationalen Wahlen. 2009 beteiligen sich die Stimmberechtigten demgegenüber stärker an nationalen Wahlen. Die tiefsten Werte weisen konstant die kantonalen Wahlen auf.
- Im Jahr 2009 gibt es keine Gemeindegrössen-kategorie mehr, in der sich mehr Stimmberechtigte an lokalen Wahlen beteiligen als an nationalen Wahlen. Im Jahr 1988 galt noch für alle Stimmberechtigten in Gemeinden bis zu 10'000 Einwohnern, dass sie sich stärker an lokalen als an nationalen Wahlen beteiligten.

CAHIER DE L'IDHEAP 263

DIE WICHTIGSTEN ERKENNTNISSE IN KÜRZE

- Die Kantone VS, TI und SH kennen eine besonders aktive Stimmbürgerschaft, die sich im Durchschnitt der letzten zwanzig Jahre besonders stark an Wahlen auf allen drei Ebenen beteiligt hat.
- Betrachtet man die Beteiligungswerte für die einzelnen Gemeinden (und nicht die Gesamtheit der Stimmberechtigten, die in einer bestimmten Kategorie von Gemeinden wohnen), so zeigt sich, dass der Anteil der Gemeinden mit Beteiligungswerten von mehr als 50 Prozent deutlich zurück gegangen ist.
- In Gemeinden, in denen die Exekutive an der Urne und nicht in der Gemeindeversammlung gewählt wird, liegt die Wahlbeteiligung deutlich höher. Dasselbe gilt für Gemeinden, welche die Exekutive nach dem Proporzwahlverfahren wählen.
- Auch bei den Durchschnittswerten gilt, dass die Beteiligung an nationalen Wahlen 2009 erstmals am höchsten ist. Da bei dieser Betrachtungsweise die vielen kleinen Gemeinden stärker ins Gewicht fallen, ist der Unterschied aber etwas geringer.
- Ende der 1980er Jahre hatten rund drei Viertel der Gemeinden eine höhere Beteiligung auf lokaler Ebene als auf nationaler Ebene, 2009 waren es nur noch knapp mehr als die Hälfte.
- Betrachtet man die Durchschnittswerte für die einzelnen Gemeindegrössenkategorien, finden sich im Jahr 2009 nur in Kategorien bis zu 2000 Einwohnern noch höhere Werte für die lokale als für die nationale Ebene. 1988 war dies noch in allen Gemeindegrössekategorien der Fall.
- Zwischen den Sprachregionen bestehen teilweise beachtliche Unterschiede. Am höchsten ist die durchschnittliche Beteiligung an lokalen Wahlen im Tessin gefolgt von der französisch- und deutschsprachigen Schweiz.
- Im Jahr 2009 weisen im Vergleich zur kantonalen und nationalen Ebene nur noch die Kantone Tessin und Wallis eine deutlich höhere durchschnittliche Beteiligung auf lokaler Ebene auf. Praktisch in der gesamten Westschweiz (FR, JU, NE und VD) und in Solothurn hat die lokale Ebene ihren Beteiligungsvorsprung eingebüsst.

Versucht man analog zur „Umstrittenheit der lokalen Wahlen“ die lokale Wahlbeteiligung in einem Modell zu erklären, so wirkt sich vor allem eine zunehmende Gemeindegrösse und eine grössere Fragmentierung der politischen Präferenzen negativ auf die Wahlbeteiligung aus. Positive Auswirkungen haben demgegenüber die Zugehörigkeit der Gemeinden zur lateinischsprachigen Schweiz, die Urnenwahl der Exekutive, das Proporzwahlverfahren, der häufige Gebrauch der direkten Demokratie sowie die Umstrittenheit der lokalen Wahlen. Ein wichtiger Beitrag zur Erklärung liefert auch die Beteiligungskultur, das heisst die Beteiligungswerte an kantonalen und nationalen Wahlen.

Kapitel 5: Welche Parteien werden gewählt?

Hielten 1988 die vier Parteien FDP, CVP, SVP und SP noch drei Viertel der Exekutivsitze in den Schweizer Gemeinden, so ist dieser Anteil 2009 auf 55 Prozent zurück gegangen.

Über den grössten Sitzanteil verfügt nach wie vor die FDP (18.3 Prozent), gefolgt von CVP (14 Prozent), SVP (13.4 Prozent) und SP (8.7 Prozent). Alle Parteien haben aber in den letzten zwanzig Jahren an Sitzen eingebüsst.

Klar stärkste „Partei“ in den kommunalen Exekutiven bilden heute die Parteilosen. Rund ein Drittel der Exekutivmitglieder wurden 2009 von den Gemeindeschreibern als parteilos eingestuft. Der Anteil der Parteilosen ist in den letzten Jahren um deutlich mehr als 10 Prozentpunkte angestiegen, was als weiteres Indiz für eine „Entpolitisierung der Lokalpolitik“ gewertet werden kann. Besonders betroffen von dieser Entwicklung sind die kleinen Gemeinden.

Kapitel 6: Der Anteil der Frauen in den kommunalen Exekutiven

Gegenüber 1988 ist der Anteil der Frauen kontinuierlich angestiegen. Im Jahr 2009 sind mehr als dreimal mehr Frauen in den Exekutiven vertreten als zum Zeitpunkt der ersten Erhebung. Allerdings sind die Frauen in den Exekutiven der Schweizer Gemeinden nach wie vor klar in der Minderheit. Nur knapp jedes vierte Exekutivamt auf lokaler Ebene wird 2009 von einer Frau ausgeübt.

CAHIER DE L'IDHEAP 263

DIE WICHTIGSTEN ERKENNTNISSE IN KÜRZE

Die SP weist mit 31.4 Prozent knapp vor der GPS mit 30 Prozent den höchsten Frauenanteil auf. Auf den weiteren Plätzen folgen die CVP mit 21.1, die FDP mit 20.2 und die SVP mit 15.9 Prozent. Der Vergleich mit dem Jahr 1988 zeigt, dass die Rangliste der grössten Frauenanteile über die Jahre hinweg stabil geblieben ist.

1 EINLEITENDE BEMERKUNGEN

Es bestehen keine Zweifel darüber, dass allgemeine und freie Wahlen und der damit verbundene Wettbewerb zwischen Kandidierenden und Parteien als Minimalvoraussetzungen von legitimer Herrschaft und damit auch von Demokratie zu gelten haben (vgl. z.B. Schmidt 2000: 27). Entsprechend sind die Art und Weise, wie diese Wahlen durchgeführt werden, und die Resonanz, auf die sie bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern stossen, aus demokratietheoretischen Überlegungen von grossem Interesse.

Während sich die Politikwissenschaft sehr intensiv mit den Wahlbeteiligungen auf nationaler Ebene und seit einigen Jahrzehnten vor allem mit dem Rückgang dieser Beteiligung befasst hat,¹ wurden die Wahlen auf tieferer politischer Ebene, von wenigen Ausnahmen abgesehen,² bis anhin stark vernachlässigt (Hajnal/Lewis 2003: 645). Dies ist insofern erstaunlich, als die lokale Ebene immer wieder als die eigentliche „Wiege der Demokratie“ (vgl. Vetter 2007) bezeichnet wird und zu Recht als derjenige Ort gilt, wo die Bürgerinnen und Bürger direkter von den politischen Entscheidungen betroffen sind und vielfach auch über die notwendigen Voraussetzungen verfügen, sich zu den politischen Geschäften eine eigene Meinung zu bilden.

Angesichts der grösseren Nähe und Betroffenheit wäre zu erwarten, dass sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in besonderem Mass für die lokale Politik interessieren und ebenso geneigt sind, politische Entscheidungen über den Wahlakt zu sanktionieren. Dem steht allerdings entgegen, dass der politische Gestaltungsraum auf kommunaler Ebene in vielen Ländern stark eingeschränkt ist, sodass der Ausgang der Wahlen kaum einen wesentlichen Einfluss auf die Gemeindepolitik hat. Dies kommt beispielsweise in dem in Analogie zu den europäischen Wahlen häufig verwendeten Begriff „second order elections“ (Reif/Schmitt

¹ *Blais und Dobrzynska (1998); Franklin (2004), Freitag (1996); Gray und Caul (2000); Jackman und Miller (1995); Kostadinova (2003); Norris (2004); Siaroff und Merer (2002).*

² *So zum Beispiel Bullock (1990), Hansen (1994), Hoffmann-Martinot et al. (1996), European Union (2001), Kirchgässner und Schulz (2004) und Freitag (2005).*

CAHIER DE L'IDHEAP 263

EINLEITENDE BEMERKUNGEN

1980) zum Ausdruck. Zudem dominiert bei lokalen Wahlen häufig auch die Vorstellung, dass die politische Orientierung der Kandidierenden zweitrangig sei, weil es sich bei lokalpolitischen Entscheidungen in erster Linie um sachpolitische Entscheidungen handle, bei denen die ideologische Orientierung der Verantwortlichen keine Bedeutung habe.

Die Schweizer Gemeinden erfreuen sich im internationalen Vergleich über eine beachtliche Eigenständigkeit. Diese kommt vor allem in ihrer Finanz- und Steuerautonomie zum Ausdruck sowie in der formalen oder zumindest weitgehend praktizierten Bestandesgarantie. In dieselbe Richtung weist auch die vergleichsweise starke Präsenz der Lokalparteien, die vor allem in den 1970er und 1980er Jahren auch in vielen Kleingemeinden nachzuweisen war (vgl. Ladner 1991, 1999).

Eine weitere spezifische Eigenheit der Schweizer Gemeinden ist die grosse Bedeutung der direkten Demokratie, die sich darin äussert, dass in mehr als 80 Prozent der Gemeinden die wichtigsten sachpolitischen Entscheidungen (in knapp 15 % sind es auch die wichtigsten personalpolitischen Entscheidungen) in der Gemeindeversammlung gefällt werden. Und weiter kennt die grosse Mehrheit (mehr als 70 Prozent) der Gemeinden mit Referenden und Initiativen auch sehr weitreichende Mittel der direkten Demokratie, mit denen die Bürgerinnen und Bürger missliebige Projekte und Ausgaben bekämpfen und ihre eigenen Anliegen auf die politische Agenda bringen können.

Während die relativ grosse Bedeutung der politischen Gemeinden im föderalistischen System der Schweiz darauf hindeutet, dass auch den lokalen Wahlen eine grosse Bedeutung zukommt, wird bei den weitreichenden direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten häufig davon ausgegangen, dass sie die Bedeutung der Wahlen mindern, da die Bürgerinnen und Bürger auch sonst die Möglichkeit besitzen, auf die Entscheidungen der Behörden Einfluss zu nehmen. Dies könnte sich dann in einer tieferen Beteiligung an lokalen Wahlen äussern.

Im Folgenden werfen wir zuerst einen Blick auf die wichtigsten charakteristischen Merkmale von lokalen Wahlen in den Schweizer Gemeinden und weisen auf die teilweise beachtlichen Unterschiede zwischen

den Kantonen und zwischen den einzelnen Gemeinden hin (Kapitel 2). Danach untersuchen wir in Kapitel 3 den Verlauf dieser Wahlen und fragen, wie umkämpft sie sind. Kapitel 4 befasst sich ausführlich mit der Beteiligung an lokalen Wahlen und die Kapitel 5 und 6 stellen dann die Ergebnisse der lokalen Urnengänge, was die Vertretung der Parteien und die Repräsentation der Frauen anbelangt, vor.

2 WAHLEN IN DEN SCHWEIZER GEMEINDEN

Angesichts der feinmaschigen territoriale Gliederung der Schweiz und der grossen Zahl an politischen Gemeinden besteht hierzulande ein grosser Bedarf an Personen, die bereit sind, ein politisches Amt zu übernehmen und sich zur Wahl zu stellen. Insgesamt gilt es in den rund 2550 Gemeinden, gegen 15'000 politische Exekutivämter zu besetzen. Dazu kommen rund 17'000 Mitglieder in den kommunalen Parlamenten. Und schliesslich werden teilweise auch die Mitglieder von Kommissionen und deren Präsidenten, so zum Beispiel verschiedentlich im Fall der Schulbehörden und des Schulgemeindepräsidenten, von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern gewählt.

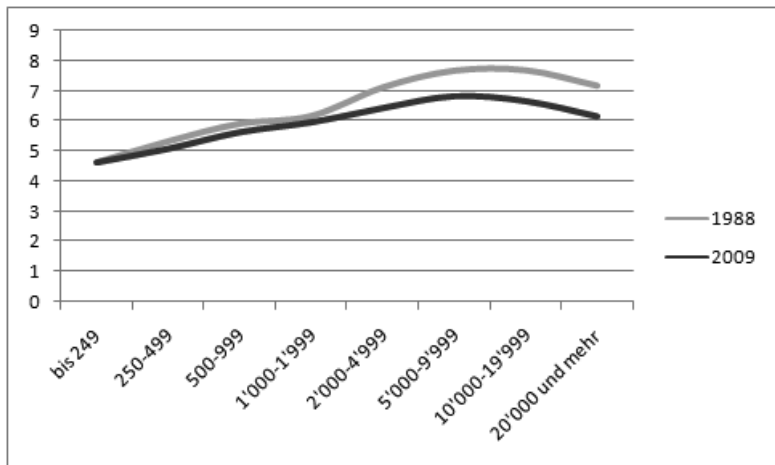
Gilt es gesamtschweizerisch und vergleichend die Beteiligung an lokalen Wahlen zu untersuchen, so hat man sich auf die Exekutivwahlen zu beschränken, da nur ein kleiner Teil der Gemeinden über ein Gemeindeparlament verfügt und die Kommissionen ganz unterschiedlich zusammengesetzt sind und eingesetzt werden.

Die Exekutive ist – abgesehen von den Stimmbürgern und deren Stellvertreterorganen wie die Gemeindeversammlung und das Gemeindeparlament – das höchste Beschlussorgan der Gemeinde (vgl. Geser et al. 1987: 93) und verfügt über weitreichende Machtbefugnisse und einen relativ grossen Entscheidungsspielraum (Ladner 1991: 215). Es handelt sich in der Regel um eine Kollegialbehörde, die von einer Magistratsperson (Gemeinde- oder Stadtpräsident), der oft umfangreichere Kompetenzen als den gewöhnlichen Mitgliedern zukommen, präsidiert wird (Häfelin/Müller 2002: 297). Gewählt wird die Exekutive und damit auch der Gemeinde- respektive Stadtpräsident in den allermeisten Fällen durch das Volk.³

³ Für einen internationalen Vergleich der lokalen Exekutiven siehe Berg/Rao (2005). *Die Volkswahl des Bürgermeisters oder Stadtpräsidenten ist in vergleichender Perspektive keine Selbstverständlichkeit. Gemäss Loughlin et al. (2011:736) gibt es in den Niederlanden, in Belgien, Norwegen, Finnland und Schweden noch heute keine Direktwahl des Gemeindepräsidenten. In Dänemark und Frankreich wird der „mayor“ im „Council“ gewählt, während in den 1990er Jahren Deutschland, Österreich und Italien zu einer Direktwahl gewechselt haben. Auch in den neuen osteuropäischen Ländern finden Direktwahlen statt.*

Die Grösse der kommunalen Exekutiven beläuft sich durchschnittlich auf etwas weniger als 6 Mitglieder, wobei die fünf- (rund 55 Prozent) und siebenköpfigen (rund ein Drittel) Exekutiven dominieren. Zu den Kantonen mit sehr grossen Exekutiven gehören (nach wie vor) UR, SZ, OW, NW und AR (Durchschnittswerte von 7 und mehr), zu den Kantonen mit eher kleineren Exekutiven gehören LU und GE (Durchschnittswerte von weniger als 5). Auffallend ist weiter, dass die Exekutiven in den letzten zwanzig Jahren eher etwas verkleinert worden sind, wobei dies vor allem die grösseren Gemeinden mit teilweise auch deutlich grösseren Exekutiven betrifft (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1:
Anzahl Sitze in der Gemeindeexekutive nach Gemeindegrösse (1988 und 2009)



N=775, nur Gemeinden, die sich an beiden Erhebungen beteiligt haben

Wie bei praktisch allen Fragen, welche die politischen Gemeinden betreffen, bestehen in guter föderalistischer Manier auch hinsichtlich der kommunalen Wahlen grosse Unterschiede zwischen den Kantonen und teilweise auch innerhalb einzelner Kanton selbst. Diese betreffen nicht

nur das Datum der Wahlen, sondern vor allem auch die Organisation und die Durchführung der Wahlen.

In einem nächsten Schritt fragen wir zuerst, wann, wo und wie diese Wahlen durchgeführt werden und gehen dann kurz noch auf diejenigen Personen ein, die von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in diese wichtigen politischen Funktionen gewählt werden. Wer sind sie und welches sind die Motive, die sie dazu gebracht haben, ein solches Amt zu übernehmen?

2.1 WANN WIRD GEWÄHLT?

Üblicherweise finden die lokalen Wahlen in einem Kanton an ein- und demselben Wochenende statt. Allerdings gibt es zum Teil auch ganz beachtliche Unterschiede.

Im Kanton Bern können die Gemeinden beispielsweise frei wählen, wann sie ihre lokalen Wahlen durchführen wollen, sodass jedes Jahr lokale Wahlen stattfinden. Ebenfalls in unterschiedlichen Jahren gewählt wird in den Kantonen Uri, Basel-Stadt und Graubünden. Im Kanton Zürich fallen die lokalen Wahlen in eine Zeitspanne von 3 bis 4 Monaten. Hier muss der erste Wahlgang auf einen Termin zwischen Januar und April angesetzt werden. Im Kanton Genf werden zuerst die Gemeindeparlamente und dann die Exekutive (municipalité) gewählt, während im Kanton Schaffhausen häufig zuerst der Gemeindepräsident und dann die Mitglieder des Gemeinderates gewählt werden.

In Tabelle 1 sind die Jahre, in denen Gesamterneuerungswahlen stattfinden, für die verschiedenen Kantone aufgeführt. In der Regel dauert eine Legislatur vier Jahre. Die Westschweizer Kantone Fribourg, Waadt und Jura haben sich jedoch für eine Legislaturdauer von fünf Jahren entschieden und im Kanton Bern wären auch sechs Jahre möglich. Kürzere Legislaturen, zum Teil für spezifische Funktionen (Präsidium, Säckelmeister), gibt es in den Kantonen Uri, Schwyz, Nidwalden und Appenzell Innerrhoden. Im Kanton Graubünden schliesslich ist es den Gemeinden selbst überlassen, hier eine Regelung zu treffen.

Tabelle 1:
Gemeindeexekutive: Zeitpunkt der Wahl, Amtsdauer und Wahljahre

	<i>Wahlzeitpunkt</i>	<i>Amtsdauer</i>	<i>letzte Wahlen / nächste Wahlen</i>		
ZH	gleichzeitig im selben Jahr. zw. Jan. und April	4 Jahre	2006	2010	2014
BE	nicht gleichzeitig	max. 6 Jahre	-	-	-
LU	gleichzeitig, ohne best. Zeitpunkt	4 Jahre	2005	2009	2013
UR	keine konkreten Angaben, nicht gleichzeitig	2 oder mehr Jahre	-	-	-
SZ	gleichzeitig, ohne best. Zeitpunkt	2 & 4 Jahre 1)	2006	2010	2014
OW	keine konkreten Angaben 2)	4 Jahre	2008	2012	2016
NW	keine konkreten Angaben 3)	4 Jahre	-	-	-
GL	gleichzeitig, ohne best. Zeitpunkt	4 Jahre	2009	2013	2017
ZG	gleichzeitig, anfangs Oktober	4 Jahre	2006	2010	2014
FR	gleichzeitig, im ersten Quartal	5 Jahre	2006	2011	2016
SO	gleichzeitig, ohne best. Zeitpunkt	4 Jahre	2005	2009	2013
BS	nicht gleichzeitig	4 Jahre	-	-	-
BL	gleichzeitig, tendenziell Frühjahr	4 Jahre	2004	2008	2012
SH	keine konkreten Angaben 4)	4 Jahre	2008	2012	2016
AR	gleichzeitig, tendenziell Frühjahr	4 Jahre	2007	2011	2015
AI	gleichzeitig, anfangs Mai 5)	1-4 Jahre	-	-	-
SG	gleichzeitig, ohne best. Zeitpunkt	4 Jahre	2008	2012	2016
GR	nicht gleichzeitig	durch Gem. festgelegt	-	-	-
AG	gleichzeitig, ohne best. Zeitpunkt	4 Jahre	2009	2013	2017
TG	gleichzeitig, ohne best. Zeitpunkt	4 Jahre	2007	2011	2015
TI	gleichzeitig, im April	4 Jahre	2008	2012	2016
VD	gleichzeitig, ohne best. Zeitpunkt	5 Jahre	2006	2011	2016
VS	gleichzeitig, Anfang/Mitte Okt.	4 Jahre	2008	2012	2016
NE	gleichzeitig, im Mai	4 Jahre	2008	2012	2016
GE	gleichzeitig, ohne best. Zeitpunkt	4 Jahre	2007	2011	2015
JU	gleichzeitig, Mitte/Ende Okt.	5 Jahre	2008	2012	2017

Quelle: Recherchen: Julien Fiechter

- 1) 2 Jahre für Gemeindepräsident, Vizepräsident und Säckelmeister, 4 Jahre für andere Mitglieder
- 2) Wahljahre werden mit Regierungsratsbeschluss festgelegt (Auskunft Staatskanzlei, 14.6.2011)
- 3) Gemeinden können die Exekutive alle 2 Jahre teilweise erneuern
- 4) Gemeindepräsidien werden in der Regel zusammen mit dem Regierungsrat im August gewählt, danach wird der Gemeinderat gewählt. Das neue Gesetz gibt den Gemeinden aber deutlich mehr Handlungsspielraum (Auskunft Staatskanzlei, 14.6.2011).
- 5) Amtsdauer kann 1-4 Jahre betragen

2.2 WO WIRD GEWÄHLT? (WAHLORT)

Gewählt werden die Mitglieder in den Schweizer Exekutiven grossmehrheitlich an der Urne. Ende der 1980er Jahren hielt die erste gesamtschweizerische Gemeindebefragung fest, dass 81.4 Prozent der Gemeinden ihre Exekutive an der Urne wählten, 16.4 Prozent taten dies in der Gemeindeversammlung und im Kanton Neuenburg wurde die Exekutive noch im Parlament gewählt (vgl. Ladner 1991: 68 ff.). In den letzten zwanzig Jahren hat sich dieses Bild nicht wesentlich verändert. Die neuste Erhebung im Jahre 2009 ergibt, dass noch rund 14 Prozent der Gemeinden ihren Gemeinderat an der Gemeindeversammlung wählen. Hauptverantwortlich dafür sind nach wie vor die Kantone Bern und Graubünden, in denen in rund 45 respektive 70 Prozent der Gemeinden die Wahl in der Versammlung durchgeführt wird. Dazu gesellen sich eine kleine Zahl von weiteren Kantonen, in denen noch einzelne Gemeinden die Versammlungswahl kennen (zum Beispiel die Gemeinde Bauen im Kanton Uri). Im Kanton Neuenburg demgegenüber wurde 2002 die Möglichkeit geschaffen, die kommunale Exekutive direkt durch das Volk wählen zu lassen (vgl. z.B. die Stadt Neuchâtel). In etwas mehr als der Hälfte der Kantone ist jedoch die Urnenwahl in der kantonalen Gesetzgebung für die Gemeinden zwingend vorgeschrieben (so in ZH, LU, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, SG, TI, VD, VS, GE und JU).

2.3 WIE WIRD GEWÄHLT? (WAHLVERFAHREN)

Für die Wahl der Gemeindeexekutive kommen in der Schweiz zwei unterschiedliche Wahlverfahren zur Anwendung, die selbst wiederum je nach Kanton teilweise unterschiedlich gehandhabt werden: Es sind dies das deutlich stärker verbreitete Majorzwahlverfahren und das Proporzwahlverfahren (vgl. Ladner 1991a: 69 ff.).

In vielen Kantonen ist es den Gemeinden durch übergeordnete Gesetze vorgegeben, nach welchem Wahlverfahren sie die Exekutive zu bestellen haben (vgl. Ladner 1991a: 292 f.). Proporzkantone sind einzig ZG

und TI. In den Kantonen BE, LU, NW, FR, SO, BL, GR, TG, VS, NE und JU haben die Gemeinden die Möglichkeit, zwischen den beiden Wahlverfahren zu wählen. Dabei zeigt sich, dass vor allem in den Kantonen SO und VS das Proporzverfahren sehr populär ist. Hier haben sich rund 80 Prozent der Gemeinden für dieses Wahlverfahren entschieden. In den Kantonen JU und BE liegt der Anteil der Proporzgemeinden zwischen 40 und 60 Prozent und in den Kantonen FR und NE bei rund 30 Prozent.

Über alle Gemeinden gerechnet ergibt unsere Untersuchung 2009, dass rund ein Viertel der Gemeinden ihre Exekutive nach dem Proporzwahlverfahren bestellt, während die grosse Mehrheit auf das Majorzverfahren zurückgreift.

In der Untersuchung im Jahr 1998 gaben knapp 3 Prozent der Gemeinden an, das Wahlverfahren geändert zu haben. Dabei lag der Anteil derjenigen Gemeinden, die vom Majorz zum Proporz gewechselt hatten, leicht höher als der Anteil der Gemeinden, die vom Proporz zum Majorz gewechselt hatten. Unsere neuste Untersuchung bestätigt diesen Trend jedoch nicht: Insgesamt hat eher das Majorzwahlssystem ganz leicht an Popularität gewonnen.

In der konkreten Handhabung führen die beiden Wahlverfahren nicht zu grossen Unterschieden. Auch in Majorzgemeinden sind in der Regel die wichtigen Parteien in der Regierung vertreten, sei dies, weil die Mehrheitspartei freiwillig darauf verzichtet, Kandidierende für sämtliche Sitze ins Rennen zu schicken, sei dies, weil sich die Wählenden einem solchen Mehrheitsanspruch gegenüber verwehren und nicht alle Kandidierenden der Mehrheitspartei wählen.

Dennoch lassen sich auch gewisse Unterschiede erkennen. So haben es kleinere und neue Parteien unter dem Proporzwahlverfahren deutlich einfacher, Exekutivsitze zu gewinnen, weil ihnen in der Regel dafür bereits 15 bis 20 Prozent der Stimmen reichen. Weiter lässt sich zeigen, dass in Proporzgemeinden die Zahl der Lokalparteien etwas grösser ist und auch die Wahlbeteiligung etwas höher liegt (vgl. Ladner 1996 und Ladner/Milner 1999).

2.4 WER WIRD GEWÄHLT? (PROFIL UND MOTIVATION DER GEWÄHLTEN)

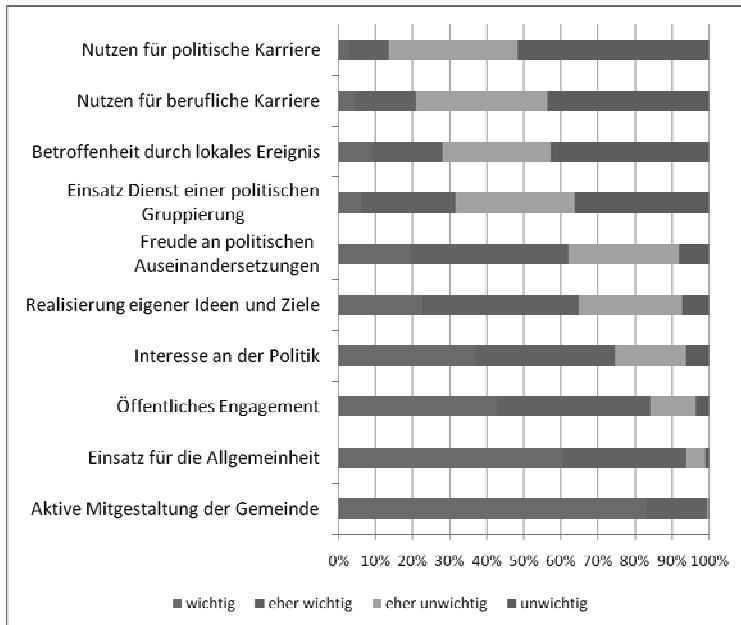
Es sind also der Gemeindepräsident zusammen mit den anderen Mitgliedern der Gemeindeexekutive, die die Gemeindepolitik machen oder zumindest entscheidend prägen (Ladner 1991: 56). Sie verfügen kraft ihres Amtes und über die ihnen unterstellte Verwaltung über einen grossen Wissensvorsprung was die kommunalen Sachgeschäfte anbelangt und sind auch aufgefordert, sich mit strategischen Fragen der Gemeindeentwicklung zu befassen.

Die direkte Volkswahl der Gemeindeexekutive erhöht ihre Legitimation zusätzlich, was ihre Position weiter stärkt. Bedeutungsvoll ist dies vor allem in den Gemeinden mit einem Gemeindeparlament. Nicht selten kommt es denn auch vor, dass sich die Mitglieder der kommunalen Parlamente beklagen, dass sie den Mitglieder der Gemeindeexekutive inhaltlich kaum etwas entgegenzusetzen hätten und sich ihre Aufgabe lediglich auf ihre Finanz- und Oberaufsicht beschränkte. In den Versammlungsgemeinden wird die Ausübung der Kontrollfunktion durch die Stimmbürgerschaft noch schwieriger, was die Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der Exekutiven weiter stärkt.

Dem gilt es jedoch entgegen zu halten, dass in vielen – vor allem in den vielen kleinen – Gemeinden ein Exekutivamt in erster Linie aus Pflichtgefühl und weniger aus macht- und parteipolitischen Überlegungen angenommen wird. Zu diesem Schluss kommt man zumindest, wenn man den Aussagen der Mitglieder in den kommunalen Exekutiven Glauben schenken darf.

Dies bestätigt auch eine 2009 unter sämtlichen kommunalen Exekutivmitgliedern durchgeführte Befragung (vgl. Geser et al. 2011). Zu den wichtigsten Gründen für ein politisches Engagement gehören der Wunsch nach einer aktiven Mitgestaltung der Entwicklung der Gemeinde und der Einsatz für die Allgemeinheit (vgl. Abbildung 2). Politische und berufliche Interessen, aber auch direkte Betroffenheit spielen kaum eine wichtige Rolle.

Abbildung 2:
Motive für die Kandidatur für ein Exekutivamt (Prozentanteile)



N=7170-7810

Auch wenn solche Aussagen immer mit einer gewissen Vorsicht interpretiert werden müssen, so kann doch festgehalten werden, dass für die überwiegende Mehrheit der Inhaber von Exekutivämtern ein freiwilliges Engagement im Dienste der kommunalen Selbstverwaltung wichtiger ist als der Zugewinn von (politischer) Macht. Entsprechend ziehen sich viele Amtsinhaber nach zwei oder drei Legislaturen auch wieder aus der Politik zurück. Im Querschnitt betrachtet sind etwa 40 Prozent der Gemeinderäte in ihrer ersten Amtsperiode und etwa 30 Prozent in ihrer zweiten, was auf eine eher schnellere Rotation hindeutet (Geser et al. 2011).

Aufgrund der Exekutivstudie ergibt sich für die Mitglieder der kommunalen Exekutive folgendes Profil (vgl. Geser et al. 2011): Die Mehrheit verfügt über ausgezeichnete Bildungsabschlüsse und 50 Prozent sind

CAHIER DE L'IDHEAP 263

WAHLEN IN DEN SCHWEIZER GEMEINDEN

selbständig oder gehören in ihren Firmen dem höheren Kader an. Rund ein Viertel der Exekutivmitglieder sind Ende der Nuller-Jahre Frauen (vgl. auch Kapitel 6). Ebenfalls untervertreten sind die Jungen. Nicht einmal jeder zwanzigste Gemeinderat ist jünger als 35. Dagegen tragen die 45 bis 65-jährigen mit einem Anteil von zwei Dritteln an allen Gemeinderäten die Hauptlast der kommunalen Regierungstätigkeiten. Das stärkste Alterssegment bilden dabei die 45 bis 54-Jährigen mit 40 Prozent gefolgt von den 55 bis 64-Jährigen mit gut 25 Prozent. Als zentrale soziale Merkmale gelten weiter intakte familiäre Verhältnisse und eine starke Verankerung in der Wohngemeinde: Über 80 Prozent der befragten Gemeinderäte sind verheiratet und haben Kinder, und die Hälfte der Befragten ist zum Zeitpunkt ihrer Wahl schon mehr als 20 Jahre in der Gemeinde wohnhaft. Die erwähnte Studie zeigt weiter, dass mit zunehmender Gemeindegrösse das Bildungsniveau und das Alter ansteigen und für die Amtsübernahme auch parteipolitische Überlegungen wichtiger werden.

3 DER VERLAUF KOMMUNALER WAHLEN

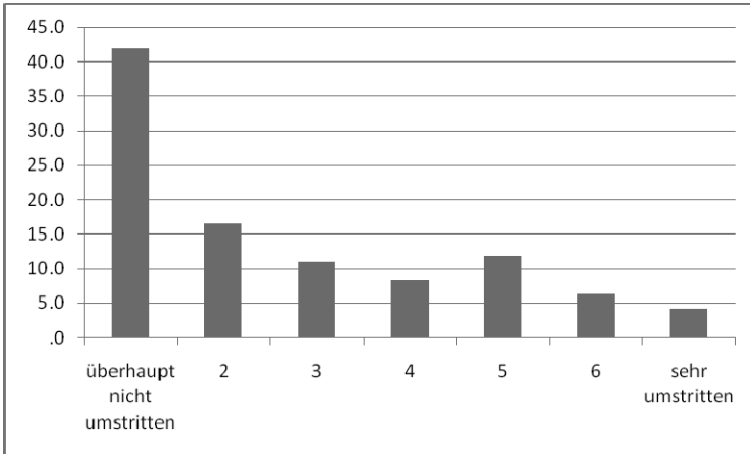
Von Interesse in diesem Abschnitt ist, wie heftig um die Sitze in den Gemeindeexekutiven gestritten wird. Dies kann als Mass für die Attraktivität der Ämter genommen werden. Voraussetzung für umstrittene Wahlen ist allerdings zuerst einmal eine grössere Zahl geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten, die sich um die verschiedenen Ämter bewerben und den Stimmbürgerinnen und Stimmbürger politische Alternativen anbieten. Weiter kann beispielsweise vermutet werden, dass die Existenz einer grösseren Zahl an lokalpolitischen Gruppierungen und Parteien mit einem verstärkten politischen Wettbewerb einhergeht.

3.1 WIE UMSTRITTENEN SIND KOMMUNALE WAHLEN?

Unsere Erhebung zeigt, dass lokale Wahlen in der Regel alles andere als hart umkämpft sind. In rund 40 Prozent der Gemeinden sind sie – nach Auskunft der Gemeindeschreiber – überhaupt nicht umstritten und in einem zusätzlichen Viertel haben sie als eher nicht umstritten zu gelten (vgl. Abbildung 3). Nur in etwas mehr als einem Fünftel der Gemeinden werden die Wahlen als mehr oder weniger stark umstritten bezeichnet.

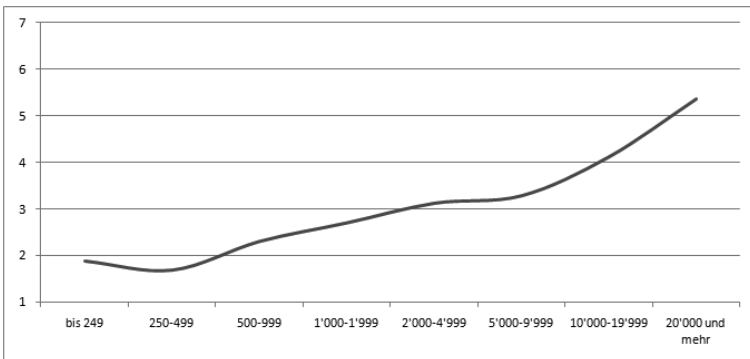
Eine nicht unwichtige Rolle kommt bei der Frage nach der Umstrittenheit der Wahlen der Gemeindegrösse zu. Je grösser die Gemeinde, desto umstrittener sind die Wahlen (vgl. Abbildung 4). Mehrheitlich umstritten sind die Wahlen aber erst in Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern und damit in einem verschwindend kleinen Teil der Schweizer Gemeinden: Bekanntlich haben lediglich 5.2 Prozent der 2596 Gemeinden (Stand 1.1.2009) mehr als 10'000 Einwohner.

Abbildung 3:
Umstrittenheit lokaler Wahlen auf einer Skale von 1 (überhaupt nicht umstritten) bis 7 (sehr umstritten)



N=1388

Abbildung 4:
Umstrittenheit lokaler Wahlen auf einer Skale von 1 (überhaupt nicht umstritten) bis 7 (sehr umstritten) nach Gemeindegrösse



N=1388; 1 = überhaupt nicht umstritten, 7 = sehr umstritten

Gewisse Unterschiede zeigen sich hinsichtlich der Sprachregion. Am umstrittensten sind die Wahlen im Tessin (Mittelwert 3.9, N=82), gefolgt von der französischsprachigen (Mittelwert 2.8, N=384) und der deutschsprachigen Schweiz (Mittelwert 2.5, N=922). Das Tessin, das konnten wir bereits in früheren Untersuchungen feststellen, kennt traditionell eine hohe Politisierung auf lokaler Ebene (vgl. Ladner 1991).

Wenn sich nicht mehr Kandidaten zur Verfügung stellen, als Sitze zu vergeben sind, und es das Wahlgesetz erlaubt, können die Mitglieder der Gemeindeexekutive auch in einer „stillen Wahl“ gewählt werden. In einigen Gemeinden kann es also vorkommen, dass überhaupt keine öffentlichen Wahlen durchgeführt werden. Gemäss unserer Befragung geben etwas mehr als 20 Prozent (N=1373) der Gemeindeschreiber an, dass die Gemeindeexekutive beim letzten Wahltermin in stiller Wahl gewählt wurde. Dieser Wert erscheint uns allerdings etwas gar hoch. Möglich ist auch, dass Wahlen von den Gemeindeschreibern als stille Wahl bezeichnet werden, wenn keine Auswahl zur Verfügung steht und automatisch alle Kandidierenden gewählt werden. Lediglich 92 der 290 Gemeinden, die angeben, dass die Exekutive in stiller Wahl gewählt wurde, machen keine Angaben zur Wahlbeteiligung. Entsprechend kann davon ausgegangen werden, dass der Anteil der Gemeinden, in denen die Exekutive in stiller Wahl, d.h. ohne Stimmabgabe der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gewählt wird, wohl eher bei 7 bis 8 Prozent liegt.

3.2 MEHR KANDIDIERENDE ALS SITZE

Verschiedene frühere Untersuchungen haben gezeigt, dass die Gemeinden grosse Schwierigkeiten haben, genügend Personen, die sich für ein Exekutivamt interessieren, zu finden. Abgesehen von den ganz grossen Gemeinden und Städten, in denen es attraktive, vollamtliche Exekutivämter zu besetzen gibt, ist das Angebot an amtswilligen Kandidierenden in der Mehrheit der Gemeinden eher beschränkt. Mehr als 60 Prozent der Gemeinden hatten in den letzten Jahren nach Aussagen der Gemeindeschreiber grössere Schwierigkeiten, auf die Wahlen hin genü-

CAHIER DE L'IDHEAP 263

DER VERLAUF KOMMUNALER WAHLEN

gend geeignete Kandidatinnen und Kandidaten zu finden (vgl. Ladner et al. 2000: 25 ff.).

Lediglich in rund der Hälfte der Gemeinden stehen den Wählenden mehr Kandidierende zur Auswahl, als es Sitze zu vergeben gilt.⁴ Vor zwanzig Jahren lag dieser Anteil – allerdings nicht auf genau dieselbe Art erhoben – bei 38.8 Prozent. Damit sind in einem stattlichen Teil der Gemeinden die lokalen – „faute de mieux“ – reine Bestätigungswahlen. Tabelle 2 zeigt, dass erst ab einer Gemeindegrösse von mehr als 10'000 Einwohnern sich in der Regel mehr Kandidierende um einen Exekutivsitze bewerben, als effektiv Sitze vorhanden sind. Besonders unumstritten scheinen die Exekutivsitze in der Westschweiz zu sein und am umstrittensten sind sie in der italienischsprachigen Schweiz. Zu den Kantonen, in denen die Zahl der Kandidierenden besonders häufig mit der Zahl der Sitze übereinstimmt, gehören SZ, GR, LU, NE, GL und UR.

3.3 WAHLERGEBNISSE

Wie häufig kommt es zu Abwahlen bestehender Gemeinderäte und Gemeinderätinnen? Wie oft kommt es zu unerwarteten Wahlergebnissen und wie oft werden Personen gewählt, die gar nicht offiziell für ein Exekutivamt kandidiert haben? Diese Fragen geben uns zusätzlich Aufschluss darüber, wie wichtig und umstritten die kommunalen Wahlen sind.

⁴ In die gleiche Richtung deutet auch eine ähnlich gelagerte Frage: Neue Kandidaten sind in etwas weniger als der Hälfte der Gemeinden (44.6%; N=1320) gegen bisherige Exekutivmitglieder angetreten.

Tabelle 2:
Mehr Kandidierende als Sitze in der Gemeindeexekutive, nach Gemeindegrosse, Sprachregion und Kantonszugehörigkeit (Prozentanteile)

<i>Einwohner</i>	<i>%-Anteil</i>	<i>N=</i>	<i>Sprache</i>	<i>%-Anteil</i>	<i>N=</i>
bis 249	18.6%	118	D	51.7%	901
250-499	18.3%	175	F	45.6%	390
500-999	37.3%	260	I	63.9%	72
1'000-1'999	51.5%	293			
2'000-4'999	69.5%	321			
5'000-9'999	76.5%	115			
10'000-19'999	95.1%	61			
20'000 +	95.0%	20			

<i>Kanton</i>	<i>%-Anteil</i>	<i>N=</i>	<i>Kanton</i>	<i>%-Anteil</i>	<i>N=</i>
AI	100.0%	4	FR	49.4%	89
OW	100.0%	5	AG	46.9%	128
ZG	100.0%	7	VS	46.8%	62
GE	68.2%	22	VD	45.7%	188
SG	63.5%	52	JU	45.5%	33
SO	61.9%	63	AR	40.0%	10
TI	61.8%	68	SZ	36.8%	19
ZH	61.6%	112	GR	34.5%	84
NW	60.0%	5	LU	34.0%	47
TG	56.5%	46	NE	32.1%	28
BE	54.4%	217	GL	20.0%	5
BL	54.1%	37	UR	6.3%	16
BS	50.0%	2			
SH	50.0%	14	Total	50.6%	1363

CAHIER DE L'IDHEAP 263

DER VERLAUF KOMMUNALER WAHLEN

Erneut kandidierende Exekutivmitglieder werden in der Regel in ihrem Amt bestätigt. Weniger als ein Fünftel der Gemeinden geben an, dass bei ihren letzten Wahlen ein wieder kandidierendes Mitglied des Gemeinderates nicht im Amt bestätigt wurde (vgl. Tabelle 3). Interessant ist weiter, dass die Gemeindegrösse, abgesehen von den Gemeinden unter 2000 Einwohnern, keinen eindeutigen Einfluss auf die Nicht-Wiederbestätigung hat. Es kann also nicht davon ausgegangen werden, dass die Exekutivmitglieder in den ganz grossen Gemeinden eindeutig stärker befürchten müssen, dass sie in ihrem Amt nicht wieder bestätigt werden als Kandidierende in mittelgrossen Gemeinden. In den ganz kleinen Gemeinden hingegen ist die Abwahlgefahr noch etwas geringer. Was die Sprachregionen anbelangt, so kommt es am häufigsten zu Nicht-Wiederwahlen in der italienischsprachigen Schweiz gefolgt von der Romandie und der Deutschschweiz. Und mit Blick auf die Kantone geschieht dies am häufigsten im Kanton Solothurn.

Zu ganz ähnlichen Ergebnissen kommt man, wenn man fragt, ob Kandidaten gewählt wurden, von denen man es nicht erwartet hätte. Auch hier sind es weniger als ein Fünftel der Gemeinden, in denen es zu unerwarteten Wahlergebnissen kommt (vgl. Tabelle 4). Wiederum zeigt sich kein ausgesprochen starker Zusammenhang mit der Gemeindegrösse, auch wenn dies in den grösseren Gemeinden etwas häufiger vorzukommen scheint.

Interessant ist schliesslich, dass in jeder zwanzigsten Gemeinde Personen in den Gemeinderat gewählt wurden, die gar nicht offiziell für ein solches Amt kandidiert hatten. Dieses Phänomen ist vor allem in den kleinen Gemeinden anzutreffen, wo es besonders schwierig ist, genügend Kandidaten zu finden. Zudem tritt es etwas häufiger in den französischsprachigen Gemeinden auf.

Tabelle 3:
Anteil Gemeinden, in denen Amtsinhaber abgewählt wurden, nach Ge-
meindegrösse, Sprachregion und Kantonszugehörigkeit

<i>Einwohner</i>	<i>%-Anteil</i>	<i>N=</i>	<i>Sprache</i>	<i>%-Anteil</i>	<i>N=</i>
bis 249	12.2%	115	D	14.9%	899
250-499	9.1%	176	F	21.2%	387
500-999	16.9%	261	I	34.7%	72
1'000-1'999	15.9%	290			
2'000-4'999	23.1%	320			
5'000-9'999	21.7%	115			
10'000-19'999	29.5%	61			
20'000 +	20.0%	20			

<i>Kanton</i>	<i>%-Anteil</i>	<i>N=</i>	<i>Kanton</i>	<i>%-Anteil</i>	<i>N=</i>
SO	42.9%	63	SH	14.3%	14
TI	35.3%	68	GR	13.3%	83
FR	29.2%	89	TG	13.0%	46
ZG	28.6%	7	ZH	12.6%	111
JU	26.5%	34	GE	9.1%	22
NE	22.2%	27	AG	7.8%	129
GL	20.0%	5	UR	6.3%	16
NW	20.0%	5	LU	4.3%	47
OW	20.0%	5	AI	0.0%	4
BE	18.0%	217	AR	0.0%	10
SG	17.3%	52	BS	0.0%	2
VD	17.3%	185	SZ	0.0%	
BL	16.7%	36			
VS	16.1%	62	Total	17.7%	1358

CAHIER DE L'IDHEAP 263
DER VERLAUF KOMMUNALER WAHLEN

Tabelle 4:
Anteil Gemeinden, in denen Kandidierende gewählt wurden, von denen man es nicht gedacht hätte, nach Gemeindegrösse, Sprachregion und Kantonszugehörigkeit

<i>Einwohner</i>	<i>%-Anteil</i>	<i>N=</i>	<i>Sprache</i>	<i>%-Anteil</i>	<i>N=</i>
bis 249	16.8%	113	D	15.6%	889
250-499	10.7%	177	F	18.4%	381
500-999	17.4%	259	I	38.6%	70
1'000-1'999	15.7%	286			
2'000-4'999	19.6%	317			
5'000-9'999	20.2%	109			
10'000-19'999	31.7%	60			
20'000 +	26.3%	19			
<i>Kanton</i>	<i>%-Anteil</i>	<i>N=</i>	<i>Kanton</i>	<i>%-Anteil</i>	<i>N=</i>
ZG	42.9%	7	VD	14.7%	184
OW	40.0%	5	ZH	12.6%	111
TI	36.4%	66	GE	9.5%	21
SO	32.3%	62	TG	9.1%	44
FR	26.4%	87	AG	7.1%	127
GR	25.3%	83	LU	6.5%	46
AR	22.2%	9	SZ	5.3%	19
VS	20.6%	63	AI	0.0%	4
BL	20.6%	34	BS	0.0%	2
GL	20.0%	5	NW	0.0%	5
BE	19.1%	215	SH	0.0%	14
JU	18.8%	32	UR	0.0%	16
NE	17.9%	28			
SG	15.7%	51	Total	17.6%	1340

3.4 BILDUNG DES INDIKATORS „UMSTRITTENHEIT KOMMUNALE WAHLEN“

Aufgrund der verschiedenen Angaben zum Verlauf der letzten Exekutivwahlen soll für den weiteren Verlauf der Arbeit ein Indikator gebildet werden. Die vier Merkmale „Mehr Kandidierende als Sitze“, „Herausforderung amtierender Gemeinderatsmitglieder“, „Abwahl gewählter Mitglieder“ und „unerwartete Wahlergebnisse“ deuten auf stark mobilisierende Wahlen hin, bei denen auch hohe Beteiligungswerte zu erwarten sind. Sind alle vier Merkmale erfüllt, so kann von stark umstrittenen Wahlen ausgegangen werden, ist keines oder nur eines dieser Merkmale erfüllt, so sind die Wahlen wenig umstritten.⁵

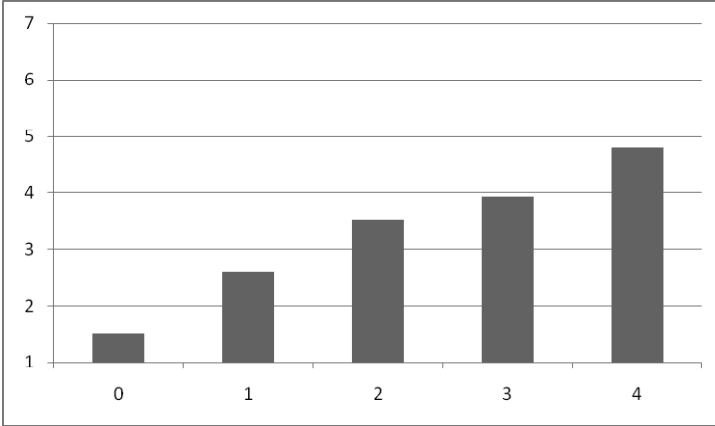
Die nachfolgende Abbildung 5 zeigt, dass sich diese Merkmale mit der Einschätzung der Umstrittenheit von Wahlen auf der 7er Skala decken. Je höher der Indikator-Wert, desto höher ist die durchschnittliche Einschätzung der Umstrittenheit der Wahlen durch die Gemeindeschreiber (pearson corr = .581, sig. =.000, N = 1301).

Wiederum lässt sich zeigen, dass mit zunehmender Gemeindegrösse die Wahlen umstrittener werden und dass im Tessin die Wahlen insgesamt am umstrittensten sind gefolgt von der Westschweiz und der Deutschschweiz.

Berechnet man die Durchschnittswerte für den Indikator „Umstrittenheit kommunaler Wahlen“ für die einzelnen Kantone, so finden sich besonders umstrittene Wahlen in den Kantonen Zug, Obwalden, Solothurn und Tessin, während im Kanton Uri die Wahlen überhaupt nicht umstritten sind (vgl. Abbildung 6).

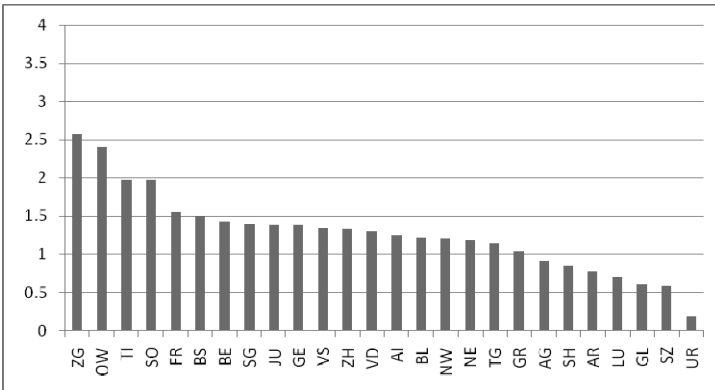
⁵ Die Teststatistik für die Indikatorbildung ergibt einen Wert von 0.704 (Cronbachs Alpha), was als befriedigend bezeichnet werden kann.

Abbildung 5:
Indikator „Umstrittene Wahlen“ (X-Achse) und durchschnittliche Um-
strittenheit der Wahlen nach Einschätzung der Gemeindeglieder auf
der 7ner-Skala (Y-Achse)



N=1301

Abbildung 6:
Indikator „Umstrittenheit kommunaler Wahlen“ nach Kantonen (Durch-
schnittswerte)



3.5 WELCHE FAKTOREN FÜHREN ZU UMSTRITTENEN WAHLEN?

Welches sind die wichtigsten Faktoren, die dafür verantwortlich gemacht werden können, dass es in den Gemeinden zu umstrittenen Wahlen kommt? Wie bereits festgestellt, gehört dazu sicher die Gemeindegrösse. Je grösser eine Gemeinde, desto eher kommt es zu umstrittenen Wahlen. Eine weitere Einflussvariable ist die Sprachregion. In den Tessiner Gemeinden sind lokale Wahlen deutlich umstrittener.

Zu umstrittenen Wahlen, so kann angenommen werden, kommt es darüber hinaus vor allem in heterogenen Gemeinden, in denen unterschiedliche Bevölkerungssegmente mit unterschiedlichen politischen Vorstellungen über die politische Führung und die zukünftige Entwicklung der Gemeinde existieren.

Mehr oder weniger direkt verknüpft mit unterschiedlichen Bevölkerungssegmenten ist die Existenz von verschiedenen politischen Parteien. Dies gilt vor allem für die grösseren Gemeinden. Insgesamt geben in der aktuellen Gemeindeschreiberbefragung rund 60 Prozent der Gemeinden an, dass sie über organisierte Lokalparteien oder andere Gruppierungen verfügen, die Kandidierende für die Gemeindeexekutive portieren. Zur Regel (mit mehr als 90 Prozent der Gemeinden, die Lokalparteien haben) wird dies jedoch erst in Gemeindegrössenkategorien ab 2000 Einwohnern.

Weiter kann vermutet werden, dass auch Elemente des politischen Systems einen Einfluss auf die Umstrittenheit von Wahlen haben. Die Existenz eines Gemeindeparlaments kann zu einer Politisierung der lokalen Politik führen, die letztlich in einen intensiveren Wahlkampf mündet. Die zu überprüfende Hypothese würde hier also wie folgt lauten: Vergleicht man zwei bezüglich Gemeindegrösse, sprachregionaler Herkunft und anderer wichtiger Variablen identische Gemeinden, die sich nur bezüglich der Existenz eines Gemeindeparlaments unterscheiden, so ist zu erwarten, dass die Wahlen in der Parlamentsgemeinde umstrittener sind.

Ganz ähnlich kann auch hinsichtlich des Wahlverfahrens argumentiert werden, wobei hier die Erwartungen weniger eindeutig sind. So kann beispielsweise erwartet werden, dass das Proporzwahlverfahren nicht

nur die Herausbildung von politischen Gruppierungen fördert, sondern auch generell zu einem intensiveren Wahlkampf mit einer grösseren Zahl an ernsthaften Bewerbern führt. Dem kann entgegengehalten werden, dass Majorzwahlen viel stärker als Personenwahlen geführt werden, was für die Wählenden nicht nur übersichtlicher, sondern auch attraktiver wird (vgl. dazu Ladner/Milner 1999).

Die Überprüfung der Erklärungskraft dieser verschiedenen Einflussfaktoren mit Hilfe einer multiplen, linearen Regression zeigt, dass die Gemeindegrosse tatsächlich die wichtigste Variable ist, welche umstrittene Kommunalwahlen zu erklären vermag (vgl. Tabelle 5). Ebenfalls bedeutsam ist das Proporzwahlssystem. Wird die Exekutive im Proporzwahlverfahren gewählt, so stehen häufiger mehr Kandidierende als Sitze zur Verfügung, werden amtierende Gemeinderatsmitglieder herausgefordert und kommt es zu unerwarteten Ergebnissen. Weiter bestätigt sich, dass die Wahlen in der italienisch- und französischsprachigen Schweiz eher umstrittener sind, und schliesslich zeigt sich auch, dass es in politisch heterogenen Kontexten⁶ eher zu umstrittenen Wahlen kommt.

3.6 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Bild, welches die Gemeindegrosse vermitteln, zeugt von insgesamt nur wenig umstrittenen Wahlen. Es bewerben sich lediglich in jeder zweiten Gemeinde mehr Kandidierende als effektiv Sitze zu vergeben sind. Lediglich in jeder fünften Gemeinde kann von wirklich umstrittenen Wahlen ausgegangen werden und noch etwas seltener kommt es zu einer Abwahl amtierender Mandatsträger oder zu unerwarteten Ergebnissen. Weiter zeigt sich, dass in den grösseren Gemeinden die Wahlen deutlich umstrittener sind und dass das Proporzwahlverfahren mit umstrittenen Wahlen einhergeht.

⁶ Die politische Heterogenität wird hier auf der Basis der Wählerstimmenanteilen bei den Nationalratswahlen 2007 bestimmt. Die Formel lautet: Heterogenität = $1 / \sum_{i=1}^n p_i^2$, wobei n für die Zahl der Parteien und p_i für den Wählerstimmenanteil der Partei i steht.

Tabelle 5:
Determinanten der Umstrittenheit (Index) kommunaler Wahlen (lineare Regression, standardisierte Beta-Koeffizienten)

	Standardisierte Beta-Koeffizienten
<i>Gemeindegrösse 2009 (log.)</i>	.355 ***
<i>Anteil Französischsprachige in der Gemeinde</i>	.106 ***
<i>Anteil Italienischsprachige in der Gemeinde</i>	.084 ***
<i>Heterogenität Nationalratswahlen 2007</i>	.054 *
<i>Organisierte politische Gruppierungen</i>	.013
<i>Gemeindeparlament</i>	.050
<i>Urnenwahl der Exekutive</i>	-.020
<i>Proporzverfahren</i>	.301 ***
<i>R² adj.</i>	.267
<i>N=</i>	1'162

Signifikanzniveau: * = 10%-Niveau; **= 5%-Niveau; ***= 1%-Niveau

Angesichts des relativ beschränkten Wettbewerbs müsste eigentlich angenommen werden, dass auch die Wahlbeteiligung in den Gemeinden – vor allem wenn wir sie mit den Wahlen auf kantonaler und nationaler Ebene vergleichen – relativ bescheiden ausfällt. Zudem wäre zu erwarten, dass die Wahlbeteiligung vor allem in den kleineren Gemeinden tiefer liegt, weil es hier seltener zu „richtigen“, d.h. umstrittenen Wahlen kommt. Diese Annahmen gehören zu den Fragen, denen im nächsten Abschnitt nachgegangen wird.

4 WAHLBETEILIGUNG

Die Beteiligung an lokalen Wahlen ist in den Politikwissenschaften nur selten Gegenstand von Untersuchungen (Hajnal/Lewis 2003: 645). Hauptverantwortlich dafür ist, dass das Augenmerk in der Regel auf der nationalen Ebene liegt. Zudem, und dies trifft für die Schweiz in besonderem Masse zu, sind die Beteiligungswerte für lokale Wahlen deutlich schwieriger zu erfassen. Hierzulande gibt es keine umfassenden schweizweiten Statistiken zu den lokalen Wahlen. Der einzige Weg zu einigermaßen vergleichbaren Zahlen führt über Befragungen. Seit 1988 liegen insgesamt vier gesamtschweizerische Untersuchungen auf Gemeindeebene vor, bei denen jeweils die Wahlbeteiligung an den letzten Exekutivwahlen erhoben wurde.

Bevor wir uns aber mit der Beteiligung in einzelnen Gemeinden und allfälligen Unterschieden zwischen den Gemeinden beschäftigen, fragen wir zuerst, wie viele Leute sich überhaupt an nationalen, kantonalen und lokalen Wahlen beteiligen. Diese Angaben geben Aufschluss darüber, wie wichtig die verschiedenen politischen Niveaus in der Schweiz sind. Danach wenden wir uns den in den Gemeindegliederbefragungen erhobenen Beteiligungswerte für die einzelnen Gemeinden zu. Dabei untersuchen wir, wie weit Unterschiede zwischen Gemeinden unterschiedlicher Grösse sowie unterschiedlicher sprachregionaler und kantonaler Herkunft bestehen. Abschliessend soll dann geprüft werden, welche Faktoren die unterschiedliche Beteiligung an lokalen Wahlen am besten zu erklären vermögen.

4.1 DIE BETEILIGUNG DER STIMMBÜRGERSCHAFT AN NATIONALEN, KANTONALEN UND LOKALEN WAHLEN

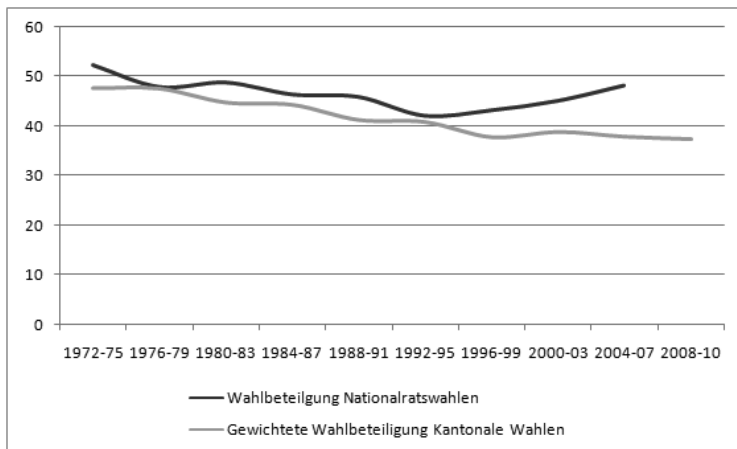
Fragt man nach dem Anteil der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die sich an Wahlen beteiligen, so sind die Zahlen für die Beteiligung an nationalen Wahlen am einfachsten zu eruieren, da sich die vom Bundesamt für Statistik publizierte Wahlbeteiligung jeweils auf die Gesamtheit der Stimmberechtigten in der Schweiz bezieht. Bereits

etwas komplizierter wird es, wenn nach dem Anteil der Personen gefragt wird, die sich an kantonalen Wahlen beteiligen. Berechnet man für die ebenfalls vom Bundesamt für Statistik ausgewiesenen Beteiligungswerte an kantonalen Wahlen lediglich die Durchschnittswerte, so fallen die vielen kleineren Kantone, in denen nur ein kleiner Teil der Bevölkerung lebt, zu stark ins Gewicht. Entsprechend gilt es, die Beteiligungswerte mit den Stimmberechtigten in den jeweiligen Kantonen zu gewichten.

Der Vergleich der Wahlbeteiligung bei Nationalratswahlen mit der Beteiligung bei kantonalen Parlamentswahlen fördert erste interessante Erkenntnisse zutage. Insgesamt nehmen (zumindest für den Beobachtungszeitraum seit den 1970er Jahre) in der Schweiz mehr Leute an den Nationalratswahlen teil, als sie dies an kantonalen Wahlen tun. Während sich die Unterschiede anfänglich noch auf ein paar wenige Prozent belaufen, so steigen sie gegen Mitte der 1990er Jahren deutlich an, was vor allem auf eine Zunahme der Wahlbeteiligung an nationalen Wahlen zurückzuführen ist (vgl. Abbildung 7). Offenbar haben die nationalen Wahlen gegenüber den kantonalen Wahlen an Bedeutung gewonnen, was die These von einer „Nationalisierung der Politik“, wonach sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verstärkt an der nationalen Politik orientieren und sich auch stärker dafür interessieren, unterstützt.

Die Betrachtung des gewichteten Wertes bei den kantonalen Parlamentswahlen darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es nach wie vor Kantone gibt, die – bei ihren letzten kantonalen Wahlen – eine Beteiligungsquote aufwiesen, die deutlich über der gesamtschweizerischen Beteiligung an nationalen Wahlen lag. Zu den Spitzenreitern gehört der Kanton Schaffhausen (mit 53.8 %, 2008), in dem die Beteiligung nach wie vor obligatorisch ist. Noch höher liegt die Beteiligung jedoch in den Kantonen Tessin (62.1 %, 2007) und Wallis (54.6 %, 2009). Beide Kantone kennen eine politische Kultur, in der die Zugehörigkeit zu einem politischen Lager weit ins gesellschaftliche Leben hineinreicht. Ebenfalls hoch ist die Beteiligung in den Kantonen Obwalden (52.1 %, 2010) und Nidwalden (53 %, 2010).

**Abbildung 7:
Beteiligung an Nationalratswahlen und Beteiligung an kantonalen
Wahlen im Vergleich**



Zur Berechnung der kantonalen Wahlbeteiligung wurden nur die Kantone berücksichtigt, deren Stimmberechtigten erfasst werden konnten. Es fehlen AI, AR und GR. Quelle: BFS, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/kantonale_parlemente/parteienstaerke.Document.21781.xls (heruntergeladen am 29.3.2011).

Der Vergleich der Entwicklung der Wahlbeteiligung bei kantonalen Wahlen in den einzelnen Kantonen seit den 1970er Jahren bestätigt zuerst einmal die Abnahme (vgl. Tabelle 6). Der Durchschnittswert über alle Kantone ist von rund 55 Prozent (Beginn 1970er Jahre) auf rund 42 Prozent (Ende 2000er Jahre) gesunken und in praktisch allen Kantonen (einzige Ausnahme bildet OW) liegt die Beteiligung heute tiefer als zu Beginn der 1970er Jahre. Im Vergleich zur Beteiligung auf nationaler Ebene, die Mitte der 1990er Jahre wieder anzusteigen begann, ist in der grossen Mehrheit der Kantone die Beteiligung stetig zurückgegangen. Einzige Ausnahme bilden die Kantone SZ, OW und NW, in denen unter anderem die aufkommende SVP den Wahlkampf belebt hat, sowie BL und VD.

CAHIER DE L'IDHEAP 263
WAHLBETEILIGUNG

Tabelle 6:
Wahlbeteiligung an kantonalen Parlamentswahlen nach Kantonen

	1972-75	1976-79	1980-83	1984-87	1988-91	1992-95	1996-99	2000-03	2004-07	2008-11	Ø**
ZH	43.3	40.1	38.1	45.8	39.3	38.2	38.0	34.8	35.9	38.2	39.2
BE	48.2	47.3	46.1	38.7	38.0	35.1	30.7	29.5	31.1	32.3	37.7
LU	68.2	64.1	63.8	56.9	51.9	49.7	51.8	46.0	44.8	43.5	54.1
UR									48.5	39.7	44.1
SZ		51.9	45.2	43.1	39.7	39.4	32.8	47.3	40.3	41.3	42.3
OW	51.3	51.2	48.2	58.8	50.3	42.7	43.1	58.6	41.5	52.1	49.8
NW			59.6	49.9	57.4	46.6	49.0	59.7	43.9	53.0	52.4
GL	54.9	61.6	56.2	54.3	48.9	45.4	46.6	42.7	36.4	32.1	47.9
ZG	58.5	54.8	58.4	53.6	51.8	48.7	44.2	47.5	44.7	43.6	50.6
FR	56.8	60.1	57.7	50.1	47.2	47.2	44.0	41.5	40.7	40.7	48.6
SO	64.5	60.0	55.7	59.5	55.8	51.7	48.1	50.4	42.3	36.8	52.5
BS	44.5	44.0	39.5	42.2	41.5	45.6	42.8	41.4	44.4	38.9	42.5
BL	39.1	36.6	41.2	41.6	38.3	36.1	33.3	34.0	37.0	35.1	37.2
SH	77.6	76.2	71.3	70.3	64.9	60.9	56.4	59.2	59.8	53.8	65.0
AR											
AI											
SG	55.8	47.6	44.1	43.4	39.8	42.5	37.1	37.8	34.5	35.3	41.8
GR											
AG	49.5	51.3	39.5	39.1	35.7	45.0	31.7	42.0	33.2	31.7	39.9
TG	57.0	50.3	45.9	41.8	43.2	39.8	33.8	31.6	33.9	33.9	41.1
TI	70.5	71.6	72.0	72.1	72.2	71.9	65.7	59.4	62.1	58.5	67.6
VD***	41.6	40.2	37.1	33.0	29.8	30.1	31.1	43.2	40.9	40.9	36.8
VS	68.2	73.5	64.0	67.1	64.7	67.8	60.4	62.9	54.1	54.6	63.7
NE	43.5	45.7	50.1	40.5	41.2	37.3	37.7	44.1	44.2	36.9	42.1
GE	44.4	41.8	38.7	39.7	40.2	35.4	39.1	36.3	40.7	39.4	39.6
JU		81.1	73.1	66.3	61.6	61.6	54.6	54.2	51.9	48.9	61.5
Ø KW*	54.6	54.8	52.1	50.4	47.9	46.3	43.3	45.6	42.9	41.8	47.7

Hervorhebungen: Überdurchschnittliche Beteiligungswerte in der jeweiligen Zeitperiode

* Durchschnitt Kantonsratswahlen

** Mittelwert über die Jahre

*** Im Kanton VD fanden zwischen 2008 und 2011 wegen dem Übergang zur fünfjährigen Legislatur keine kantonalen Wahlen statt.

Quelle: BFS, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/kantonale_parlamente/parteienstaerke.Document.21781.xls (heruntergeladen am 12.5.2011).

CAHIER DE L'IDHEAP 263
WAHLBETEILIGUNG

Die Kantone Luzern, Zug, Schaffhausen, Tessin, Wallis und Jura gehören über die gesamte Zeitspanne hinweg zu den Kantonen mit einer im kantonalen Vergleich überdurchschnittlichen Wahlbeteiligung. Dazu gesellt sich auch noch der Kanton Solothurn, der in der Mehrheit der Vergleichsperioden eine überdurchschnittlich hohe Beteiligung zu verzeichnen hatte. Weiter sind es Obwalden und Nidwalden sowie in früheren Jahren Glarus und Fribourg, die mehrfach Wahlen mit hohen Beteiligungswerten zu verzeichnen hatten. Und schliesslich gibt es noch eine Gruppe von Kantonen (UR, SZ, BS, SG, AG, TG und NE), in denen es zumindest bei einzelnen Wahlen zu einer überdurchschnittlichen Beteiligung gekommen ist. Generell tiefe Beteiligungswerte bei kantonalen Wahlen weisen demgegenüber die Kantone Zürich, Bern, Basel-Land, Waadt und Genf auf.

Betrachten wir die Beteiligungswerte bei den nationalen Wahlen (vgl. Tabelle 7), so bestätigt sich die überdurchschnittliche Partizipationsbereitschaft in den Kantonen Luzern, Zug, Solothurn, Schaffhausen, Tessin und Wallis. Insgesamt zeigt sich aber auch, dass es durchaus Kantone gibt, in denen die Beteiligung an kantonalen Wahlen höher liegt als an nationalen Wahlen. Gründe dafür mögen eine wenig mobilisierende Ausgangslage bei Nationalratswahlen sein, wie beispielsweise in Kantonen mit nur einem Sitz im Nationalrat (UR, NW, OW, GL, AR und AI), in denen der Ausgang der Wahlen bereits vor der Wahl feststehen kann, oder eine ausgesprochen stark mobilisierende kantonale Politik.

Vergleicht man die Beteiligung an nationalen Wahlen mit der Beteiligung an kantonalen Wahlen in den einzelnen Kantonen und in jeweils vergleichbaren Zeitperioden (als Vergleichsperioden werden das Nationalratswahljahr und die drei jeweils dem Nationalratswahljahr vorausgehenden Jahre genommen) so zeigt sich für den Zeitraum zwischen 1972 und 2007, dass bei 192 Vergleichspaaren in

CAHIER DE L'IDHEAP 263
WAHLBETEILIGUNG

Tabelle 7:
Wahlbeteiligung bei den Nationalratswahlen nach Kantonen (1975-2007)

Kantone ¹⁾	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	Veränderung 1975-07	Mittelwert seit 1975	Standardabweichung
Total	52.4	48.0	48.9	46.5	46.0	42.2	43.3	45.2	48.3	-4.1	46.8	3.1
ZH	50.4	46.4	46.9	47.5	46.3	43.0	45.1	45.1	49.0	-1.4	46.6	2.2
BE	54.3	49.8	49.9	45.7	46.2	40.4	41.1	42.1	46.4	-7.9	46.2	4.6
LU	63.9	59.2	60.5	54.3	50.5	49.4	52.9	50.9	53.0	-10.9	54.9	5.0
UR	47.3	56.2	30.0	46.2	34.6	39.7	36.3	44.4	24.1	-23.1	39.9	9.8
SZ	53.3	48.6	43.6	41.6	40.5	35.1	41.0	48.2	52.3	-1.0	44.9	6.1
OW	21.2	42.3	30.9	50.9	26.7	31.9		45.7	59.7	38.5	38.7	13.2
NW	38.9	59.7	29.5	23.4	23.6	58.9	46.0	39.4		0.5	39.9	14.3
GL	33.4	35.4	26.3	22.7	41.8	24.5	28.2	25.3	32.6	-0.8	30.0	6.2
ZG	58.9	55.9	53.3	46.4	51.1	44.4	53.5	52.6	53.7	-5.2	52.2	4.5
FR	47.7	48.6	52.9	46.3	45.0	39.5	41.2	45.4	48.0	0.3	46.1	4.0
SO	64.1	56.9	60.7	60.8	56.1	48.3	50.0	47.4	50.7	-13.4	55.0	6.1
BS	43.8	39.4	45.7	43.6	45.0	46.8	47.4	49.6	52.4	8.7	46.0	3.7
BL	48.3	43.0	49.3	46.8	44.5	41.3	41.8	44.2	49.3	1.0	45.4	3.1
SH	74.1	75.1	73.7	69.6	69.0	64.4	61.9	63.2	65.3	-8.7	68.5	5.0
AR	44.2		41.4		44.5	48.8	51.2	49.3	33.3	-10.8	44.7	6.1
AI	29.6	24.0	24.5	22.6	39.9	17.4	51.5	35.1	21.1	-8.5	29.5	10.9
SG	53.5	45.0	44.0	43.6	42.9	41.0	43.6	42.8	46.8	-6.7	44.8	3.6
GR	49.6	45.9	39.9	39.5	37.9	36.7	40.6	39.1	41.9	-7.8	41.2	4.1
AG	50.7	45.6	44.9	43.1	42.3	42.1	42.0	42.3	47.9	-2.7	44.6	3.1
TG	56.6	48.3	52.7	48.5	47.1	44.1	44.6	42.9	46.9	-9.7	48.0	4.4
TI	64.7	59.6	61.6	60.2	67.5	52.8	49.7	48.6	47.4	-17.3	56.9	7.4
VD	43.5	37.3	40.2	37.4	37.4	32.9	31.5	42.7	44.3	0.8	38.6	4.5
VS	66.6	65.7	65.3	59.6	60.3	55.0	52.7	53.6	59.8	-6.8	59.8	5.3
NE	47.2	43.3	43.7	37.4	38.1	31.9	34.0	50.4	50.2	3.0	41.8	6.8
GE	45.4	37.6	44.5	38.6	39.6	35.6	36.3	45.9	46.7	1.4	41.1	4.5
JU		58.6	61.4	51.6	43.4	42.4	40.9	46.6	44.0	-14.5	48.6	7.8

1) Majorzkantone seit 1919: Uri, Obwalden, Nidwalden und Appenzell-Innerrhoden; Majorzkanton seit 1971: Glarus; Majorzkanton seit 2003: Appenzell-Ausserrhoden. Zug war bis 1919 ein Majorzkanton;

2) Hervorhebungen: Kantone mit Beteiligungswerten über dem gesamtschweizerischen Beteiligungswert

Quelle: BFS

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/national_rat/wahlbeteiligung.Document.21777.xls (heruntergeladen am 8.1.2010)

CAHIER DE L'IDHEAP 263
WAHLBETEILIGUNG

etwas mehr als der Hälfte der Fälle (51 %) die Beteiligung bei kantonalen Wahlen höher war. Besonders häufig (mehr als sechsmal) kam dies in den Kantonen LU, OW, NW, GL, FR, TI, VS, NE und JU vor, nie in dieser Zeitperiode war das in den Kantonen ZH, BE und BL der Fall.

In einigen Kantonen – TI, JU und SO – ist seit Mitte der 1970er Jahre die Wahlbeteiligung relativ stark zurückgegangen, in anderen war diese Entwicklung weniger ausgeprägt. Auffallend ist jedoch, dass seit Mitte der 1990er Jahre die Beteiligung an den Nationalratswahlen in praktisch ausnahmslos allen Kantonen wieder zugenommen hat.

Aus der Analyse der Beteiligungen an nationalen und kantonalen Wahlen lässt sich mit Blick auf die lokalen Wahlen folgendes Fazit ziehen: Die Kantone Schaffhausen, Tessin und Wallis sowie über den gesamten Zeitraum seit 1970 betrachtet auch noch Luzern, Zug und Solothurn, zeugen von einer überdurchschnittlichen Beteiligungsbereitschaft (hohe Beteiligung sowohl bei nationalen wie auch bei kantonalen Wahlen). Auf subnationaler (hier bis anhin kantonaler) Ebene weniger interessiert scheinen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in den Kantonen Bern, Zürich, Basel-Landschaft, Waadt und Genf zu sein. In einem nächsten Schritt betrachten wir die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den lokalen Wahlen.

Zur Ermittlung der Wahlbeteiligung auf lokaler Ebene, sind wir nun auf die Ergebnisse aus unseren Befragungen angewiesen, da es hierfür keine offiziellen Statistiken gibt. Dazu kommt, dass wir jeweils nur die Beteiligungswerte für die einzelnen Gemeinden kennen. Würden wir zur Bestimmung der effektiven Beteiligung den Durchschnitt der Beteiligungswerte für die einzelnen Gemeinden verwenden, so würden – wie bereits bei den Beteiligungswerten an den kantonalen Wahlen – die vielen kleinen Gemeinden zu stark ins Gewicht fallen und den Gesamtwert möglicherweise verzerren. Entsprechend gilt es, die Durchschnittswerte mit den Stimmberechtigten in den jeweiligen Gemeinden zu gewichten. Um eine Vergleichbarkeit mit den Beteiligungswerten auf höherer politischer Ebene zu

garantieren, wird dasselbe Vorgehen auch für die Beteiligungswerte auf höherer Ebene verwendet.

Fragt man nun zuerst einmal, auf welcher Ebene sich die Stimmberechtigten in der Schweiz am stärksten beteiligen, so war das 1988 mit gegen 50 Prozent ganz klar die lokale Ebene (vgl. Tabelle 8). Die Beteiligung an kantonalen oder nationalen Wahlen lag im Vergleich dazu bei rund 45 Prozent. Seither hat sich nun allerdings das Bild gekehrt. 2009 lag der Anteil der Personen, die sich an nationalen Wahlen beteiligen rund sechs bis sieben Prozentpunkte über den Werten für die kantonalen und lokalen Wahlen. Die kantonalen Wahlen haben schon Ende der 1990er Jahre ihr heutiges, tieferes Niveau erreicht, während die lokalen Wahlen kontinuierlich an Interesse verloren haben. Die nationalen Wahlen haben demgegenüber seit den 1990er Jahren, wie bereits festgestellt wurde, wieder an Bedeutung gewonnen.

Tabelle 8:
Wahlbeteiligung bei lokalen Wahlen insgesamt und im Vergleich mit der Beteiligung an kantonalen und nationalen Wahlen 1988, 1998, 2009

	1988		1998		2009
Lokale Wahlen	48.8	➔	44.5	➔	40.7
Kantonale Wahlen	45.4	➔	39.9	➔	39.1
Nationalratswahlen	45.5	➔	41.9	➔	46.8

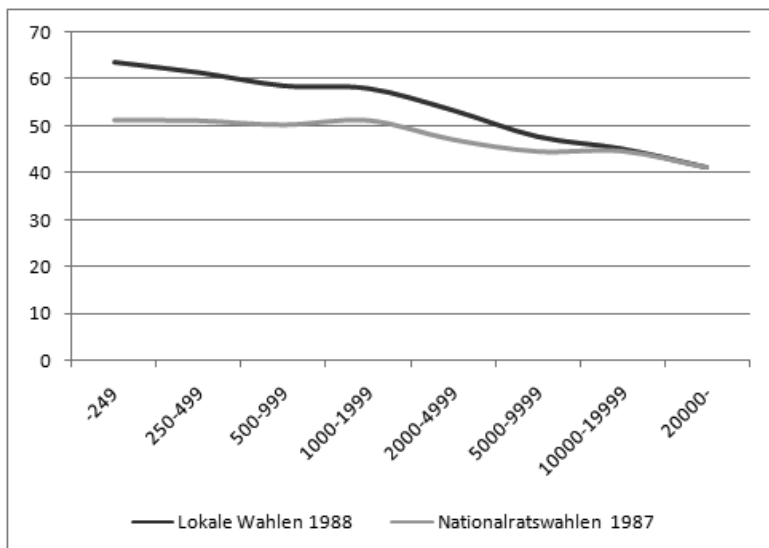
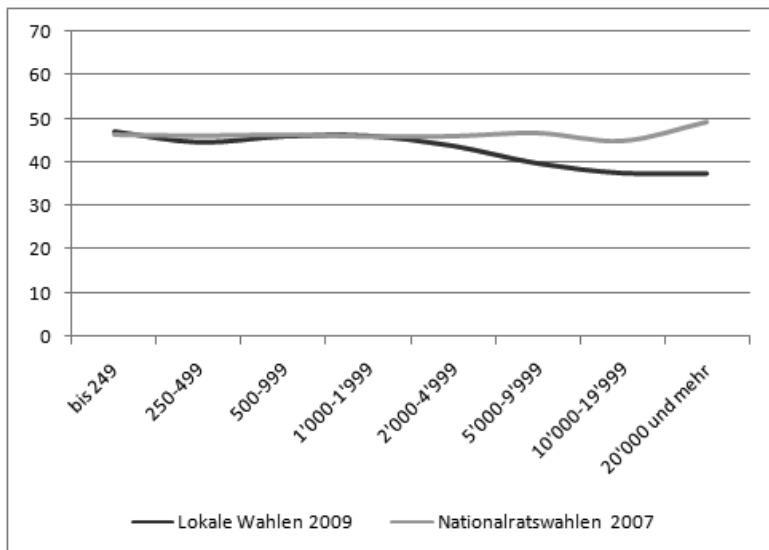
Gewichtete Werte (Befragungsdaten 1988, Wahlberechtigte Nationalratswahlen 1999, Wahlberechtigte Nationalratswahlen 2007)

CAHIER DE L'IDHEAP 263
WAHLBETEILIGUNG

Diese Verschiebung der Beteiligung – und damit wohl auch des politischen Interesses – trifft jedoch nicht alle Gemeinden in gleichem Masse. Es zeigen sich zum Beispiel gewichtige Unterschiede, wenn zwischen kleinen und grossen Gemeinden unterschieden wird. 1988 galt noch, dass sich in Gemeinden mit weniger als 10'000 Einwohnern mehr Personen an lokalen Wahlen beteiligten als an nationalen Wahlen (vgl. Abbildung 8). Zwanzig Jahre später gilt, dass sich in Gemeinden bis rund 2000 Einwohner etwa gleich viel Leute an lokalen wie auch an nationalen Wahlen beteiligen. Mit zunehmender Gemeindegrösse nimmt danach der Anteil an Personen, die sich an nationalen Wahlen beteiligen, gegenüber denjenigen, die sich an lokalen Wahlen beteiligen, zu, wobei für die Unterschiede zwischen den beiden Ebenen in einem grösseren Masse der Rückgang der lokalen Wahlbeteiligung in den grösseren Gemeinden verantwortlich ist. In den kleinen Gemeinden haben also die lokalen Wahlen ihren „Beteiligungsvorsprung“ gegenüber den nationalen Wahlen eingebüsst und in den grossen Gemeinden sind sie hinter die nationalen Wahlen zurückgefallen.

Betrachten wir nun die in den Befragungen ermittelten Beteiligungswerte für die lokale Ebene (gewichtete Durchschnittswerte) in den einzelnen Kantonen, so bestätigt sich die herausragende Stellung der Kantone Wallis, Tessin und Schaffhausen. Auch bei den lokalen Wahlen weisen diese drei Kantone die höchsten Beteiligungswerte auf (vgl. Tabelle 9). Weitere Kantone, die über grosse Beteiligungszahlen verfügte respektive verfügten, sind JU, FR und SO. Hier zeigt sich aber vor allem seit 1988 eine deutliche Abnahme von um die 20 Prozent. Zu den Kantonen mit besonders tiefen Beteiligungswerten gehören NW, AG, GE, GR, AI, SZ und UR.

Abbildung 8:
Beteiligung an lokalen und nationalen Wahlen 1988 und 2009 nach
Gemeindegrösse



CAHIER DE L'IDHEAP 263

WAHLBETEILIGUNG

Tabelle 9:
Wahlbeteiligung bei lokalen Wahlen, nach Kantonen (1988, 1998, 2009)

	1988	1998	2009	Mittelwert	Differenz 1988-1998	Differenz 1998-2009	Differenz 1988-2009
VS	78.2	76.1	65.8	73.4	-2.1	-10.3	-12.3
TI	74.8	71.0	62.2	69.3	-3.8	-8.8	-12.6
JU	75.3	58.3	53.5	62.4	-17.1	-4.8	-21.9
SH	66.5	60.3	60.1	62.3	-6.2	-0.2	-6.4
SO	68.0	49.6	43.6	53.7	-18.4	-6.0	-24.4
FR	60.0	53.0	43.4	52.1	-7.0	-9.6	-16.6
ZG	50.8	47.8	48.5	49.0	-3.0	0.8	-2.3
BS	40.8	53.4	47.6	47.3	12.5	-5.8	6.8
LU	52.3	49.2	39.9	47.1	-3.1	-9.4	-12.4
GL	52.4	45.2	40.4	46.0	-7.2	-4.8	-12.0
TG	46.9	43.7	46.7	45.8	-3.2	3.0	-0.2
NE	45.8	38.5	51.5	45.3	-7.3	12.9	5.7
OW	40.3	36.0	53.6	43.3	-4.2	17.6	13.4
VD	45.8	37.8	43.3	42.3	-8.0	5.5	-2.6
BE	45.7	41.5	39.2	42.2	-4.1	-2.3	-6.4
AR	41.4	40.2	43.4	41.7	-1.1	3.2	2.0
ZH	46.7	40.8	35.1	40.9	-6.0	-5.7	-11.7
BL	42.9	41.8	37.6	40.7	-1.1	-4.2	-5.3
SG	45.3	38.3	37.2	40.3	-6.9	-1.1	-8.1
NW	38.3	32.1	46.9	39.1	-6.2	14.8	8.6
AG	41.9	38.0	37.2	39.0	-3.9	-0.8	-4.7
GE	32.9	32.8	40.3	35.3	-0.1	7.5	7.4
GR	36.8	33.1	34.9	35.0	-3.7	1.8	-1.9
AI	36.3	29.3	38.0	34.5	-7.0	8.7	1.7
SZ	37.6	29.4	35.8	34.3	-8.2	6.4	-1.8
UR	39.4	26.1	28.8	31.4	-13.2	2.6	-10.6
Insgesamt	48.7	44.0	40.7	44.5	-4.7	-3.3	-8.0

Hervorhebungen: Zunahme der Wahlbeteiligung

Ganz allgemein fällt auf, dass die Beteiligung an lokalen Wahlen seit 1988 in der Mehrheit der Kantone deutlich zurückgegangen ist. Einzige Ausnahmen bilden die Kantone BS, NE, GE, AR, AI, OW und NW. zumindest in den beiden letztgenannten Kantonen liegt die Vermutung nahe, dass das Aufkommen der SVP in diesen ehemals von der CVP klar dominierten Kantonen zu einer Intensivierung der politischen Auseinandersetzungen geführt hat. Der Rückgang der lokalen Wahlbeteiligung war dabei zwischen 1988 und 1998 etwas ausgeprägter als zwischen 1998 und 2009. In der letztgenannten Periode hatte knapp die Hälfte der Kantone sogar eine Zunahme zu verzeichnen, ohne jedoch den negativen Gesamttrend korrigieren zu können.

Fassen wir die Beteiligungen an den Wahlen auf den drei Ebenen in den verschiedenen Kantonen für den Untersuchungszeitraum 1988-2009 zusammen, so ergibt sich folgendes Bild (vgl. Tabelle 10):

1. Über eine generell hohe Beteiligungskultur verfügen das Wallis, der Tessin und der Kanton Schaffhausen, wobei im letzten Fall hierfür vor allem die Wahlpflicht verantwortlich sein dürfte. (hohe Beteiligungskultur)
2. Mit Neuchâtel, Basel-Stadt und Obwalden finden sich drei Kantone, die auf allen drei Ebenen eine mittlere Beteiligung kennen. (mittlere Beteiligungskultur)
3. Im Kanton Jura und im Kanton Glarus auf tieferem Beteiligungsniveau liegen die Beteiligungswerte auf lokaler und kantonaler Ebene höher als auf nationaler Ebene. (tiefere Ebenen wichtiger)
4. Der Kanton Fribourg besticht vor allem durch seine hohe Beteiligung an lokalen Wahlen. Dasselbe Muster auf tieferer Stufe zeigt sich auch im Kanton Waadt. (tiefste Ebene wichtiger)
5. Die grösste Gruppe, mit den Kantonen Zürich, Bern, Solothurn, Thurgau, Basel-Land, und St. Gallen verfügen über mittlere Beteiligungswerte auf lokaler und nationaler Ebene

CAHIER DE L'IDHEAP 263
WAHLBETEILIGUNG

und über eine tiefe Beteiligung bei kantonalen Wahlen. Zumindest für den Kanton Genf mag dieses Ergebnis erstaunen, da hier dem Kanton gegenüber den Gemeinden eine deutlich grössere Bedeutung zukommt. (Kanton unwichtig)

6. Beteiligungsmässig eine grössere Bedeutung kommt der kantonalen Ebene in den Kantonen Uri und Nidwalden. Hier liegt die Teilnahme an lokalen und nationalen Wahlen tiefer. (Kanton wichtig)
7. In den Kantonen Luzern, Zug, Aargau und Genf ist die Beteiligung an nationalen Wahlen höher als die Beteiligung an kantonalen und lokalen Wahlen, was auf eine stärkere Fokussierung auf die nationale Politik hindeutet. Ein ähnliches Muster auf etwas tieferer Beteiligungsebene weist auch der Kanton Bern auf. (höchste Ebene wichtiger)
8. Und der Kanton Schwyz schliesslich ist der einzige Kanton, in dem die Beteiligungswerte auf lokaler Ebene besonders tief und diejenigen für die kantonale und nationale Ebene im mittleren Bereich zu liegen kommen. (lokale Ebene unwichtig)

Nicht verorten lassen sich die Kanton AI, AR und GR, weil hier keine Beteiligungswerte für die kantonalen Wahlen vorliegen.

Tabelle 10:
Durchschnittliche Wahlbeteiligungen auf den drei politischen Ebenen im Vergleich

	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>	<i>Tief</i>
Lokale Wahlen (Mittelwerte 1988, 1998, 2009, gewichtete Durchschnittswerte der Gemeinden)	VS, TI, SH, SO, JU, FR	LU, BE, VD, NE, ZG, BS, GL, ZH, TG, BL, SG, OW, AR	NW, UR, SZ, GE, AG, AI, GR
Kantonale Wahlen (Mittelwerte 1988-2010)	TI, VS, SH, JU, NW	LU, OW, SO, ZG, UR, FR, BS, GL, NE, SZ	GE, SG, ZH, AG, TG, VD, BL, BE
Nationalratswahlen (Mittelwerte 1987-2007)	SH, VS, TI, SO, LU, ZG	BS, ZH, TG, AR, JU, BL, FR, BE, SG, AG, SZ, OW, GE, NE	GR, NW, VD, UR, AI, GL

Hoch = > 50 %, mittel = 40-50%, tief = < 40%

Insgesamt zeichnet sich also ein relativ vielfarbiges Bild, wobei man zumindest für die ersten fünf Gruppen von Kantonen sagen kann, dass über die Beteiligungswerte betrachtet, die lokalen Wahlen durchaus als wichtig erscheinen. Dass es derart unterschiedliche Beteiligungsmuster gibt, hängt für die nationalen Wahlen unter anderem auch mit den unterschiedlichen Ausgangslagen zusammen. So erstaunt es beispielsweise nicht, dass Majorzkantone, in denen der Wahlsieger praktisch bereits feststeht, die Wahlbeteiligung besonders tief ist. Auch bei den kantonalen Wahlen gibt es Unterschiede, was die Ausgangslage, das Wahlverfahren und die Bedeutung des zu

wählenden Gremiums anbelangt, und noch komplexer wird die Situation, wenn wir uns auf die lokale Ebene begeben.

Auch aus methodischen Gründen gilt es bei der Interpretation der Daten eine gewisse Vorsicht walten zu lassen. Mittelwerte über verschiedene Jahre hinweg haben zwar den Vorteil, dass sie Verzerrungen durch einzelne Wahlgänge korrigieren. Allerdings verdecken sie auch die Einsicht in mögliche aktuelle Entwicklungen. So kann in einem Kanton die Beteiligung heute deutlich tiefer oder höher liegen als dies im Mittelwert zu Ausdruck kommt.

Dazu kommt, dass es sich bei den hier präsentierten Werte für die Beteiligung an lokalen Wahlen um Durchschnittswerte auf kantonaler Ebene handelt. Das heisst, es kann nicht zwingend davon ausgegangen werden, dass, wenn der Durchschnittswerte der Beteiligung an lokalen Wahlen höher als der Beteiligungswert an kantonalen Wahlen liegt, die Beteiligung an lokalen Wahlen in der Mehrheit der Gemeinden auch höher liegt. Es könnte beispielsweise sein, dass für den hohen Durchschnittswert bei der Beteiligung an lokalen Wahlen ein paar wenige Gemeinden verantwortlich sind, die über extreme hohe Beteiligungswerte verfügen und in der grossen Mehrheit der Gemeinden die Beteiligung eher leicht unter dem kantonalen Wert liegt. Für genauere Analysen muss deshalb – und das soll im Folgenden geschehen – die Beteiligung auf Ebene der Gemeinden untersucht werden.

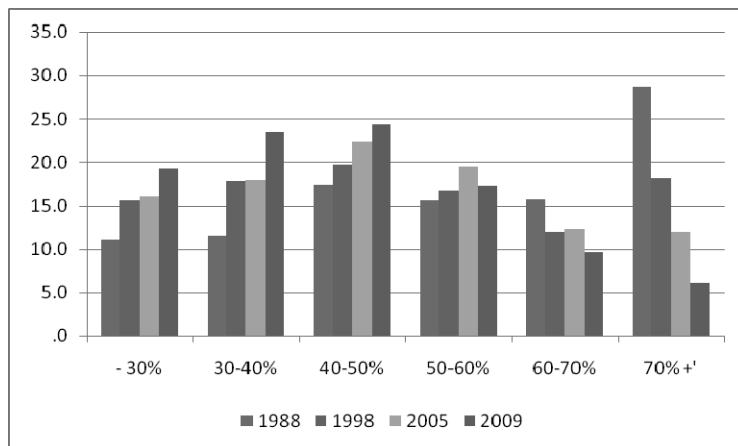
4.2 DIE WAHLBETEILIGUNG IN DEN GEMEINDEN

Im Gegensatz zum vorangehenden Abschnitt interessiert nun im folgenden nicht mehr die Gesamtheit der Stimmbürgerschaft in der Schweiz, sondern die Beteiligungswerte für die einzelnen Gemeinden. Dies hat, wie sich herausstellen wird, zu Folge, dass beispielsweise bei der Berechnung von Durchschnittszahlen die vielen kleinen Gemeinden ein deutlich grösseres Gewicht erhalten als die bevölkerungsreichen Städte. Die Logik, die sich dahinter verbirgt, ist

jedoch, dass jede Gemeinde ein eigenes politisches System darstellt, für welches es ausschlaggebend ist, wie stark sich die Leute an der Politik beteiligen.

In knapp 25 Prozent der Gemeinden lag 2009 die Wahlbeteiligung bei den letzten kommunalen Wahlen zwischen 40 und 50 Prozent, in einem weiteren knappen Viertel zwischen 30 und 40 Prozent und gegen ein Fünftel der Gemeinden wiesen eine Wahlbeteiligung von weniger als 30 Prozent aus (vgl. Abbildung 9). Der Vergleich mit den Ergebnissen der früheren Erhebungsjahren zeigt, dass in allen drei Beteiligungskategorien unter 50 Prozent die Anteile 2009 am grössten sind, während sie in den Beteiligungskategorien über 50 Prozent gegenüber früher zum Teil markant zurückgegangen sind. Besonders markant ist der Rückgang bei den Gemeinden mit Beteiligungswerten über 70 Prozent. Während 1988 noch gegen 30 Prozent der Gemeinden solche für schweizerische Verhältnisse traumhafte Werte aufwiesen, waren es 2009 nur noch sechs Prozent.

Abbildung 9:
Wahlbeteiligung an lokalen Wahlen 1988, 1998, 2005 und 2009 (Prozentanteile)



N= 2301; 2123; 1861; 1201

Bei einem Vergleich der Beteiligung an lokalen Wahlen gilt es – wie bereits angetönt – zu berücksichtigen, dass die Wahlen teilweise unter ganz unterschiedlichen Bedingungen stattfinden, kommen doch in den Kantonen unterschiedliche Wahlsysteme zur Anwendung. Je nachdem gilt es auch neben der Exekutive ein Gemeindeparlament zu wählen (vgl. Kapitel 2). Zudem finden sich aufgrund der unterschiedlichen Gemeindegrößen beachtliche Differenzen, was die Mobilisierungskraft der Wahlen betrifft, aber hierzu kommen wir erst etwas weiter unten (Abschnitt 4.4).

Tabelle 11 zeigt die durchschnittlichen Beteiligungswerte aufgeschlüsselt nach Wahlort, Wahlsystem und der Existenz eines Gemeindeparlaments. Es zeigt sich, dass die Beteiligung in Gemeinden, in denen die Exekutive an der Urne gewählt wird, deutlich höher liegt als in Gemeinden, in denen die Wahlen in der Gemeindeversammlung stattfinden. Dies rührt, so kann angenommen werden, in erster Linie daher, dass der Besuch einer Gemeindeversammlung deutlich aufwändiger ist als die Wahl an der Urne. Weiter zeigt sich auch, dass in Gemeinden, in denen die Exekutive im Proporzwahlverfahren an der Urne gewählt werden, die durchschnittliche Wahlbeteiligung höher liegt als in Gemeinden mit Urnenwahlen nach dem Majorzverfahren. Was den Unterschied zwischen Parlaments- und Versammlungsgemeinden mit Urnenwahlen anbelangt, so lag 1988 die Beteiligung in den Versammlungsgemeinden im Durchschnitt etwas höher, während sie 2009 in den Parlamentsgemeinden leicht höher lag. Offenbar ist in den Versammlungsgemeinden die Beteiligung etwas stärker zurückgegangen als in den Parlamentsgemeinden.

Tabelle 11:
Wahlbeteiligung in unterschiedlichen Gemeindetypen (Durchschnittswerte)

	1988	N88	2009	N09
Lokale Wahlen (alle)	58.1	2301	44.9	1201
Gemeinden mit Urnenwahlen	63.1	1884	48.2	997
Gemeinden mit Versammlungswahlen	34.2	379	25.0	171
Parlamentsgemeinden (Urnenwahlen)	62.1	329	50.7	186
Versammlungsgemeinden (Urnenwahlen)	63.4	1497	47.4	773
Majorzverfahren (Urnenwahlen)	58.1	1192	45.5	684
Proporzverfahren (Urnenwahlen)	72.7	616	53.9	258

Diese relativ klaren Zahlen dürfen jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass durchaus auch andere Gründe als die betrachteten Unterscheidungsmerkmale für die Unterschiede verantwortlich sein können. Proporzwahlen gibt es beispielsweise nur in bestimmten Kantonen und tendenziell eher in grösseren Gemeinden. Gemeindeversammlungswahlen sind nur in einigen Kantonen und in kleinen Gemeinden üblich, während Parlamente vor allem in den grossen Gemeinden vorkommen. Geht man der Frage nach dem Einfluss der verschiedenen Elemente des politischen Systems auf die Wahlbeteiligung nach, so gilt es – wie wir das in Abschnitt 4.7 tun werden – den Einfluss anderer Faktoren zu kontrollieren.

Ein bereits gefundenes Ergebnis findet allerdings auch in Tabelle 11 seine Bestätigung: In sämtlichen Gemeindegruppen liegt die durchschnittliche Beteiligung 2009 tiefer als 1988. Bei einem Vergleich solcher durch Befragungen erhobenen Beteiligungszahlen über die Zeit hinweg gilt es jedoch noch zusätzlich zu berücksichtigen, dass sich nicht immer dieselben Gemeinden an den Befragungen beteiligt haben. Auch wenn die Rücklaufquoten mit zwischen 57.7 (2009) und 84.5 Prozent (1998) gut bis sehr gut sind, ist doch nicht ganz auszuschliessen, dass dadurch allfällige Entwicklungen etwas ver-

zerrt werden. Will man verlässliche Aussagen über die Entwicklung der Beteiligungswerte machen, so gilt es, sich auf die Beteiligungszahlen für diejenigen Gemeinden zu beschränken, die für alle – oder zumindest für zwei – Erhebungszeitpunkte Angaben geliefert haben. Für weitere und genauere Angaben zum Beteiligungsrückgang sei auf die nachfolgenden Abschnitte verwiesen, es sei aber hier bereits vorweggenommen, dass sich die Abnahme der Beteiligung auch in diesen Gemeinden bestätigt. Zunächst werfen wir jedoch noch einen Blick auf die Beteiligung auf den unterschiedlichen politischen Ebenen, nun aber aus der Perspektive der einzelnen Gemeinden.

4.3 DER VERGLEICH MIT WAHLEN AUF HÖHERER POLITISCHER EBENE AUS DER PERSPEKTIVE DER GEMEINDEN

Die Bedeutung kommunaler Wahlen kann – wie wir bereits gesehen haben – über den Vergleich der lokalen Beteiligungswerte mit den Beteiligungswerten auf kantonaler und nationaler Ebene bestimmt werden. Je höher die Beteiligungswerte in einer Gemeinde, desto grösser ist die Bedeutung der Wahlen auf der jeweiligen Ebene, so lautet die damit verbundene Vorstellung. Lokale Wahlen gelten – wie bereits erwähnt – in den Politikwissenschaften häufig als sog. „second order elections“ (vgl. Marsh 1998: 592), d.h. als Wahlen zweitrangiger Bedeutung. Entsprechend wäre eine tiefere Beteiligung zu erwarten. Aus Sicht der Gesamtheit der Stimmberechtigten in der Schweiz haben wir bereits gesehen, dass sich heute weniger Leute an lokalen Wahlen beteiligen als an nationalen Wahlen, dass früher jedoch genau das Gegenteil der Fall war. Nun gilt es dieser Frage auf der Ebene der einzelnen Gemeinden zu beantworten. Wie viele Gemeinden gibt es, in denen die Wahlbeteiligung an lokalen Wahlen höher ist als an den Wahlen auf den beiden anderen Ebenen, lautete die entsprechende Fragestellung.

Allerdings gilt es hier noch einmal auf einige Probleme hinzuweisen, welche den Vergleich der Wahlbeteiligung auf den verschiedenen Ebenen nicht ganz einfach machen. Auf kantonaler und nationaler

Ebene stehen uns die Angaben für Parlamentswahlen zur Verfügung, während es sich bei den kommunalen Wahlen um Exekutivwahlen handelt, da nur ein kleiner Teil der Gemeinden über ein Gemeindeparlament verfügt.⁷ Zudem gibt es je nach Wahl und Kontext unterschiedliche, die Mobilisierungskraft fördernde oder mindernde Faktoren. So kann in gewissen Kantonen, die lediglich über einen Sitz im Nationalrat verfügen, der Ausgang der Wahlen schon vor der Wahl derart klar sein, dass sich nur noch wenige Leute an die Urne begeben. Und schliesslich finden die verschiedenen Wahlen ja auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten statt.

Während in vielen Ländern die Wahlbeteiligung bei kommunalen Wahlen deutlich tiefer als bei nationalen Urnengängen liegt (vgl. Kolk 2009), war die Beteiligung in der Schweiz in den Gemeinden lange Zeit höher als bei den Wahlen auf höherer politischer Ebene. Diese bereits mit Blick auf die gesamte Stimmbürgerschaft in der Schweiz gemachte Feststellung gilt auch, wenn man sich auf die Durchschnittswerte der Beteiligungen in den Gemeinden abstützt (vgl. Tabelle 12). Erst bei der Erhebung im Jahr 2009 ist die durchschnittliche Wahlbeteiligung auf nationaler Ebene höher als auf lokaler Ebene, was einerseits auf den Anstieg der Wahlbeteiligung auf nationaler Ebene zurückzuführen und andererseits auf einen weiteren Rückgang der Wahlbeteiligung auf lokaler Ebene zurückzuführen ist. Dieses Muster lässt sich auch mit Paneldaten (unterer Teil der Tabelle 12), das heisst mit den Angaben derjenigen Gemeinden, die für alle Ebenen und Untersuchungszeitpunkte vergleichbare Daten geliefert haben, erhärten.

Im Jahr 1988 und je nach Betrachtung auch 1998 war die Beteiligung an kantonalen Wahlen im Durchschnitt noch leicht höher als die Beteiligung an nationalen Wahlen, dies hat sich jedoch 2009 zugunsten der nationalen Wahlen geändert. Auf nationaler Ebene ist die Beteiligung 2009 wieder deutlich angestiegen, auf den beiden anderen Ebenen zeigt sich demgegenüber ein klarer Rückgang.

⁷ *Auf nationaler Ebene handelt es sich zwangsläufig um Parlamentswahlen, da der Bundesrat (Exekutive) nicht direkt vom Volk gewählt wird, sodass auch eine Beschränkung auf Exekutivwahlen kein Vergleich von Wahlen für dasselbe Gremium auf allen drei Ebenen ermöglichen würde.*

Tabelle 12:
Wahlbeteiligung in den Gemeinden an lokalen, kantonalen und nationalen Wahlen im Vergleich (Durchschnittswerte)

	1988	1998	2009		N88	N98	N09
Alle erfassten Gemeinden							
Lokale Wahlen	58.1	51.5	44.9		2301	2123	1201
Kantonale Wahlen	51.2	45.2	42.5		2246	2135	1212
Nationale Wahlen	49.6	44.1	46.1		2273	2101	1208
Nur Gemeinden, die sich an allen drei Befragungen beteiligt haben							
Lokale Wahlen	56.1	49.1	45.0		671	671	671
Kantonale Wahlen	49.9	43.0	42.7		671	671	671
Nationale Wahlen	49.3	43.1	46.5		671	671	671

Betrachten wir die Bedeutung der Wahlen auf den verschiedenen politischen Ebenen mit Blick auf die einzelnen Gemeinden, so zeigt sich folgendes Bild. Im Jahr 1988 war in fast 80 Prozent der Gemeinden die Beteiligung an lokalen Wahlen höher als die Beteiligung an kantonalen Wahlen und in etwa drei Viertel der Gemeinden war sie höher als die Beteiligung an nationalen Wahlen (vgl. Tabelle 13). Zwanzig Jahre später war die Beteiligung an lokalen Wahlen immer noch in rund 70 Prozent der Gemeinden höher als diejenige an kantonalen Wahlen, aber nur noch in etwas mehr als der Hälfte höher als an nationalen Wahlen. Offenbar haben die nationalen Wahlen beteiligungsmässig an Bedeutung gewonnen und dies nicht nur gegenüber den lokalen Wahlen, sondern vor allem auch gegenüber kantonalen Wahlen: Hier stieg der Anteil der Gemeinden mit einer höheren Beteiligung von rund 60 Prozent auf gegen drei Viertel. Diese Verschiebung bestätigt sich auch, wenn wir uns auf das deut-

lich exklusivere Sample derjenigen Gemeinden abstützen, die sich an allen drei Befragungen beteiligt haben.

Tabelle 13:
Anteil Gemeinden mit höherer Wahlbeteiligung (Prozentanteile)

<i>Beteiligung an</i>	<i>1988</i>	<i>2009</i>	<i>N 1988</i>	<i>N 2009</i>
<i>Alle erfassten Gemeinden</i>				
lokalen Wahlen höher als an kantonalen Wahlen	77.5	69.3	2196	1144
lokalen Wahlen höher als an nationalen Wahlen	74.2	54.1	2222	1145
nationalen Wahlen höher als an kantonalen Wahlen	58.2	73.9	2230	1192
<i>Nur Gemeinden, die sich an allen drei Befragungen beteiligt haben</i>				
lokalen Wahlen höher als an kantonalen Wahlen	77.6	69.0	843	843
lokalen Wahlen höher als an nationalen Wahlen	72.2	53.1	843	843
nationalen Wahlen höher als an kantonalen Wahlen	61.6	73.5	843	843

Die Bedeutung der lokalen Wahlen geht auch gemäss diesen Analysen zurück, während die Beteiligung an nationalen Wahlen in den letzten Jahren aufgrund der Intensivierung des Parteienwettbewerbs wieder zugenommen hat. Lokale Wahlen sind jedoch – stützt man sich auf die Beteiligungswerte ab – in der Schweiz auch heute noch lange keine „second order elections“. Es gibt immer noch eine stattlich Zahl von Gemeinden, in denen sich die Leute stärker an lokalen Wahlen beteiligen, als sie dies an Wahlen auf höherer Ebene tun. Dies ist insofern erstaunlich, als wir eingangs ja festgestellt haben, dass in vielen Gemeinden keine eigentlichen (Kampf-)Wahlen statt-

finden und nicht mehr Kandidierende zur Verfügung stehen, als Sitze zu besetzen sind. Offenbar scheint sich die mangelnde Kompetitivität lokaler Wahlen, (noch?) nicht ausgesprochen negativ auf die Wahlbeteiligung auszuwirken. Allerdings könnte auch argumentiert werden, dass gerade dieser fehlende Wettbewerb dafür verantwortlich ist, dass die lokalen Wahlen ihren „Beteiligungsvorsprung“ gegenüber den nationalen Wahlen in den letzten Jahren eingebüsst haben. Der Anteil an Gemeinden, in denen bei den Exekutivwahlen mehr Kandidierende zur Verfügung stehen als Sitze zu vergeben sind, ist in den letzten zwanzig Jahren um 10 Prozentpunkte angestiegen. Es zeigt sich jedoch, dass die Beteiligung in allen Gemeindengruppen heute tiefer liegt, und zwar auch solchen, die 1988 keine Kampfahlen hatten und in denen 2009 Kampfahlen stattfanden, sodass nicht anzunehmen ist, dass der Rückgang der Kompetitivität alleine für die heute geringere Beteiligung ausschlaggebend ist.

Nach der Betrachtung der Durchschnittswerte über alle Gemeinden wenden wir uns in einem nächsten Schritt der Frage zu, wie weit sich die Beteiligungswerte in Gemeinden unterschiedlicher Grösse unterscheiden.

4.4 ZUSAMMENHANG MIT DER GEMEINDEGRÖSSE

Der Zusammenhang zwischen der Grösse eines politischen Kontextes und der politischen Partizipation gehört zu den klassischen Fragestellungen der Partizipationsforschung (Dahl/Tufte 1973, Ladner 2002, Ladner/Bühlmann 2007). Vor allem mit Blick auf die Qualität der politischen Auseinandersetzungen und damit auch der Demokratie macht man sich schon seit Aristoteles Gedanken über den Einfluss der Grösse eines Gemeinwesens auf die Beteiligung der Bürger. Dabei konkurrenzieren sich zwei Modelle (vgl. Verba/Nie 1972). Die Anhänger des sog. „Decline of Community“-Modells gehen davon aus, dass in kleinen Kontexten die Beteiligung grösser ist, weil sich die Einwohner besser kennen und die soziale Kontrolle, die eine Beteiligung einfordert, grösser ist. In die gleiche Richtung weist

auch die Vorstellung der Anhänger der politischen Theorie der Ökonomie, wonach die einzelne Stimme in einem kleinen Kontext mehr Gewicht hat. Das „Mobilization“-Modell postuliert demgegenüber, dass nur die grösseren Kontexte über beteiligungsfördernde Instanzen wie politische Parteien und Medien verfügen, sodass die politische Beteiligung in grossen Gemeinden grösser sein müsste.

Meta-Analysen von Aggregatsdaten-Studien über die Wahlbeteiligung auf subnationaler Ebene zeigen, dass mehrheitlich ein negativer Zusammenhang zwischen der Kontextgrösse und der Wahlbeteiligung nachgewiesen wird (Geys 2006: 642). Gilt dies auch hierzulande? In der Schweiz, wo die Gemeinden im internationalen Vergleich sehr klein sind, könnte der fehlende politische Wettbewerb in vielen kleinen Gemeinden (vgl. das vorangehende Kapitel) dazu führen, dass die Beteiligung in den grossen Gemeinden grösser ist.

Tabelle 14 zeigt die Korrelationen zwischen der Gemeindegrösse und der Wahlbeteiligung auf allen drei Ebenen für die Jahre 1988, 1998 und 2009. Es zeigt sich, dass auch in der Schweiz in allen Fällen von einem negativen Zusammenhang ausgegangen werden kann. Weiter zeigt sich, dass der Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und der Wahlbeteiligung bei kommunalen Wahlen am grössten ist. Und schliesslich kann festgestellt werden, dass vor allem bei den jüngsten Wahlen auf nationaler Ebene, der Korrelationskoeffizient schwächer wird, was auf ein Abflachen der Unterschiede hindeutet.⁸

⁸ Würde man 2009 anstelle der logarithmierten Gemeindegrösse die absoluten Werte verwenden, so wäre die Korrelation für die Beteiligung an nationalen Wahlen nicht mehr signifikant.

Tabelle 14:
Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und der Wahlbeteiligung*

	<i>Gemeindewahlen</i>	<i>Kantonale Wahlen</i>	<i>Nationale Wahlen</i>
1988	-.475	-.257	-.168
N=	1818	1796	1802
1998	-.461	-.310	-.244
N=	1465	1482	1468
2009	-.394	-.288	-.090
N=	997	1003	997

*Nur Gemeinden mit Urnenwahlen, alle Korrelationen sind signifikant (0.01), logarithmierte Gemeindegrössen für die Jahre 1990, 1997 und 2009⁹

Auf der Basis der bivariaten Korrelationen findet sich auf den ersten Blick also eine gewisse Unterstützung des „Decline of Community“-Modells. Betrachtet man den Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und den Wahlbeteiligungen noch etwas genauer und stellt die Beteiligungswerte für die einzelnen Gemeindegrössenkategorien dar, so gilt dies vor allem für die kleineren Gemeinden. Es zeigt sich nämlich, dass die durchschnittliche Beteiligung auf allen drei Ebenen in den Gemeinden mit mehr als 20'000 Einwohnern wieder ansteigt (vgl. Abbildung 10). Der Zusammenhang ist also nicht, wie das Tabelle 14 vermuten liesse, linear, sondern kurvilinear. In theoretischer Hinsicht heisst dies, dass zuerst das „Decline of Community“-Modell zutrifft und ab einer bestimmten Gemeindegrösse dann das „Mobilization“-Modell einsetzt.

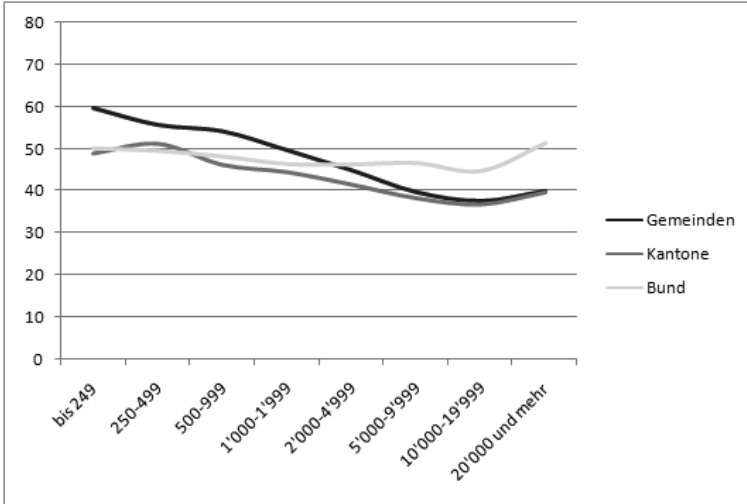
Vor allem in den grösseren Gemeinden und Städten übersteigt die Wahlbeteiligung bei den „Nationalratswahlen 2009“ die Beteiligung

⁹ Da bezüglich der Einwohnerzahlen grosse Unterschiede bestehen, empfiehlt es sich, wie dies auch verschiedene andere Studien tun, den (natürlichen) Logarithmus der Einwohnerzahlen zu nehmen (vgl. auch Geys 2006: 643).

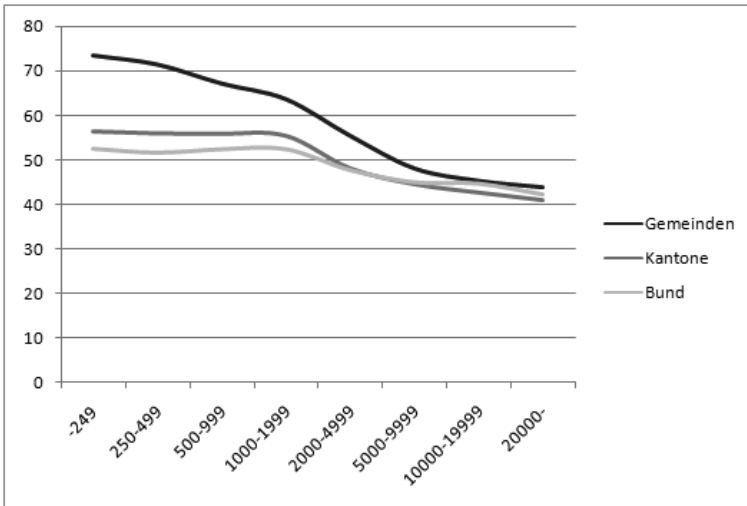
an kommunalen Exekutivwahlen. Bei kantonalen Wahlen liegt die durchschnittliche Beteiligung immer tiefer als bei lokalen Wahlen. Der Vergleich mit den Verhältnissen vor 20 Jahren zeigt, dass die Beteiligung an lokalen Wahlen vor allem in den kleinen Gemeinden deutlich stärker zurückgegangen ist. 1988 lag die Wahlbeteiligung an lokalen Wahlen zudem noch in sämtlichen Gemeindegrössenkategorien über der durchschnittlichen Beteiligung an nationalen Wahlen. Die Werte für 2009 zeigen demgegenüber, dass ab 5000 Einwohner die durchschnittliche Beteiligung an nationalen Wahlen über den Beteiligungswerten für die kommunalen Wahlen zu liegen kommt.

Mit diesen Feststellungen ist allerdings noch nicht bewiesen, dass die Grösse der Gemeinde alleine für die Abnahme der Beteiligung in den kleineren und die Zunahme in der grössten Gemeindegrössenkategorie verantwortlich gemacht werden kann. Denkbar und sogar wahrscheinlich ist, dass andere, mit der Grösse verknüpfte Faktoren die Unterschiede ausmachen (vgl. Ladner/Bühlmann 2007). Auf diese Möglichkeit werden wir dann im abschliessenden Abschnitt 4.7 noch genauer eingehen. Zuerst wenden wir uns noch einmal den kantonalen und sprachregionalen Unterschieden zu.

Abbildung 10:
Durchschnittliche Beteiligung bei lokalen, kantonalen und nationalen Wahlen nach Gemeindegrösse (2009 und 1988), nur Gemeinden mit Urnenwahlen und Angaben zu allen drei Ebenen



2009; N=942



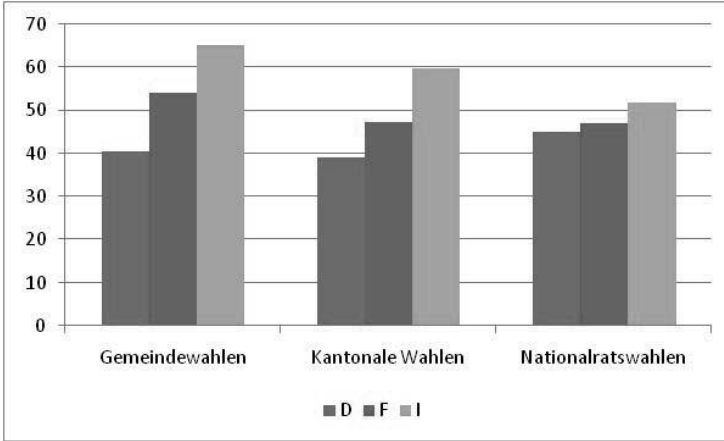
1988; N=1743

4.5 SPRACHREGIONALE UNTERSCHIEDE

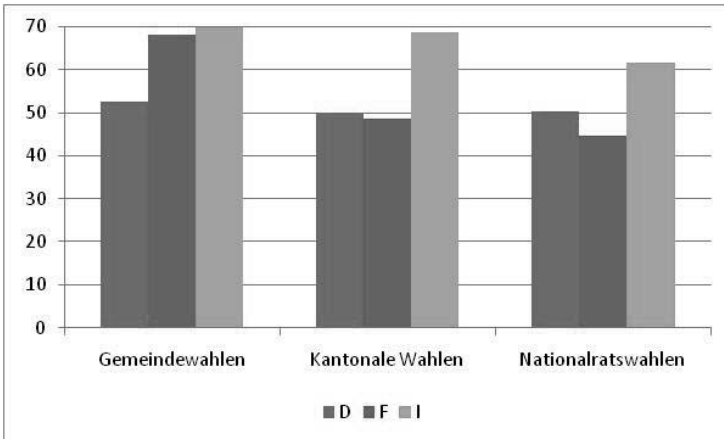
Das Tessin weist – auch in dieser Betrachtungsweise – eine deutlich höhere Wahlbeteiligung auf als die anderen beiden Sprachregionen in der Schweiz. Dies gilt in besonderem Masse für die durchschnittliche Wahlbeteiligung an lokalen Wahlen, aber auch auf den anderen beiden Ebenen nimmt der Tessin die Spitzenposition ein (vgl. Abbildung 11). Auf dem zweiten Platz folgen die französischsprachigen Gemeinden. Auffallend ist, dass die grossen Unterschiede vor allem die lokale und die kantonale Ebene betreffen. Auf nationaler Ebene sind die Differenzen deutlich geringer. Wiederum stellt sich die Frage, ob diese Unterschiede der unterschiedlichen politischen Partizipationskultur in den jeweiligen Untersuchungskontexten geschuldet sind oder ob es letztlich andere Variablen sind, die für die Unterschiede verantwortlich sind. Der Vergleich zu 1988 zeigt, dass sich in der Westschweiz die Beteiligung auf kantonaler und nationaler Ebene im Verhältnis zur Deutschschweiz deutlich verbessert hat.

Der Blick auf die zweisprachigen Kantone Fribourg und Wallis lässt zudem gewisse Zweifel an der Bedeutung der Sprache aufkommen. In Fribourg unterscheidet sich die durchschnittliche Wahlbeteiligung auf lokaler Ebene in den französischsprachigen Gemeinden praktisch nicht von derjenigen in den deutschsprachigen Gemeinden (D: 50.7%, N=22; F: 50.7, N=58) und dasselbe trifft auf den Kanton Wallis (D: 72.0.7%, N=28; F: 71.7, N=30) zu. Einzig im zweisprachigen Kanton Bern weisen die französischsprachigen Gemeinden eine um rund 15 Prozentpunkte höhere Durchschnittsbeteiligung auf (D: 32.1%, N=189; F: 46.7, N=15).

Abbildung 11:
Durchschnittliche Beteiligung bei lokalen, kantonalen und nationalen Wahlen nach Sprachregion (2009 und 1988), nur Gemeinden mit Urnenwahlen und in den einzelnen Jahren jeweils Angaben zu allen drei Ebenen



2009: ND=794; NF=277; NI=58.



1988: ND=1389; NF=586; NI=166.

4.6 UNTERSCHIEDLICHE KANTONALE PARTIZIPATIONSKULTUREN AUS SICHT DER GEMEINDEN

Zwischen den verschiedenen Kantonen und zwischen den verschiedenen politischen Ebenen bestehen – wie wir bereits auf Ebene der Gesamtstimmbürgerschaft festgestellt haben – teilweise beachtliche Unterschiede was die Wahlbeteiligung der Bürgerinnen und Bürger anbelangt. Insgesamt scheinen sich in den einzelnen Gemeinden jedoch durchaus so etwas wie Partizipationskulturen herauszubilden, d. h. es gibt Gemeinden, in denen die Leute stärker politisch partizipieren, und Gemeinden, in denen das weniger der Fall ist. So lässt sich zeigen, dass eine hohe Wahlbeteiligung bei lokalen Wahlen in der Regel auch mit einer hohen Wahlbeteiligung bei kantonalen (2009: pearson corr. = .672, sig. =.000, N=1144; 1988: pearson corr. = .612, sig. =.000, N=2196) und in einem etwas geringeren Ausmass mit einer hohen Wahlbeteiligung bei nationalen Wahlen (2009: pearson corr. = .461, sig. =.000, N=1145; 1988: pearson corr. = .465, sig. =.000, N=2222) einhergeht. Im Folgenden betrachten wir die über die Gemeinden ermittelte durchschnittliche Beteiligung auf den drei politischen Ebenen in den jeweiligen Kantonen. Diese Ergebnisse wird es dann mit den Erkenntnissen aus Abschnitt 4.1 zu vergleichen geben, in denen die Beteiligung der Gesamtheit der Stimmbürgerschaft in den einzelnen Kantonen verglichen wurde.

Im Jahr 2009 lag die durchschnittliche Wahlbeteiligung an lokalen Wahlen noch in neun Kantonen (AI, AR, FR, GL, JU, NE, TI, VD, VS) am höchsten, 1988 waren es 16 Kantone (AG, BL, FR, GE, GL, JU, NE, SG, SH, SO, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH). Am geringsten ist die Wahlbeteiligung auf kantonaler Ebene. Einzig in den Kantonen UR und NW war 2009 die durchschnittliche kantonale Wahlbeteiligung am höchsten. Dies war 1988 auch noch in SZ, OW und LU der Fall, während in UR die durchschnittliche Beteiligung bei nationalen Wahlen am höchsten war, was 1988 übrigens eine Seltenheit war. Neben UR war dies nur noch in AR, BE und GR der Fall.

Vieles deutet also darauf hin, dass die lokalen Wahlen (und damit auch die Lokalpolitik) im Verhältnis zu den nationalen Wahlen an Bedeutung verloren haben. In zahlreichen Kantonen ist heute die

CAHIER DE L'IDHEAP 263

WAHLBETEILIGUNG

Beteiligung an nationalen Wahlen im Durchschnitt grösser und von den Kantonen, in denen die durchschnittliche Beteiligung bei lokalen Wahlen 1988 noch markant höher lag (FR, GE, JU, NE, TI, VD, VS), sind 2009 eigentlich nur noch das Tessin und das Wallis übriggeblieben. Auffallend bleibt, dass es 1988 vor allem die lateinische Schweiz war, in der die lokalen Wahlen deutlich höhere Beteiligungswerte aufwiesen.

Verantwortlich für die Veränderungen, was die Rangliste der Beteiligungswerte für die drei Ebenen anbelangt, ist in vielen Fällen der ausserordentlich starke Rückgang der durchschnittlichen Beteiligung auf lokaler Ebene, so beispielsweise in den Kantonen AG, BL, FR, JU, SO, VS und ZH, in denen er 10 Prozentpunkte und mehr betrug. In einigen Kantonen (z.B. in GE, GL und NW) hat demgegenüber die Beteiligung an nationalen Wahlen besonders stark zugenommen.

In den Kantonen OW, NW und AR und ganz leicht auch in BS hat die durchschnittliche Wahlbeteiligung an lokalen Wahlen zugenommen. Zumindest in den beiden erstgenannten Kantonen kann vermutet werden, dass durch das Aufkommen der SVP die Wahlen umstrittener geworden sind, was letztlich auch der Partizipation förderlich war.

Die in Abbildung 12 dargestellten Ergebnisse ergänzen die bereits in Abschnitt 4.1 gemachten Feststellungen wie folgt:

- Orientierung an nationalen Wahlen: In den Kantonen AG, BE, BL, GR, SZ und ZH ist die Beteiligung an nationalen Wahlen im Durchschnitt am grössten, was vor zwanzig Jahren noch kaum in einem Kanton der Fall war.
- Orientierung an kantonalen Wahlen: In kaum einem Kanton ist die durchschnittliche Beteiligung an kantonalen Wahlen am höchsten. Ausnahmen sind UR und NW.
- Orientierung an lokalen Wahlen: Eine deutlich grössere Beteiligung an lokalen Wahlen weisen einzig noch die Kantone Wallis und Tessin auf. In den Kantonen Fribourg, Jura,

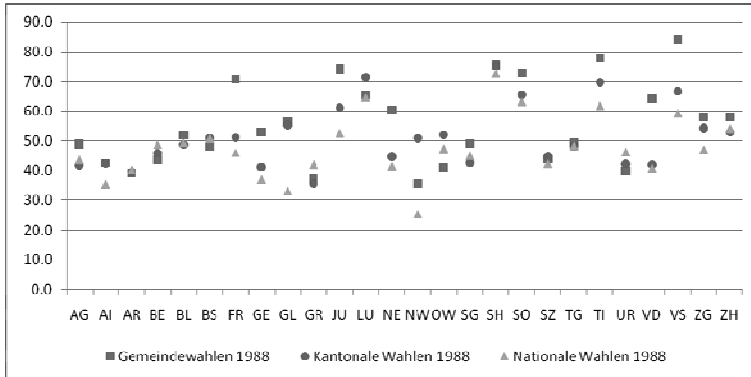
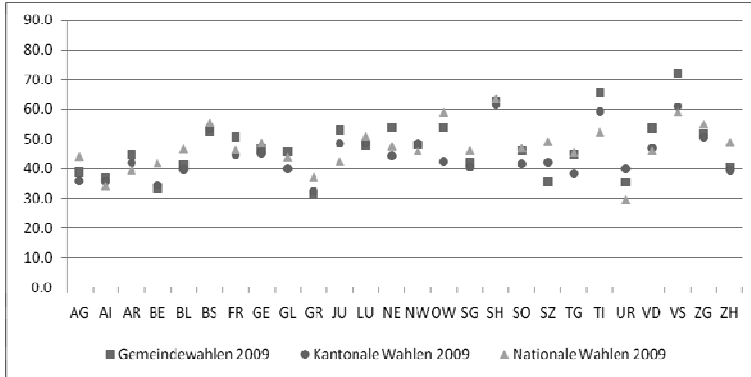
Neuchâtel und Waadt (also praktisch in der gesamten Westschweiz) und etwas weniger ausgeprägt im Kanton Solothurn haben die lokalen Wahlen klar an Bedeutung eingebüsst. Für die Kantone FR und VD könnte vermutet werden, dass hierfür auch teilweise die Einführung des Wahlrechts für niedergelassene Ausländer in den Jahren 2006 und 2004, die sich in der Regel weniger stark an Wahlen beteiligen, ursächlich sein könnte.

Insgesamt und auch mit Blick auf die Beteiligung und das damit verbundene politische Interesse kann von einer Nationalisierung der Politik gesprochen werden. In der Deutschschweiz manifestiert sich dies vor allem darin, dass in den Gemeinden die Beteiligung an nationalen Wahlen mehrheitlich am höchsten ist, während in der Westschweiz die Beteiligungswerte bei lokalen Wahlen gegenüber den Beteiligungswerten an nationalen Wahlen ihren klaren Vorsprung eingebüsst haben.

4.7 DETERMINANTEN EINER HOHEN BETEILIGUNG AN LOKALEN WAHLEN

Angesicht der beträchtlichen Unterschiede bei der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den lokalen Wahlen zwischen den verschiedenen Kantonen und vielfach auch innerhalb der einzelnen Kantone drängt sich die Frage auf, welche Faktoren für diese Unterschiede ausschlaggebend sind. Diese Frage führt uns auf die Suche nach einem Modell, welches die Beteiligungsunterschiede zu erklären vermag. Die Höhe der Beteiligung ist die abhängige Variable, die

Abbildung 12:
Durchschnittliche Beteiligung an lokalen, kantonalen und nationalen Wahlen nach Kantonen (1988 und 2009)



es zu erklären gilt, und die verschiedenen Gemeindemerkmale, in denen sich die Gemeinden unterscheiden, werden als unabhängige oder erklärende Variablen bezeichnet. Bei den unabhängigen Variablen lassen sich, einem Aufsatz von Freitag (2005:672) folgend, drei Gruppen von Variablen unterscheiden: sozio- demographische und sozio- ökonomische Variablen, politische und kulturelle Hintergrundvariablen und Eigenheiten der politischen Systeme und der darin stattfindenden politischen Auseinandersetzungen. Im Folgenden werden die wichtigsten Variablen dieser drei Variablengruppen vorgestellt und es werden Vermutungen darüber geäußert, in welche Richtung diese Variablen Auswirkungen auf die lokale Wahlbeteiligung haben könnten.

Sozio-demographische und sozio-ökonomische Variablen

Die Partizipationsforschung hat immer wieder darauf hingewiesen, dass die Teilnahme an politischen Prozessen von persönlichen Merkmalen und Ressourcen der Bürgerinnen und Bürger (*sozio-demographische Variablen*) abhängig ist. So ist beispielsweise bekannt, dass die Wahlbeteiligung bei älteren und besser gebildeten Personen höher liegt (Blais/Dobrzynska 1998: 241-244, Norris 2004). Das Problem, welches wir bei diesen Individualmerkmalen in der vorliegenden Untersuchung haben, liegt nun allerdings darin, dass wir die Beteiligung auf Gemeindeebene (aggregiertem Niveau) messen und nicht genau wissen, wer sich in einer Gemeinde wirklich an den Wahlen beteiligt. Es ist zwar wahrscheinlich, dass die Beteiligung in Gemeinden mit vielen älteren oder vielen gut gebildeten Einwohnern höher ist, eine direkte Beziehung kann aber nur dann mit Sicherheit nachgewiesen werden, wenn wir wissen, ob sich auch gerade diese Personen stärker an den Wahlen beteiligen und dazu müssten wir Daten über das individuelle Verhalten haben. Dennoch scheint es sinnvoll, die Alterstruktur und das Bildungsniveau einer Gemeinde als Variable in das Erklärungsmodell – zumindest zu Kontrollzwecken – zu integrieren.

Die sozio-ökonomische Struktur einer Gemeinde lässt sich über die Beschäftigungsstruktur bestimmen. So ist beispielsweise zu erwarten, dass ein hoher Beschäftigungsanteil im Agrarsektor mit einer höheren Beteiligung einhergeht, weil hier die Verwurzelung mit der Gemeinde grösser ist, die lokale Selbstverwaltung eine traditionelle Grundlage hat und die Einwohner direkter von den lokalen Entscheidungen betroffen sind. Ein grosser Anteil an Beschäftigten aus dem Tertiärsektor würde demgegenüber eher auf eine geringe Verbundenheit mit der Gemeinde (höherer Pendleranteil) und ein geringes Interesse an der lokalen Politik (geringere Beteiligung) hindeuten.

Eine weitere Variable, die hier aufgeführt werden muss, ist die Grösse der Gemeinde. Wir haben bereits festgestellt, dass es grosse Beteiligungsunterschiede zwischen kleinen und grösseren Gemeinden gibt und dass in kleineren Gemeinden die Beteiligung höher liegt. Dieser Sachverhalt wird auch durch die meisten internationalen Studien bestätigt (Frandsen 2002:866). Die Frage ist nun allerdings, ob diese Beteiligungsunterschiede wirklich direkt durch die Gemeindegrösse verursacht werden oder ob andere Variablen, die ebenfalls mit der Gemeindegrösse zusammenhängen, wie zum Beispiel die Bevölkerungsstruktur oder die Intensität des Zusammenlebens, dafür verantwortlich sind. Für einen direkten Einfluss der Gemeindegrösse sprechen beispielsweise die Argumente der Rational Choice Theorie (Downs 1957, Blais 2000), welche besagen, dass eine einzelne Stimme in einem kleinen politischen Kontext mehr Gewicht hat, was die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger eher zu einer Teilnahme motiviert. Für eine tiefere Beteiligung in den grösseren Gemeinden spricht auch das Argument, wonach die Komplexität des politischen Systems und der zu treffenden Entscheidungen mit der Einwohnerzahl zunimmt, was letztlich die Informationskosten auf Seiten der Wählenden erhöht und sie eher von einer Teilnahme abhält. Vermutlich gilt aber in den meisten Fällen, dass es einen Zusammenhang zwischen der Grösse der Gemeinde und anderen Variablen gibt, welche dann als Ursachen für eine höhere oder tiefere Beteiligung verantwortlich sind, und dass das Erklärungsmodell so ausdiffe-

renzieren ist, dass der Einfluss der Gemeindegrösse letztlich verschwindet.

Kulturelle und politische Hintergrundvariablen

Das kulturelle und politische Umfeld kann ebenso einen Einfluss auf die politische Partizipation haben. Die Schweiz ist unterteilt in dominant katholische, gemischte und dominant protestantische Kantone. In den letzten Jahren wurde verschiedentlich gezeigt, dass allen Säkularisierungstendenzen zum Trotz die dominante Konfession in einem Kanton zu unterschiedlichem politischen Verhalten führt. So hat beispielsweise Geser (2007) auf der Basis von zwei gesamtschweizerischen Lokalparteienuntersuchungen (vgl. Geser et al. 2003) gezeigt, dass „es zumindest auf der kommunalpolitischen Ebene noch signifikante konfessionelle Divergenzen gibt, die mit der Basishypothese, dass im katholischen Milieu eine eher „kommunalistische“ und im protestantischen Bereich eine eher „individualistische“ politische Kultur vorherrsche, in Übereinstimmung stehen.“ Gemäss seinen Analysen gibt es in den katholischen Gemeinden mehr und mitgliederstärkere Lokalparteien, die jüngere Alterskohorten und niedrigere Sozialschichten integrieren und in der Gemeindepolitik stärkeren Einfluss nehmen, was sich auch in höheren Beteiligungswerten niederschlagen könnte. Eine weitere Erklärung läuft darauf hinaus, dass Wahlen grundsätzlich – und vor allem auch auf höherer politischer Ebene – als immer wiederkehrende und die katholischen Hochburgen und Werte bedrohende Herausforderungen wahrgenommen wurden (Freitag 2005: 676).

Auf die Partizipationsunterschiede zwischen den Sprachregionen wurde bereits hingewiesen. Die Frage, die sich nun hier stellt, ist, ob diese Unterschiede wirklich auf mit der Sprache verbundene kulturelle Unterschiede zurückzuführen sind oder ob nicht beispielsweise einfach die unterschiedliche Struktur und Bedeutung der Gemeinden in den Sprachregionen dafür verantwortlich sind. Eine mögliche und auch verschiedentlich immer wieder erwähnte Begründung für den kulturellen Einfluss wäre, dass sich der französische und italienische

Sprachraum stärker an den Idealen der repräsentativen Demokratie orientiert, bei der den Wahlen eine grössere Bedeutung zukommt, während in der Deutschschweiz die stärker verbreitete direkte Demokratie eine zusätzliche und die Bedeutung von Wahlen mindernde Beteiligungsform darstellt.

Ebenfalls zu den kulturellen und politischen Hintergrundvariablen sollen hier die Autonomie der Gemeinden, wie sie in der Gemeinde selbst wahrgenommen wird, und die empfundenen Leistungsgrenzen gezählt werden. Je grösser die Gemeindeautonomie, desto grösser ist der Entscheidungsspielraum der Gemeinde und desto wichtiger ist es, wer an der Spitze der Gemeinde steht. Entsprechend ist zu erwarten, dass mit einer höheren Autonomie auch eine höhere Wahlbeteiligung einhergeht. Stossen die Gemeinden demgegenüber an Leistungsgrenzen, sind sie in ihren Gestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt, was für eine tiefere Beteiligung sprechen könnte. Demgegenüber kann man sich aber auch vorstellen, dass eine hohe Belastung dazu führt, dass der Verteilungskampf heftiger wird, was sich letztlich in intensiveren politischen Auseinandersetzungen manifestieren müsste.

Eine letzte Gruppe von Variablen, die hier berücksichtigt werden soll, ist die Beteiligung an kantonalen und lokalen Wahlen. Dahinter steckt die Idee von kantonal unterschiedlichen Beteiligungskulturen und dass es Kantone gibt/geben könnte, in denen sich die Leute grundsätzlich stärker für Politik interessieren. So wurde beispielsweise gezeigt, dass in den Kantonen Wallis, Tessin und Schaffhausen die Beteiligung nicht nur bei lokalen, sondern auch bei den kantonalen und nationalen Wahlen höher ist, wobei im letzten Fall vor allem der Stimmenzwang dafür verantwortlich sein dürfte. Nur wenn wir diese Variablen in unser Modell integrieren, gelingt es, weitere Einflussvariablen zu isolieren, welche dafür verantwortlich sind, dass die Beteiligung an lokalen Wahlen variiert.

Institutionelle und politische Variablen

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive besonders interessant ist der Einfluss der politischen Institutionen und weiterer politischer Variablen im engeren Sinne. Zu den politischen Institutionen gehört die Ausgestaltung der „Legislativfunktion“, das heisst die Frage, ob es eine Gemeindeversammlung oder ein Gemeindeparlament gibt. Ebenso dazu gehören die Fragen, ob Wahlen an der Urne oder in der Gemeindeversammlung abgehalten werden, und ob sie im Majorz- oder im Proporzsystem durchgeführt werden. Besonders interessant an diesen Variablen ist, dass die Gemeinden teilweise selbst die Möglichkeit haben, diese Institutionen zu verändern und damit allenfalls Einfluss auf die lokale Wahlbeteiligung zu nehmen. Zu erwarten ist, dass ein Gemeindeparlament, Urnenwahlen und Proporzwahlverfahren – wie wir bereits bei den deskriptiven Analysen gesehen haben – zu höheren Beteiligungswerten führen, auch wenn wir andere Variablen mitberücksichtigen. Die Gründe hierfür sind relativ leicht nachvollziehbar:

Ein Gemeindeparlament belebt die politischen Auseinandersetzungen, da sich ein grösserer Kreis von Personen aktiv mit lokalpolitischen Fragen auseinandersetzt. Zudem fördert ein Gemeindeparlament die Herausbildung von politischen Parteien, was zu einer klaren Strukturierung der politischen Auseinandersetzungen und letztlich zu einer höheren Politisierung der Gemeinde führen dürfte. Diesem Argument kann jedoch entgegengehalten werden, dass ein Gemeindeparlament die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger allenfalls auch davon entlastet, sich mit lokalpolitischen Fragen auseinanderzusetzen, und dass sie sich deshalb immer stärker von der Lokalpolitik zurückziehen.

Urnenwahlen sind im Gegensatz zu Wahlen an der Gemeindeversammlung weniger zeitaufwändig und die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Gemeinde sind nicht gefordert, sich in der Öffentlichkeit zu exponieren, was höhere Beteiligungszahlen nach sich ziehen dürfte. Der positive Einfluss des Proporzwahlverfahrens wurde demgegenüber für die Schweiz schon verschiedentlich nachge-

CAHIER DE L'IDHEAP 263
WAHLBETEILIGUNG

wiesen (vgl. Ladner/Milner 1999). Proporzahlen sorgen dafür, dass die Präferenzen der Wählenden besser zum Ausdruck kommen, weil der Kreis der Parteien, die effektiv Chancen haben, gewählt zu werden, grösser wird. Sie führen auch zu einer grösseren Zahl von Personen, die sich als Kandidierende zur Verfügung stellen, und fördern letztlich die Herausbildung von Parteien, die sich bemühen, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu den Urnen zu bewegen.

Eine weitere Variable, die hier berücksichtigt werden soll, sind die direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten wie Referendum und Initiative. Häufig wird davon ausgegangen, dass die Möglichkeiten mit Referendum und Initiativen auf die politischen Entscheidungen Einfluss zu nehmen mit ein Grund für die tiefe Wahlbeteiligung in der Schweiz sind. Da diese Instrumente nicht in allen Gemeinden gleichermaßen zur Verfügung stehen, lässt sich nun überprüfen, ob Gemeinden mit direkter Demokratie nun wirklich tiefere Beteiligungswerte aufweisen. Da kaum zu erwarten ist, dass lediglich das Vorhandensein („formal institutions“) einen Einfluss ausübt, wird der effektive Gebrauch dieser Instrumente („institutions in use“) berücksichtigt. Nicht ganz auszuschliessen ist aber auch die Möglichkeit, dass der Gebrauch der direktdemokratischen Instrumente eine aktivierende Wirkung zeitigt, die sich auch in einer höheren Wahlbeteiligung niederschlägt.

Stärker auf die konkrete lokale Politik ausgerichtet ist der wahrgenommene Einfluss, den die Parteien auf die lokalpolitischen Entscheidungen ausüben. Je grösser dieser Einfluss, desto grösser auch die Beteiligung, lauten hier die Erwartungen. Weiter interessiert die politische Heterogenität der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Je grösser die Heterogenität oder Fragmentierung, desto eher kommt es zu politischen Auseinandersetzungen und desto spannender werden die Wahlen. Und schliesslich gilt es auch zu überprüfen, wie umstritten die lokalen Wahlen überhaupt sind. Wir haben bereits festgestellt, dass nur in der Hälfte der Gemeinden bei den letzten Wahlen mehr Kandidaten als Sitze zur Verfügung standen und dass nur etwa

ein Fünftel der Wahlen als umstritten bezeichnet werden kann. Bei umstrittenen Wahlen ist eine höhere Beteiligung zu erwarten.

Wie diese verschiedenen Einflussgrössen gemessen werden, kann in Anhang 1 nachgelesen werden. Tabelle 15 zeigt die Ergebnisse der Analyse, wobei die Zahl der berücksichtigten Variablen schrittweise erhöht wurde, um die Erklärungsgehalt des Modells (R^2) zu testen. Die Variablengruppen werden unter Berücksichtigung ihrer Nähe zur erklärenden Variable (lokale Wahlbeteiligung) schrittweise in die Regression aufgenommen. Zuerst die sozio-demographischen und sozio-strukturellen Variablen, dann die kulturellen und politischen Hintergrundvariablen und schliesslich die institutionellen und politischen Variablen im engeren Sinne. Ganz am Schluss kommt die Umstrittenheit der lokalen Wahlen.

Auffallend an den gerechneten Modellen ist, dass mit dem gesamten Modell (Modell 7), welches alle Variablen berücksichtigt, die lokale Wahlbeteiligung ziemlich gut abgebildet werden kann. Ein R^2 von .652 bedeutet, dass deutlich mehr als die Hälfte der Varianz erklärt wird. Besonders wichtige Variablen sind die Wahlbeteiligung bei kantonalen Wahlen und die Urnenwahl. Werden diese beiden Variablen dem Modell beigefügt (kantonale Wahlbeteiligung in Modell 5 und Urnenwahl in Modell 6), so steigt das korrigierte R^2 markant an. Offenbar gibt es so etwas wie eine kantonale Partizipationskultur, sodass hohe Partizipationswerte bei kantonalen Wahlen auch auf hohe Partizipationswerte bei lokalen Wahlen (oder auch umgekehrt) schliessen lassen. Der grosse Einfluss der Urnenwahl auf die Beteiligung erstaunt ebenfalls nicht besonders. Im Modell bleibt zudem der negative Einfluss der Gemeindegrösse relativ prominent. Auch wenn man alle anderen Variablen berücksichtigt oder kontrolliert, so gilt, dass mit zunehmender Gemeindegrösse die Beteiligung abnimmt. Offenbar habe wir keine mit der Gemeindegrösse verknüpfte Variable gefunden, welche diesen nicht ganz einfach zu erklärenden Grösseneffekt ersetzt, was darauf hindeuten könnte, dass beispielsweise das geringere Gewicht der einzelnen Stimme oder die grössere Distanz zu den Behörden beteiligungshemmend sind.

Weitere wichtige Variablen sind der Anteil der Französischsprachigen und die Umstrittenheit lokaler Wahlen. Lokale Wahlen in der Westschweiz haben höhere Beteiligungswerte und dies muss mit der Bedeutung dieser Wahlen in diesem Landesteil (repräsentative anstatt direkte Demokratie) und nicht mit anderen Eigenheiten der Gemeinden zu tun haben. Dass umstrittene Wahlen höhere Beteiligungswerte haben, ist an sich eher beruhigend, da vor allem das Gegenteil erstaunen würde. Schliesslich bleiben auch ein paar weitere Variablen im Modell, die sich durchaus im Sinne der Erwartungen verhalten. Eine höhere Gemeindeautonomie, eine höhere Wahlbeteiligung auf nationaler Ebene, die Zugehörigkeit zum italienischen Sprachraum und vor allem auch das Proporzwahlverfahren führen zu höheren Beteiligungswerten.

Die einzigen Variablen, die sich klar nicht im Sinne der Erwartungen verhalten, sind der Anteil der Beschäftigten im Tertiärsektor, die hohe Fragmentierung bei lokalen Wahlen und im Prinzip auch der Gebrauch der Instrumente der direkten Demokratie. Offenbar trifft das Argument, dass Angestellte im Tertiärsektor mit grösseren Pendleranteilen und geringerem Interesse an der Lokalpolitik einhergehen, nicht zu. Bei der Auswirkung der Fragmentierung auf die Wahlbeteiligung waren demgegenüber bereits die theoretischen Erwartungen umstritten (Geys 2006: 649) und bei der direkten Demokratie stehen die Erkenntnisse zumindest teilweise in Einklang mit den Ergebnissen von Freitag (2005) für die kantonale Ebene. Kommen in einer Gemeinde Initiative und Referenden zum Einsatz, so ist auch die Beteiligung an lokalen Wahlen eher höher. Der Zusammenhang ist allerdings nicht sehr stark und gerade noch signifikant, aber es kann zumindest nicht nachgewiesen werden, dass die direkte Demokratie ganz direkt zu einer tiefen Beteiligung führt. Sie hat wohl eher einen politisierenden Charakter und steigert auch das Interesse an Wahlen. Und schliesslich erstaunlich ist auch, dass ein Gemeindeparlament unter Berücksichtigung sämtlicher hier untersuchten Variablen nicht mit höheren Beteiligungswerten in Verbindung gebracht werden kann.

Tabelle 15: Determinanten der lokalen Wahlbeteiligung (Lineare OLS-Regression)

Variable	z, z.1)	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6	Model 7
Sozio-ökonomische und sozio-demographische Variablen								
Gemeindegrösse (log.)	p,n	-0.128***	-0.277***	-0.267***	-0.163***	-0.108***	-0.268***	-0.277***
Höhere Bildung	p	0.151***	0.148***	0.148***	0.023	-0.051	-0.034	-0.041
Mehr ältere Personen	p	0.017	0.034	0.034	0.009	-0.049	-0.035	-0.056*
Starker Primärsektor	p	-0.264***	-0.131**	-0.131**	-0.086*	-0.077*	0.013	0.030
Starker Tertiärsektor	n	-0.117***	-0.012	-0.012	-0.037	0.054	0.063*	0.066*
Politische und kulturelle Hintergrundvariablen								
Anteil Katholiken	p			0.301***	0.210***	0.061	0.031	-0.029
Anteil Französischsprachige	p				0.315***	0.230***	0.122***	0.124***
Anteil Italienischsprachige	p				0.221***	0.101**	0.063*	0.070*
Gemeindeautonomie	p					0.076**	0.076***	0.079***
Leistungsgrenzen	n,p					0.056*	0.013	0.028
Wahlbeteiligung kantonale Wahlen	p					0.481***	0.434***	0.407***
Wahlbeteiligung nationale Wahlen	p					0.134***	0.055*	0.088**
Institutionelle Variablen und politische Variablen im engeren Sinne								
Parlament	p,n						0.017	-0.010
Urnenwahl	p						0.374***	0.375***
Proporzwahlverfahren	p						0.163***	0.096***
Gebrauch von Initiativen/Referenden	n						0.045*	0.045*
Einfluss Lokalparteien	p						0.059*	-0.022
Fragmentierung Wählerschaft	p							-0.117***
Umstrittene Wahlen	p							0.117***
Adj. R-square		0.016	0.068	0.144	0.246	0.319	0.636	0.633

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed). ** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed). *** Correlation is significant at the 0.001 level (2-tailed).

1) Ex. E = Externes Einflüsse, p = positive, n = negativ

CAHIER DE L'IDHEAP 263

WAHLBETEILIGUNG

Die schrittweise Berücksichtigung der Variablen führt zudem noch zu zwei weiteren Erkenntnissen. Der negative Einfluss der Beschäftigten im Agrarsektor wird deutlich geringer, wenn die Konfession und die Sprachregion berücksichtigt werden. Hier ist anzunehmen, dass dieser Einfluss vor allem durch die ländlichen deutschsprachigen und protestantischen Gemeinden mit Versammlungswahlen verursacht wurde. Ebenfalls zeigt sich, dass der Einfluss der Konfession unter Kontrolle der Wahlbeteiligung bei kantonalen und nationalen Wahlen gänzlich verschwindet, was auf die bereits erwähnte generell höhere Beteiligungskultur in den katholischen Gebieten oder zumindest in einem Teil davon hindeutet.

5 WELCHE PARTEIEN WERDEN GEWÄHLT?

Aufgrund der bedeutenden Stellung der Exekutive in der Lokalpolitik kommt auch der Parteizugehörigkeit der Gemeinderäte eine grosse Bedeutung zu. Zwar kann argumentiert werden, dass lokale Politik, anderes als die Politik auf den höheren politischen Ebenen, viel stärker einer Sachlogik folgt und dass parteipolitische Erwägungen sowie ideologische Orientierungen von geringer Bedeutung sind. Dennoch ist die Vertretung der Parteien in den Exekutiven ein Zeichen dafür, wie stark sie in den Gemeinden verankert sind und welche politischen Strömungen die lokale Politik dominieren.

Auch die Ermittlung der Parteizugehörigkeit der Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden ist kein leichtes Unterfangen. Zum einen gibt es mit Ausnahme der grösseren Städten keine entsprechenden öffentlichen Statistiken, auf die man sich abstützen könnte, und zum andern – und das wiegt noch schwerer – lässt sich die Parteizugehörigkeit eines Exekutivmitglieds gar nicht immer ermitteln, weil gewisse Lokalparteien nicht nach dem Mitgliederprinzip organisiert sind (vgl. Geser et al. 1994: 141) oder weil die Parteizugehörigkeit einer Kandidatin oder eines Kandidaten bei den Wahlen gar kein Thema oder lediglich ein zusätzliches Attribut ohne grosse Bedeutung war.

Bei der ersten gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung im Jahr 1988 konnte – angesichts der Kleinheit der Schweizer Gemeinden etwas überraschend – festgestellt werden, dass sich die Sitze der lokalen Exekutiven fest in den Händen der vier Bundesratsparteien, insbesondere in denjenigen von FDP, CVP und SVP, befanden. Die Erhebung zeigte, dass gegen drei Viertel der kommunalen Exekutivsitze von Vertretern der vier grossen Parteien gehalten wurden (vgl. Ladner 1991a: 218). Rund 20 Jahre später stellt sich nun die Frage, ob die vier Bundesratsparteien ihre Stellung halten oder gar ausbauen konnten und wie weit sich die Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse zugunsten von SVP und SP auch in den kommunalen Exekutiven bemerkbar gemacht haben.

CAHIER DE L'IDHEAP 263**WELCHE PARTEIEN WERDEN GEWÄHLT?**

Nach Aussagen der Gemeindeschreiber sind per 1.10.2009 nur noch etwas weniger als 55 Prozent der Exekutivsitze in den Händen der vier Bundesratsparteien (vgl. Tabelle 16). Stärkste Bundesratspartei bleibt die FDP mit rund 18 Prozent der Sitze gefolgt von CVP und SVP mit 14 Prozent respektive 13 Prozent und der SP mit knapp 9 Prozent). Die insgesamt stärkste Partei in den Gemeindeexekutiven bilden aber mit einem Anteil von einem Drittel der Sitze die „Parteilosen“. Jeweils rund 6 Prozent der Sitze werden von Mitgliedern von anderen Parteien respektive von Mitgliedern von gemeindespezifischen Gruppierungen eingenommen. Da bei unserer Erhebung die kleineren Gemeinden etwas untervertreten sind, kann davon ausgegangen werden, dass die Parteilosen insgesamt sogar noch etwas stärker vertreten sind.

Tabelle 16:
Vertretung der Parteien in den kantonalen Exekutiven*

	<i>Anzahl</i>	<i>Prozentanteil</i>
FDP	1189	18.3
CVP	909	14.0
SVP	867	13.4
SP	566	8.7
Andere Parteien	378	5.8
Unabhängige Gruppierungen	405	6.2
Parteilose	2180	33.6
Anzahl berücksichtigte Sitze	6494	100.0
Anzahl berücksichtigter Gemeinden *	1100	

*Erhebung 2009. Berücksichtigt wurden alle antwortenden Gemeinden, die vollständige Angaben zur Zusammensetzung der Exekutive in ihrer Gemeinde gemacht haben.

Berücksichtigt man, dass nicht alle Parteien in denselben Gemeinden gleich gut vertreten sind, und gewichtet nach der Grösse der Gemeinde (ein Gemeinderat in einer Grossstadt erhält dann ein deutlich grösseres Gewicht als ein Gemeinderat in einer Kleinstgemeinde), so

ändert sich die Rangliste der Bedeutung der Parteien geringfügig. Gewichtigste Partei in der Lokalpolitik bleibt zwar die FDP mit einem Wert von 25 Prozent (N=2501357 Einwohner), auf dem zweiten Platz erscheint nun aber die SP mit 19 Prozent gefolgt von der CVP mit 17 Prozent und der SVP mit 13 Prozent. Die Parteilosen kommen so berechnet nur noch auf einen Anteil von 12 Prozent.

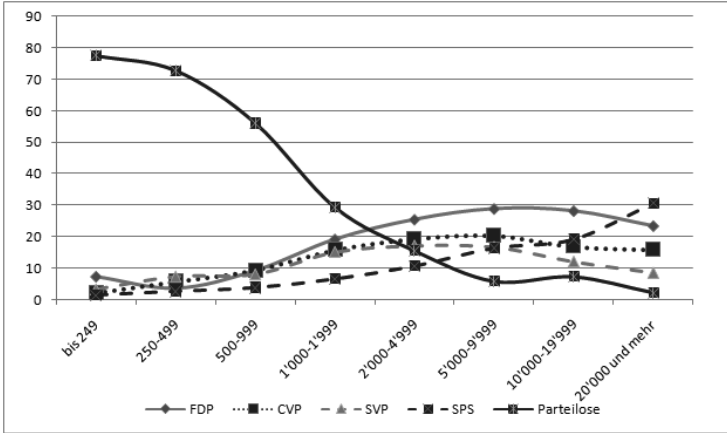
Die Bedeutung der Parteipolitik und somit auch die Parteizugehörigkeit der Exekutivmitglieder sind also abhängig von der Gemeindegrösse. In kleinen Gemeinden gibt es zum Teil überhaupt keine organisierten Lokalparteien und entsprechend ist es ebenfalls weniger wahrscheinlich, dass ein Gemeinderat einer Partei angehört. Auch die Stärke der einzelnen Parteien steht in einem Zusammenhang mit der Grösse der Gemeinde. Die SVP war ursprünglich vor allem in den kleinen, ländlichen Gemeinden vertreten, während sich die SP auf die stärker industrialisierten grösseren Gemeinden und Städte konzentriert.

Abbildung 13 zeigt, wie der Anteil der Parteilosen mit zunehmender Gemeindegrösse stark zurückgeht. In den Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern werden noch gegen 70 Prozent der Sitze von Parteilosen gehalten, während ab einer Gemeindegrösse von 2'000 Einwohnern dieser Anteil unter 10 Prozent zu sinken beginnt. Hinsichtlich der Stärke der verschiedenen Parteien zeigt sich, wie die SP mit zunehmender Gemeindegrösse an Bedeutung gewinnt und in Gemeinden mit mehr als 20'000 Einwohnern zur sitzanteilmässig stärksten Partei wird. In den Gemeinden zwischen 2'000 und 20'000 Einwohnern wird die Spitzenposition demgegenüber von der FDP gehalten. FDP, CVP und SVP ist gemein, dass sie ihre besten Ergebnisse in Gemeinden mittlerer Grösse erzielen.

Der Vergleich mit den Ergebnissen aus dem Jahre 1988 verdeutlicht, in welchem Masse die parteilosen Exekutivmitglieder in den letzten Jahren zugenommen haben. Ihr durchschnittlicher Sitzanteil liegt mit Ausnahme der Gemeinden mit mehr als 20'000 Einwohnern im Jahr 2009 höher als früher (vgl. Abbildung 14). Besonders gross ist der

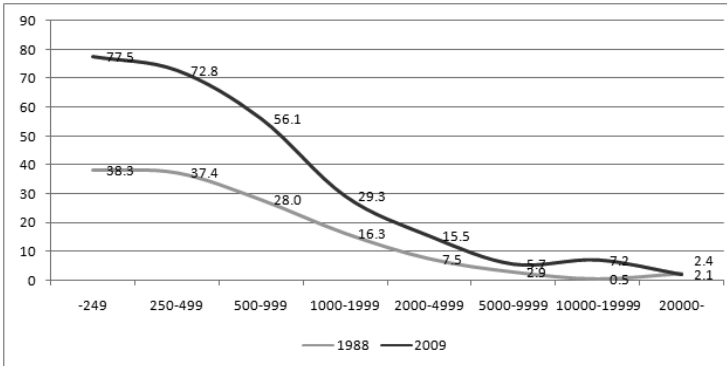
CAHIER DE L'IDHEAP 263
WELCHE PARTEIEN WERDEN GEWÄHLT?

Abbildung 13:
Durchschnittliche Prozentanteile der Sitze von Bundesratsparteien
und Parteilosen nach Gemeindegrösse ^a



^a Erhebung 2009. Berücksichtigte Gemeinden: 1'102

Abbildung 14:
Durchschnittlicher Anteil Parteilose nach Gemeindegrösse ^a



^a Erhebung 1988: N = 1995, Erhebung 2009: N = 1102.

Zuwachs der Parteilosen in Gemeinden mit weniger als 5'000 Einwohnern. Fällt die Einwohnerzahl unter 1'000 Einwohner, so könnte man etwas überspitzt formuliert sogar von einem Exodus der Parteien in der lokalen Politik sprechen.

Für eine möglichst genaue Beschreibung der aktuellen politischen Verhältnisse in den Gemeinden drängt es sich auf, so viele Gemeinden wie möglich zu berücksichtigen. Durch die relativ hohe Rücklaufquote der Befragung der Gemeinden sind die besten Voraussetzungen für aussagekräftige Ergebnisse gegeben. Möchte man hingegen die Wählerstimmenverschiebungen genauer untersuchen, so ist es sinnvoll, sich auf diejenigen Gemeinden zu beschränken, die an den verschiedenen Erhebungen teilgenommen haben. Damit reduziert sich die Zahl der Gemeinden und damit auch die Zahl der Sitze, die berücksichtigt werden können, und die grösseren Gemeinden fallen etwas stärker ins Gewicht, weil sie sich häufiger an allen drei Befragungen beteiligt haben als die ganz kleinen Gemeinden.

Die über den gesamten Untersuchungsraum vergleichbaren Zahlen bestätigen die Zunahme der Parteilosen und die Verluste der Bundesratsparteien (vgl. Tabelle 17). Sämtliche Bundesratsparteien halten 2009 einen geringeren Anteil der Exekutivsitze in den Gemeinden als 1988, wobei der Rückgang bei der CVP am stärksten ausgefallen ist. Stark zugelegt haben die Parteilosen sowie die Kategorie „Andere Parteien“. In den in dieser Tabelle aufgeführten Zahlen sind die grösseren Gemeinden stärker vertreten. Die Zahlen belegen vor allem die Entwicklung über die Zeit hinweg und weniger die genauen Anteile der einzelnen Parteien. Hierzu liefert Tabelle 16 die genaueren Informationen.

CAHIER DE L'IDHEAP 263

WELCHE PARTEIEN WERDEN GEWÄHLT?

**Tabelle 17:
Veränderung der Sitzanteile der Bundesratsparteien und der Parteilosen***

	1988	1998	2009
FDP	23.0	22.3	20.2
CVP	25.1	19.2	15.3
SVP	19.9	18.4	15.7
SP	13.0	11.7	9.8
Andere	6.3	11.5	13.0
Parteilose	12.7	16.8	26.0
Total	100	100	100
N	4036	3996	3749

*Erhebungen 1988, 1998, 2009. Alle Gemeinden, die an allen drei Befragungen teilgenommen haben, insgesamt 619.

Hinsichtlich der Bedeutung der Parteien und der Verbreitung der Parteilosen gibt es in den Kantonen beachtliche Unterschiede, die in Tabelle 18 zusammengefasst sind. „Hochburgen“ der Parteilosen sind die Kantone VD, JU, GR, BL, UR, FR, SH, AG, TG und AR. Hier halten die Parteilosen mehr als 40 Prozent der Sitze. Mit Ausnahme von FR, JU und UR handelt es sich hier vorwiegend um nicht dominant katholische Kantone. Besonders tief ist der Anteil der Parteilosen in den Kantonen LU, OW, NW, ZG, SO, BS und TI. Mit Ausnahme des Sonderfalls BS handelt es sich hier um Kulturkampf-kantone, in denen die Zugehörigkeit zu CVP oder FDP traditionell von grosser Bedeutung war. Auffallend ist zudem, dass der Anteil der Parteilosen in den Kantonen ZH, BE, UR, SZ, FR, SO, SG, GR, AG, TG, VD und JU in den letzten zwanzig Jahren um mehr als 10 Prozentpunkte zugenommen hat. Besonders ausgeprägt mit mehr als 20 Prozentpunkten war die Zunahme in den Kantonen UR, SZ, GR, VD und JU.

Tabelle 18:
**Durchschnittliche Sitzanteile der Bundesratsparteien und der Partei-
losen nach Kantonen 1988 und 2009^a**

	FDP 2009	FDP 1988	Diffe- renz	CVP 2009	CVP 1988	Diffe- renz	SVP 2009	SVP 1988	Diffe- renz	SPS 2009	SPS 1988	Diffe- renz	Partei- lose 2009	Partei- lose 1988	Diffe- renz	N 2009	N 1988
ZH	20.6	21.7	-1.2	3.8	5.8	-2.0	28.0	35.7	-7.7	5.0	6.8	-1.8	34.2	23.3	10.9	96	151
BE	8.8	9.1	-0.3	0.1	1.6	-1.5	25.6	42.7	-17.1	11.8	16.6	-4.8	39.7	24.5	15.2	192	311
LU	34.1	33.2	1.0	50.6	62.6	-12.0	4.3	4.3	0.0	4.3	0.5	3.8	4.3	0.0	4.3	42	85
UR	12.1	14.3	-2.2	16.5	52.4	-35.9	4.8	1.2	3.6	2.9	2.4	0.5	59.7	29.6	29.9	15	12
SZ	21.6	26.3	-3.6	23.5	47.0	-23.5	19.3	1.6	17.7	4.9	13.8	-8.8	30.6	7.6	23.0	17	21
OW	21.3	20.6	0.7	44.0	71.5	-27.5	13.5	0.0	13.5	8.6	0.0	8.6	2.8	4.8	-2.0	4	7
NW	31.4	28.0	3.4	51.4	70.6	-19.1	11.4	0.0	11.4	0.0	0.0	0.0	2.9	0.0	2.9	5	10
GL	28.6	21.1	7.5	4.0	9.4	-5.4	25.7	30.6	-4.9	0.0	9.8	-9.8	38.9	29.1	9.8	5	26
ZG	33.3	32.1	1.3	33.3	50.8	-17.5	16.7	0.0	16.7	6.7	8.3	-1.6	3.3	0.0	3.3	6	9
FR	10.9	16.9	-6.0	15.8	30.9	-15.1	3.8	6.0	-2.2	7.6	9.8	-2.2	49.4	34.2	15.2	61	154
SO	33.7	47.2	-13.6	22.2	29.4	-7.2	8.3	0.0	8.3	14.5	18.4	-3.9	14.4	3.0	11.4	55	90
BS	7.1	19.0	-11.9	0.0	9.5	-9.5	0.0	0.0	0.0	14.3	14.3	0.0	0.0	6.7	-6.7	2	3
BL	13.6	21.5	-7.9	8.2	6.4	1.8	10.9	11.8	-0.9	12.1	14.2	-2.1	42.8	43.4	-0.6	32	58
SH	23.3	15.6	7.7	0.0	3.8	-3.8	31.7	45.3	-14.6	10.0	5.3	4.7	31.7	27.0	4.7	12	30
AR	33.9	33.4	0.4	0.0	5.0	-5.0	6.6	4.2	2.4	1.9	3.5	-1.6	43.7	45.6	-1.9	6	12
AI	0.0	0.0	0.0	9.5	40.0	-30.5	4.8	0.0	4.8	0.0	0.0	0.0	0.0	60.0	-60.0	3	3
SG	27.7	31.1	-3.4	34.2	53.3	-19.1	8.6	0.0	8.6	6.0	8.8	-2.8	22.2	6.2	16.0	47	74
GR	13.1	14.1	-1.0	9.4	24.0	-14.6	6.0	22.1	-16.1	1.5	3.0	-1.5	63.1	35.6	27.5	63	135
AG	16.6	17.9	-1.3	13.7	19.9	-6.2	19.4	19.9	-0.5	5.6	11.6	-6.0	40.3	27.6	12.6	103	201
TC	16.8	12.4	4.4	9.5	18.5	-9.0	17.3	33.2	-15.8	4.1	5.3	-1.2	47.6	27.6	19.9	33	103
TI	34.3	45.0	-10.6	24.2	36.3	-12.1	0.6	1.9	-1.4	12.5	8.4	4.1	6.8	1.6	5.0	75	146
VD	7.5	23.5	-16.0	0.5	2.2	-1.7	1.7	9.3	-7.6	5.2	8.2	-2.9	73.1	47.9	25.2	101	175
VS	15.6	17.9	-2.2	36.1	66.5	-30.4	0.6	0.0	0.6	6.6	4.8	1.8	11.6	5.2	6.4	58	117
NE	28.7	26.9	2.8	0.8	0.4	0.4	0.6	0.0	0.6	21.8	16.5	5.3	16.7	15.5	1.2	24	49
GE	16.7	22.6	-5.9	18.8	18.3	0.5	0.0	0.0	0.0	4.2	3.8	0.4	14.6	33.3	-18.8	16	23
JU	7.2	15.8	-8.6	20.1	47.7	-27.6	1.6	1.7	-0.1	12.6	11.3	1.4	45.6	15.7	29.9	30	64

CAHIER DE L'IDHEAP 263

WELCHE PARTEIEN WERDEN GEWÄHLT?

Was die Stärke der einzelnen Parteien anbelangt, so zeigt sich, dass die FDP in den lokalen Exekutiven vor allem in den Kantonen SO, BS, TI und VD ziemlich viele Sitze verloren hat. Am stärksten von einem Rückgang betroffen war jedoch die CVP in ihren Hochburgen (LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, FR, AI, SG, GR, TI, VS und JU), in denen ihre Sitzanteile teilweise beträchtlich gesunken sind. Die SVP konnte als einzige Partei in einigen Kantonen (SZ, OW, NW, ZG) ihre Sitzanteile beträchtlich steigern, wobei hier allerdings festgehalten werden muss, dass sie in diesen Kantonen früher sehr schwach oder gar nicht vertreten war. Den Sitzgewinnen stehen zudem in den Kantonen BE, SH, GR und TG auch beachtliche Sitzverluste gegenüber. Am stabilsten gestaltet sich die Position der SP auf lokaler Ebene, allerdings in der Regel auf einem deutlich tieferen Niveau.

6 DER ANTEIL DER FRAUEN IN DEN KOMMUNALEN EXEKUTIVEN

Der letzte Abschnitt befasst sich mit der Vertretung der Frauen in den kommunalen Exekutiven. Statistiken zur Vertretung der Frauen in den kantonalen Parlamenten¹⁰ oder im Ständerat¹¹ zeigen, dass der Frauenanteil in den letzten Jahren eher wieder etwas rückläufig war. Entsprechend stellt sich hier die Frage, ob dies auch für den Anteil der Frauen in den kommunalen Exekutiven gilt?

Frauen sind in den Exekutiven der Schweizer Gemeinden nach wie vor stark untervertreten. Knapp jedes vierte Exekutivamt auf lokaler Ebene wird von einer Frau ausgeübt (vgl. Tabelle 19). Der Blick auf die Entwicklung in den letzten zwanzig Jahren macht demgegenüber deutlich, dass der Anteil der Frauen kontinuierlich angestiegen ist. Im Jahr 2009 sind mehr als dreimal mehr Frauen in den Exekutiven vertreten als zum Zeitpunkt der ersten Erhebung. Markant zurückgegangen ist auch der Anteil der Exekutiven ohne Frauen. Lag dieser 1988 noch bei über 60 Prozent so beträgt er heute noch rund 16 Prozent.

¹⁰http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/frauen_und_politik/kantone.html (heruntergeladen am 1.4.2011).

¹¹http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/02/blank/key/frauen_und_politik/bund.html (heruntergeladen am 1.4.2011).

CAHIER DE L'IDHEAP 263**DER ANTEIL DER FRAUEN IN DEN KOMMUNALEN EXEKUTIVEN****Tabelle 19:
Frauenanteil in den kommunalen Exekutiven***

	1988	1994	1998	2005	2009
Anzahl Sitze	14'582	12'354	14'445	12'744	8057
Anzahl Frauen	1'066	1'684	2'786	2'789	1883
Anteil Frauen (%)	7.3	13.6	19.3	21.9	23.4
Anteil Exekutiven ohne Frauen (%)	62.3	38.9	26	19.6	16.4
Anzahl untersuchte Exekutiven (N)	2'421	2'069	2'456	2'176	1372

*Erhebungen 1988, 1994, 1998, 2005, 2009.

Zwischen der Grösse einer Gemeinde und der Vertretung der Frauen in den kommunalen Exekutiven lässt sich anders als in früheren Jahren (vgl. Ladner 2008: 69) keinen signifikanten linearen Zusammenhang mehr nachweisen. Einzig in den Gemeinden über 20'000 steigt der durchschnittliche Frauenanteil markant an und erreicht mehr als 30 Prozent. Dies dürfte nicht zuletzt mit der in diesen Gemeinden deutlich stärkeren Vertretung der SP und der Grünen in den Exekutiven zusammenhängen.

Ganz allgemein bestätigt sich nach wie vor, dass es den grünen und linken Parteien besser gelingt, Frauen in die politischen Ämter zu bringen (vgl. Tabelle 20). Der Frauenanteil ist bei SP und GPS mit rund 30 Prozent deutlich höher als bei den bürgerlichen Parteien. Weiter fällt auf, dass er auch bei den „Parteilosen“ grösser ist als bei den – vor allem in kleinen Gemeinden die Lokalpolitik dominierenden – bürgerlichen Bundesratsparteien. Dies könnte ein Hinweis

CAHIER DE L'IDHEAP 263
DER ANTEIL DER FRAUEN IN DEN KOMMUNALEN EXEKUTIVEN

darauf sein, dass die Frauen die grossen traditionellen Parteien aus dem bürgerlichen Lager als wenig attraktiv erachten. Eine andere mögliche Erklärung wäre demgegenüber, dass vor allem die Wählerinnen und Wähler aus dem bürgerlichen Lager den Frauen nach wie vor ihre Unterstützung verweigern.

Der Vergleich mit dem Jahr 1988 zeigt, dass die Rangliste der grössten Frauenanteile über die Jahre hinweg stabil geblieben ist. Damals hatte die SP mit 12.2 Prozent den grössten und die SVP mit 6.8 Prozent den kleinsten Frauenanteil. Dazwischen lagen CVP mit 7.3 und FDP mit 8.8 Prozent. Im Jahr 2009 liegt die SP mit 31.4 Prozent knapp vor der GPS mit 30 Prozent an der Spitze. Danach kommen CVP mit 21.1, FDP mit 20.2 und SVP mit 15.9 Prozent. Bei den Parteilosen liegt der Frauenanteil immer noch höher als bei den drei bürgerlichen Bundesratsparteien.

Tabelle 20:
Frauenanteil in den kommunalen Exekutiven nach Parteizugehörigkeit*

	<i>Anteil Frauen</i>	<i>Erfasste Sitze</i>
FDP	20.2	1189
CVP	22.1	909
SVP	15.9	867
SPS	31.4	566
GPS	30.0	30
Parteilose	26.9	2182

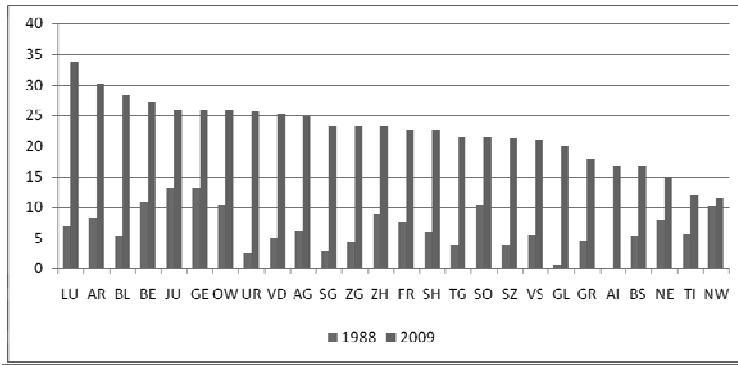
*Erhebung 2009

Die kantonalen Unterschiede hinsichtlich der Vertretung der Frauen in den Exekutiven sind teilweise beträchtlich (vgl. Abbildung 15). In den Kantonen LU, AR, BL und BE sowie etwas weniger deutlich in den Kantonen JU, GE, OW, UR, VD und AG ist mindestens jedes vierte Mitglied im Gemeinderat weiblichen Geschlechts. Einen Frau-

CAHIER DE L'IDHEAP 263**DER ANTEIL DER FRAUEN IN DEN KOMMUNALEN EXEKUTIVEN**

enanteil von weniger als 15 Prozent weisen demgegenüber die Kantone TI und NW auf. Besonders auffällig ist, dass mit den Kantonen LU, AR und BL heute Kantone an der Spitze liegen, welche 1988 noch über sehr wenige Frauen in den kommunalen Exekutiven verfügten. Kantone wie ZH, SO, NE und NW vermochten demgegenüber ihre führende Stellung nicht zu halten.

Abbildung 15:
Frauenanteil in den kommunalen Exekutiven nach Kantonen ^a



^a Erhebung 1988, 2009.

Was die Vertretung der Frauen in den kommunalen Exekutiven anbelangt, so kann also nicht von einem Rückgang gesprochen werden. Allerdings muss für die letzten Jahre von einer Abflachung der Zunahme ausgegangen werden, sodass man für die nächsten Jahrzehnte wohl kaum eine paritätische Vertretung erwarten kann. Was die Parteizugehörigkeit der Frauen anbelangt, so bestätigt sich das von höherer Ebene bekannte Muster: „Linke“ und „grüne“ Frauen sind gegenüber ihren bürgerlichen Kolleginnen stärker vertreten. Offenbar gibt es zudem auch einige Kantone, denen es in den letzten Jahren deutlich besser gelungen ist, den Frauenanteil zu steigern. Vielleicht finden dort die anderen Kantone Hinweise darauf, wie auch sie

CAHIER DE L'IDHEAP 263
DER ANTEIL DER FRAUEN IN DEN KOMMUNALEN EXEKUTIVEN

zu stärker ausgeglichenen Geschlechterverhältnisse kommen könnten. Für den Kanton Luzern fällt beispielsweise auf, dass die Exekutiven eher klein und verschiedene Mandate als Teilzeitanstellungen ausdefiniert sind.

LITERATURVERZEICHNIS

- Berg, Rikke and Nirmala Rao (eds.) (2005). *Transforming Political Leadership in Local Government*. London: Palgrave Macmillan.
- Blais, André and Agnieszka Dobrzynska (1998). "Turnout in electoral democracies", *European Journal of Political Research*, 33, 239-261.
- Blais, André (2000). *To Vote or Not to Vote, the merits and limits of rational choice theory*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press.
- Bullock, C. S. (1990). Turnout in municipal elections. *Review of Policy Research*, 9(3), 539-549.
- Dahl, Robert A. and Edward. Tufte (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- European Union. (2001). *Voter turnout at regional and local elections in the European Union, 1990-2001*. Brussels: European Union.
- Frandsen, A. G. (2002). Size and electoral participation in local elections. *Environment and Planning C-Government and Policy*, 20(6), 853-869.
- Franklin, M. N. (2004). *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freitag, Markus, (1996). „Wahlbeteiligungen in westlichen Demokratien. Eine Analyse zur Erklärung von Niveauunterschieden“, *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft*, 2, 101–134.
- Freitag, Markus (2005). „Labor Schweiz: Vergleichende Wahlbeteiligungsforschung bei kantonalen Parlamentswahlen“, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jg. 57, Heft 4, 2005, 667–690.
- Geys, Benny (2006). "Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research", *Electoral Studies*, 25(4), 637-663.

- Geser, Hans, Peter Farago, Robert Fluder und Ernst Gräub (1987). *Gemeindepolitik zwischen Milizorganisation und Berufsverwaltung*. Bern: Haupt.
- Geser, Hans, Andreas Ladner, Roland Schaller und Than-Huyen Ballmer-Cao (1994). *Die Schweizer Lokalparteien*. Zürich: Seismo.
- Geser, Hans, Andreas Ladner, Urs Meuli, Roland Schaller (2003). *Schweizer Lokalparteien im Wandel. Erste Ergebnisse einer Befragung der Präsidentinnen und Präsidenten der Schweizer Lokalparteien 2002/2003*. Soziologisches Institut der Universität Zürich. http://www.socio.ch/par/broch_d.pdf.
- Geser, Hans, Urs Meuli, Andreas Ladner, Reto Steiner und Katia Horber-Papazian (2011). *Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden. Ergebnisse einer Befragung*. Zürich: Rüegger Verlag.
- Geser, Hans (2007). "Der konfessionelle Faktor in der Gemeindepolitik. Eine diachrone Analyse lokaler Parteien". http://socio.ch/par/ges_16.html (konsultiert am 7.4.2011)
- Gray, M. and M. Caul (2000). "Declining Voter Turnout in Advanced Industrial Democracies, 1950 to 1997: The Effects of Declining Group Mobilization", *Comparative Political Studies*, 33(9), 1091-1122.
- Häfelin, Ulrich und Georg Müller (2002). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Zürich: Schulthess. 4. Aufl.
- Hajnal, Z. L., & Lewis, P. G. (2003). "Municipal institutions and voter turnout in local elections", *Urban Affairs Review*, 38(5), 645-668.
- Hansen, T. (1994). „Local elections and local government performance“, *Scandinavian Political Studies*, 17(1), 1-30.
- Hoffman-Martinot, V., V. Rallings and C. Trasher (1996). „Comparing local electoral turnout Great-Britain and France: more similarities than differences?“, *European Journal of Political Research*, 30, 241-257.
- Jackman, R. W. and R. A. Miller (1995). „Voter turnout in industrial democracies during the 1980s“, *Comparative Political Studies*, 27(4), 467-492.

CAHIER DE L'IDHEAP 263

LITERATURVERZEICHNIS

- Kirchgässner, G. and G. Schulz (2004). Expected closeness or mobilisation: why do voters go to the polls? Empirical results for Switzerland, 1981-1999. Paper presented at the Annual Public Choice Society Conference in Baltimore.
- Konstadinova, T. (2003). „Voter turnout dynamics in post-communist Europe“, *European Journal of Political Research*, 42, 741-759.
- Kolk, Henk van der (2009). „Local electoral participation in Europe. Is it really declining?“, paper presented at the fifth ECPR General conference in Potsdam (Germany) on 10-12 September 2009.
- Ladner, Andreas (1991). *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz*. Zürich: Seismo.
- Ladner, Andreas (1996). Majorz oder Proporz - Die Auswirkungen des Wahlverfahrens auf die politische Partizipation. Eine vergleichende Studie am Beispiel der Gemeinden im Kanton Bern. *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft*, 2(4), 135-156.
- Ladner, Andreas (1999). “Local Parties in Switzerland: An Active Pillar of the Swiss Political System”, In: Saiz, Martin and Hans Geser. *Local Parties in Political and Organizational Perspective*. Westview Press, 213-241.
- Ladner, Andreas, Daniel Arn, Ueli Friederich, Reto Steiner und Jürg Wichtermann (2000). *Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*. Bern: Institut für Politikwissenschaft und Institut für Organisation und Personal.
- Ladner, Andreas and Henry Milner (1999). “Do voters turn out more under proportional than majoritarian systems? The evidence from Swiss communal elections”, *Electoral Studies*, 18, 235-250.
- Ladner, Andreas (2002). "Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6), 813-828.
- Ladner, Andreas und Marc Bühlmann (2007). *Demokratie in den Gemeinden. Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der Demokratie in den Gemeinden*. Zürich/Chur: Rüegger.

- Ladner, Andreas (2008). *Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik*. Chavannes-près-Renens: Cahier de l'IDHEAP Nr. 237.
- Loughlin, J., F. Hendriks and A. Lidström (eds.) (2011). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Marsh, Michael (1998). "Testing the Second-Order Election Model after Four European Elections", *B.J.Pol.S.*, 28, 591–607.
- Norris, Pippa (2004). *Electoral engineering: voting rules and political behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reif, Karlheinz and Hermann Schmitt (1980). „Nine Second-Order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results”, *European Journal of Political Research*, 8, 3-44
- Schmidt, Manfred G. (2000). *Demokratietheorien*. Opladen: Leske + Budrich. 3. Auflage.
- Siaroff, Alan and John W. A. Merer (2002). "Parliamentary Election Turnout in Europe since 1990", *Political Studies*, 50(5), 916–927.
- Verba, S. and Nie, N.H. (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.
- Vetter, Angelika (2007). *Local politics: A resource for democracy in Western Europe; Local autonomy, local integrative capacity and citizens' attitudes toward politics*. (A. Matthaus, Trans.). Lanham: Lexington books.

ANHANG

Operationalisierung der Variablen der Regression in Tabelle 15

Abhängige Variable	
Wahlbeteiligung lokale Wahlen	Auskunft der Gemeindegemeinderäte, Gemeindegemeinderätebefragung 2009*, Frage 30a.
Sozio-ökonomische und sozio-demographische Variablen	
Gemeindegemeinderäte (log.)	Bundesamt für Statistik 2009, logaritmiert.
Höhere Bildung	Anteil Personen, die über einen Abschluss der höheren Berufsbildung verfügen, Volkszählung 2000, BFS.
Mehr ältere Personen	Anteil Personen zwischen 60 und 80 Jahren, Volkszählung 2000, BFS.
Starker Primärsektor	Anteil Beschäftigte im Primärsektor, Volkszählung 2000, BFS.
Starker Tertiärsektor	Anteil Beschäftigte im Tertiärsektor, Volkszählung 2000, BFS.
Politische und kulturelle Hintergrundvariablen	
Anteil Katholiken	Anteil Katholiken, Volkszählung 2000, BFS.
Anteil Französischsprachige	Anteil Französischsprachige, Volkszählung 2000, BFS.
Anteil Italienischsprachige	Anteil Italienischsprachige, Volkszählung 2000, BFS.
Gemeindegemeinderäteautonomie	Einschätzung der Gemeindegemeinderäte auf einer Skala von 1 bis 10, Gemeindegemeinderätebefragung 2009*, Frage 18a.
Leistungsgrenzen	Einschätzung der Gemeindegemeinderäte, Gemeindegemeinderätebefragung 2009*, Index gebildet mit der Frage 1.

Wahlbeteiligung kantonale Wahlen	Auskunft der Gemeindeschreiber, Gemeindeschreiberbefragung 2009*, Frage 30b.
Wahlbeteiligung nationale Wahlen	Auskunft der Gemeindeschreiber, Gemeindeschreiberbefragung 2009*, Frage 30c.
Institutionelle Variablen und politische Variablen im engeren Sinne	
Parlament	Auskunft der Gemeindeschreiber, Gemeindeschreiberbefragung 2009*, Frage 41.
Urnenwahl	Auskunft der Gemeindeschreiber, Gemeindeschreiberbefragung 2009*, Frage 38.
Proporzwahlverfahren	Auskunft der Gemeindeschreiber, Gemeindeschreiberbefragung 2009*, Frage 33.
Gebrauch von Initiativen/Referenden	Auskunft der Gemeindeschreiber, Gemeindeschreiberbefragung 2009*, Frage 24.
Einfluss Lokalparteien	Auskunft der Gemeindeschreiber, Gemeindeschreiberbefragung 2009*, Frage 29b.
Fragmentierung Wählerschaft	Berechnet auf der Basis der Wählerstimmenanteile der verschiedenen Parteien anlässlich der Nationalratswahlen 2007 gemäss der Formel für die "effective number of parties" von Laakso and Taagepera.
Umstrittene Wahlen	Auskunft der Gemeindeschreiber, Gemeindeschreiberbefragung 2009*, Indikator gebildet auf der Basis von Frage 40.

* Der Fragebogen der Gemeindeschreiberbefragung 2009 ist unter www.andreasladner.ch/gemeindeforschung/uebersicht.htm einzusehen.

In der gleichen Reihe Dans la même collection

N°	Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date
250	PASQUIER Martial, FIVAT Etienne Crise à l'Université de Genève. Une étude de cas.
251	FIECHTER Julien Politische Gemeinden und lokale Autonomie in der Schweiz
252	LADNER Andreas, FELDER Gabriela, GERBER Stefani, FIVAZ Jan Die politische Positionierung der europäischen Parteien im Vergleich
253	MEILLAND Philomène Le principe de transparence dans le canton de Vaud
254	BERCLAZ Michel Le rôle des employeurs dans la réinsertion professionnelle
255	SOGUEL Nils, ZIEHLI Sonja Vergleich 2009 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2009 des finances cantonales et communales
256	FLÜCK Caspar Compliance im öffentlichen Sektor
257	SCHWEIZER Rémi Les bisses et leurs modes d'organisation au XXI ^e siècle, un modèle de gestion durable?
258	KOLLER Christophe Services de migration et évolution de la population étrangère dans les cantons suisses 2002-2008 Migrationsämter und Entwicklung der ausländischen Bevölkerung in den Kantonen 2002-2008
259	MOREIRA Ana Maria, GERHARDT Gregory, MÖLLER Mathias, LADNER Andreas Swiss Democracy on the Web 2010
260	V. FELLEBERG Monika Kinder als Mitbetroffene von häuslicher Gewalt
261	KOBEL Stéphane Politique fédérale des agglomérations dans les domaines des transports et de l'urbanisation
262	OBERMAYER Susanne Kooperationsinitiativen an Schweizer Hochschulen

L'IDHEAP en un coup d'œil

Champ

L'IDHEAP, créé en 1981, se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire (en anglais Public Administration) visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, comme le droit, l'économie, le management et la science politique, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance.

Vision

A l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Mission

Au service de ses étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision:

- Enseignement universitaire accrédité au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics;
- Recherche fondamentale et appliquée en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse;
- Expertise et conseil indépendants appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.

Principales prestations

1. Enseignement: former les élus et cadres actuels et futurs du secteur public

- Doctorat en administration publique
- MPA (Master of Public Administration)
- Master PMP (Master of Arts in Public Management and Policy)
- CEMAP (Certificat exécutif en management et action publique)
- Certificat universitaire d'un cours trimestriel du MPA
- SSC (Séminaire pour spécialistes et cadres)

2. Recherche: ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique

- Projets de recherche fondamentale ou appliquée
- Directions de thèses de doctorat
- Publications scientifiques (ouvrages et articles)
- Colloques et conférences scientifiques
- Cahiers et Working Papers de l'IDHEAP

3. Expertise et conseil: imaginer et mettre en œuvre des solutions innovatives

- Mandats d'expertise et de conseil auprès du secteur public et parapublic

4. Services à la cité: contribuer à la connaissance du service public

- Bibliothèque spécialisée en administration publique
- Sites Badac.ch, gov.ch, ivote.ch
- Renseignements aux collectivités publiques
- Interventions médiatiques
- Articles et conférences de vulgarisation