



Peter Moser

Vorlagen zahlreich – Beteiligung tief?

Eine Analyse der Abstimmungen vom 17.6.2012

Nicht weniger als elf Vorlagen, drei eidgenössische, acht kantonale und zusätzlich noch zwei Stichfragen wurden den Zürcher Stimmbürgern an diesem Sonntag zur Entscheidung vorgelegt. Die drei eidgenössischen Vorlagen wurden im Kanton Zürich mit seltener Einheitlichkeit und sehr ähnlichen Resultaten abgelehnt. Bloss 26.1% Ja gab's für die Initiative „Staatsverträge vors Volk“; nur unwesentlich mehr (28.1%) für die Revision des Krankenversicherungsgesetzes („Managed Care“) und die Bausparinitiative (28.7%). Die Befragungen im Vorfeld der Abstimmungen legten diese Resultate bereits nahe, die Überraschung hielt sich entsprechend in Grenzen.

Spannender waren die kantonalen Vorlagen – nicht zuletzt deshalb, weil deren Resultate mangels demoskopischer Vorbereitung unvermittelt einschlugen. Angenommen wurde das Verkehrsabgabengesetz (58.3% Ja), die Kulturlandinitiative (54.5% Ja) und beim Spitalplanungsgesetz lediglich die Hauptvorlage (66.7%). Klar abgelehnt wurden die Initiative für die freie Schulwahl (18.2%) und jene für freie Ladenöffnungszeiten (29.3%). Beim Steuergesetz war das Resultat mit 49.85% Ja-Stimmenanteil äusserst knapp.

Die Themenpalette war an diesem Abstimmungssonntag fast schon verwirrend bunt. Drei Vorlagen betrafen zumindest vordergründig fiskalische Themen; allerdings ging es, wegen des Lenkungscharakters der vorgeschlagenen Gesetzesrevisionen letztlich um Eigentums- bzw. Wohnpolitik (Bausparinitiative), Verkehrs- und Umweltpolitik (Verkehrsabgabengesetz) und Wirtschaftspolitik (beim kantonalen Steuergesetz). Der Stimmbürger war überdies aufgefordert sich Gedanken zu machen über die Ausgestaltung der Institutionen (AUNS-Initiative), Umwelt- und Raumplanungsfragen (Kulturlandinitiative) und die Gewerbefreiheit (Ladenöffnungszeiten). Um das Ganze abzurunden hatte sie oder er aber auch über die Gesundheitspolitik (Managed Care) und die finanzielle Lastenverteilung in diesem Bereich zu befinden. Letzteres in Gestalt einer fein verästelten Dreifachvorlage mit zwei Stichfragen (kantonales Spitalgesetz). Insgesamt, man muss es fraglos anerkennen, selbst für Experten eine anspruchsvolle Aufgabe den Überblick zu behalten.

Im Vorfeld der Abstimmung wurde in den Medien (z.B. im Tages-Anzeiger vom 29.5. und 15.6.), wie regelmässig bei stark befrachteten Terminen, die Frage aufgeworfen, ob der Stimmbürger durch diese Vielzahl nicht überfordert sei. Dem wollen wir im Folgenden etwas systematischer und vertiefter nachgehen, als es sonst geschieht. Grundlage der Analyse ist die kantonale Abstimmungsstatistik seit 2002. In diesem Zeitraum wurde im Kanton Zürich, unter Einschluss des 17. Juni, an 37 Terminen über rund 150 Vorlagen (Stichfragen nicht eingerechnet) abgestimmt. Für dieses Jahrzehnt sind die detaillierten Daten aller kantonalen und eidgenössischen Urnengänge elektronisch problemlos verfügbar.

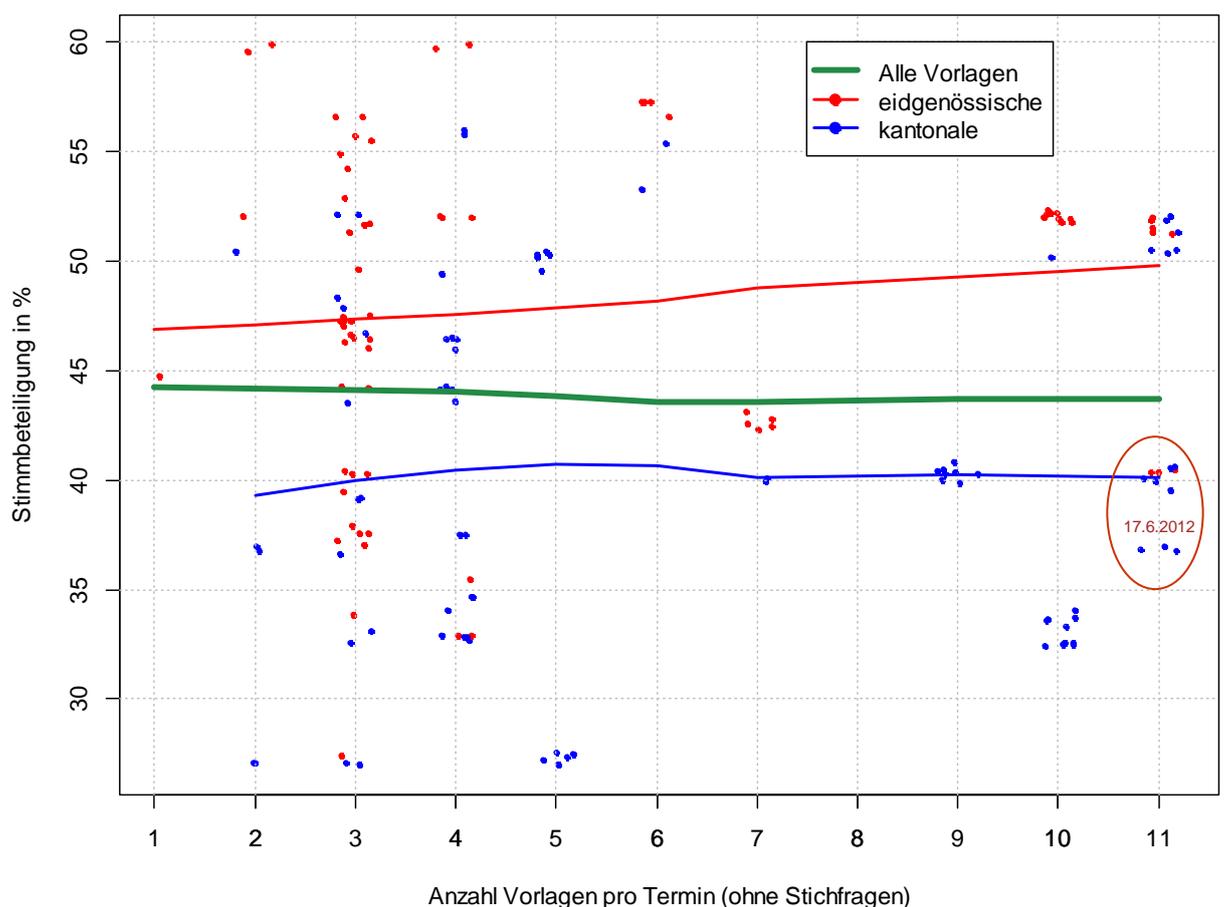
Tiefe Stimmbeteiligung als Indiz für Überforderung?

Als erstes richtet sich die Aufmerksamkeit meist auf die Stimmbeteiligung. Einerseits ist sie für jedermann leicht zugänglich, sie ist sozusagen Teil des Abstimmungsergebnisses, und es gibt so etwas wie einen plausiblen Konsens, dass ein tiefer Wert Desinteresse anzeigt, das seinen Grund auch in einer Überforderung haben könnte.

Am 17. Juni betrug die Stimmbeteiligung im Schnitt aller Vorlagen 39.3%. Vergleicht man diesen Wert sinnvollerweise mit der durchschnittlichen Stimmbeteiligung an jenen Terminen, an denen schweizweit abgestimmt wurde,¹ so ist das ein niedriger Wert. In den vergangenen zehn Jahren betrug sie im Schnitt an solchen Sonntagen rund 45.8%; tiefer war sie nur in etwa einem Fünftel der entsprechenden Termine. Ein Fall ist aber noch kein Beleg für eine generelle Tendenz.

Grafik 1 stellt deshalb den Zusammenhang zwischen der Zahl der Vorlagen an einem Termin (ohne Stichfragen) und deren Stimmbeteiligung her. Der mehr oder weniger horizontale Verlauf der eingezeichneten Glätter macht deutlich, dass kein klarer Zusammenhang zwischen der Zahl der Vorlagen an einem Termin und der Stimmbeteiligung besteht. Dies gilt insgesamt und bei den kantonalen Vorlagen, bei den eidgenössischen könnte man allerdings eine leichte Zunahme ausmachen, die allerdings nicht überbewertet werden sollte.

Grafik 1: Zahl der Vorlagen und Stimmbeteiligung
Eidgenössische und kantonale Abstimmungsvorlagen 2002-2012, Kanton Zürich



Lesehilfe: jeder Punkt entspricht einer Vorlage. Die eingezeichneten Linien zeigen eine geglättete mittlere Tendenz des Zusammenhangs zwischen der Anzahl der Vorlagen und der Stimmbeteiligung.

Grafik und Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

¹ Bekanntlich ist die Stimmbeteiligung an ausschliesslich kantonalen Terminen deutlich (-7.9%) niedriger als an den anderen (siehe dazu auch Moser 2011).

... mit Vorbehalten

Die Stimmbeteiligung spiegelt zwar eine sehr grundsätzliche Partizipationsentscheidung des Bürgers, darin liegt ihr Wert als Indikator. Sie muss als Messgrösse allerdings kritisch hinterfragt werden. Zu ihrer Berechnung werden bekanntlich die versandten Wahlzettel ins Verhältnis zu jenen gesetzt, die wieder bei den Abstimmungsverantwortlichen eingehen, sei es postalisch oder an der Urne – unabhängig davon, ob damit tatsächlich eine zählende Ja- oder Nein-Stimme abgegeben wurde. Für jene Vorlagen an einem Termin, die auf einem gemeinsamen Zettel stehen, ist die Stimmbeteiligung deshalb meist beinahe identisch, da die Abstimmenden die einzelnen Vorlagen auf den erhaltenen perforierten Zettelbogen in der Regel nicht voneinander trennen (wozu sie sogar ausdrücklich angehalten werden, um die Arbeit des Zählpersonals in den Gemeinden zu vereinfachen).

Gerade an vorliegendem Termin zeigt sich das sehr deutlich. Der Stimmbürger fand in seinem Kuvert mit den Abstimmungsunterlagen drei Zettelbogen: einen für die Bundesvorlagen, einen für die Spitalvorlage mit ihren Optionen und einen für die übrigen kantonalen Abstimmungen. Die Abweichungen der Stimmbeteiligung der einzelnen Vorlagen vom jeweiligen bogenweisen Mittelwert sind entsprechend sehr gering: Die Spanne reicht von 0.6% tiefer beim kantonalen Steuergesetz bis 0.5% höher beim Ladenöffnungsgesetz. Dieser rein administrativ bedingte Zusammenhang – in der Statistik spricht man von einem Klumpenphänomen² – schränkt die Interpretierbarkeit der Stimmbeteiligung ein. Der deutlich tiefere Wert bei der Spitalvorlage (ca. -3.7% gegenüber den andern, siehe Grafik 1), kann natürlich interpretiert werden (NZZ vom 18.6.2012). Die Information verdankt sich aber eigentlich nur dem zum Teil zufälligen Umstand, dass sie auf einem separaten Zettelbogen zur Abstimmung kam, den man eben auch so entsorgen konnte.

von „Leeren“, „Ungültigen“ und „Ungültig Eingelegten“

Für die Oberbehörde und die Bevölkerung muss die Stimmenzählung in den Gemeinden im Detail nachvollziehbar sein. Die Abstimmungsprotokolle enthalten deshalb noch weitere, etwas trennschärfere Informationen, die sich für eine Untersuchung des Partizipationsverhaltens nutzen lassen.

Von den eingehenden Stimmzetteln, die wie gesagt, die Stimmbeteiligung ausmachen, fällt jeweils ein nicht ganz unbeträchtlicher Anteil „ausser Betracht“, d.h. sie werden bei der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses nicht verwendet. Am 17. Juni waren das im Schnitt doch immerhin 6.1%, etwas mehr als der langjährige Durchschnitt von 4.2%. Unterschieden werden in der Wahlstatistik dabei drei Kategorien derartiger Zettel: Die „Ungültig Eingelegten“, die „Leeren“ und die „Ungültigen“. Für unsere Thematik sind nur die leeren und die ungültigen Stimmzettel von Belang,³ denn deren Anteil ist ein Indiz für das Interesse an einer bestimmten Vorlage, bzw. der allfälligen Überforderung durch dieselbe.

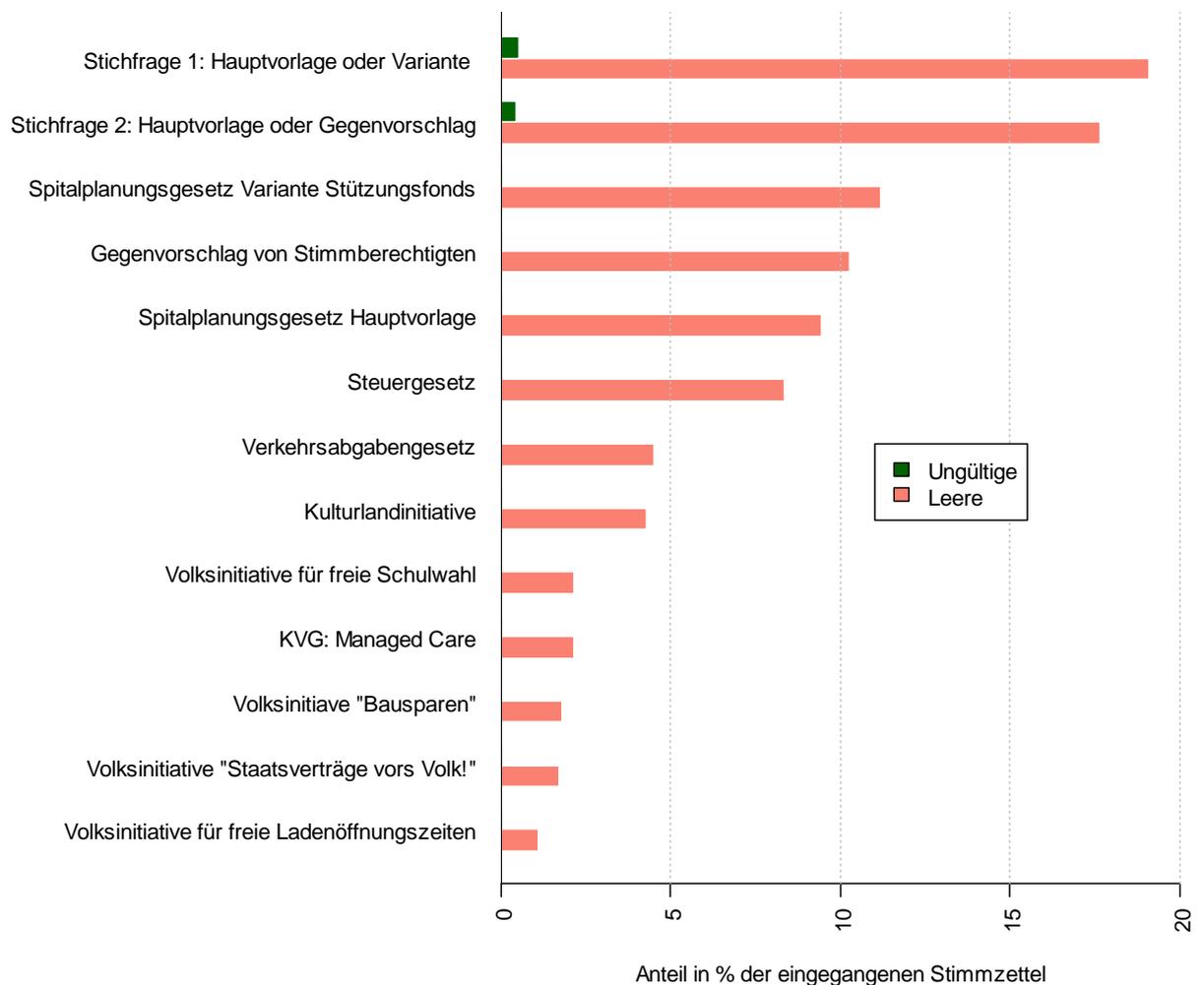
In welchen Grössenordnungen bewegen sich diese Anteile? im zehnjährigen Durchschnitt beträgt der Anteil der Ungültigen an den Eingegangenen 0.3% bei den Bundesvorlagen und 0.2% bei kantonalen. Die Schwankungen von Abstimmung zu Abstimmung sind dabei gering. Stärker ins Gewicht fallen die Leeren: bei kantonalen Vorlagen sind es im Schnitt rund 3.2% bei eidgenössischen nur 1.6%. Ausgeprägter als bei den Ungültigen sind bei den Leeren auch die Unterschiede von Vorlage zu Vorlage. Während man beim Anteil der Ungültigen füglich davon ausgehen kann, dass es sich um ein belangloses „Datenrauschen“

² Klumpen (englisch „clusters“) sind Beobachtungen, die nicht unabhängig voneinander sind, weil sie eine Gruppenstruktur aufweisen. Damit erfüllen sie eine wichtige Voraussetzung für die Anwendung der Standardverfahren der schliessenden Statistik nicht, was die Analyse anspruchsvoller macht. In Grafik 1 ist diese Verklumpung der Werte übrigens deutlich zu erkennen.

³ „Ungültig Eingelegte“ entstehen vor allem dann, wenn ein Missverhältnis zwischen der Zahl der unterschriebenen Stimmrechtsausweise im Retourcouvert und der Zahl der Wahlzettel besteht, d.h. insbesondere, wenn der Stimmrechtsausweis fehlt, oder nicht unterschrieben ist. Der Grund dafür ist wohl meist Unachtsamkeit. Die genauen Regelungen für die Ungültigen enthalten die §§ 72-73 des zürcherischen Gesetzes über die politischen Rechte.

handelt, könnte im Anteil der Leeren durchaus ein „Signal“ stecken. Gerade der aktuelle Abstimmungstermin ist diesbezüglich instruktiv. Grafik 2 zeigt warum.

Grafik 2: Anteile der Leeren und Ungültigen am 17. Juni 2012
nach Vorlage, Kanton Zürich



Grafik und Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

Am höchsten sind die Anteile der Leeren und der Ungültigen bei den beiden Stichfragen zum Spitalgesetz: fast ein Fünftel der Abstimmungsteilnehmer hat sie nicht ausgefüllt. Das ist plausibel. Denn einerseits muss die Stichfrage im Vergleich mit einer gewöhnlichen Abstimmungsfrage relativ komplex formuliert werden, zudem ist dem Stimmbürger vielleicht auch bewusst, dass diese Fragen in der Praxis recht selten eine Rolle spielen – und nicht zuletzt wird er auf dem Stimmzettelbogen darauf hingewiesen, dass auf die Beantwortung der Stichfragen verzichtet werden kann. Andererseits ist es beispielsweise durch das Ankreuzen beider Kästchen leicht möglich, eine ungültige Stimme zu erzeugen, was erklärt, dass der Anteil der Ungültigen mehr als nur verschwindend klein ist, wie bei den anderen Vorlagen. Auch die übrigen Optionen bei der Spitalvorlage haben hohe Anteile leerer Stimmzettel, was ebenfalls ein Hinweis auf einen Einfluss der formalen Komplexität auf das Partizipationsverhalten sein könnte.⁴

⁴ Tendenziell Ähnliches lässt sich beim Mai-Termin 2011 beobachten, an dem ebenfalls eine Dreifachvorlage (zum Steuergesetz) zur Abstimmung kam. Die Anteile der Leeren bei den damals sogar drei Stichfragen lagen in einem ähnlichen Rahmen, bei den Vorlagen waren sie aber um einige Prozentpunkte tiefer (3-5%) als diesmal.

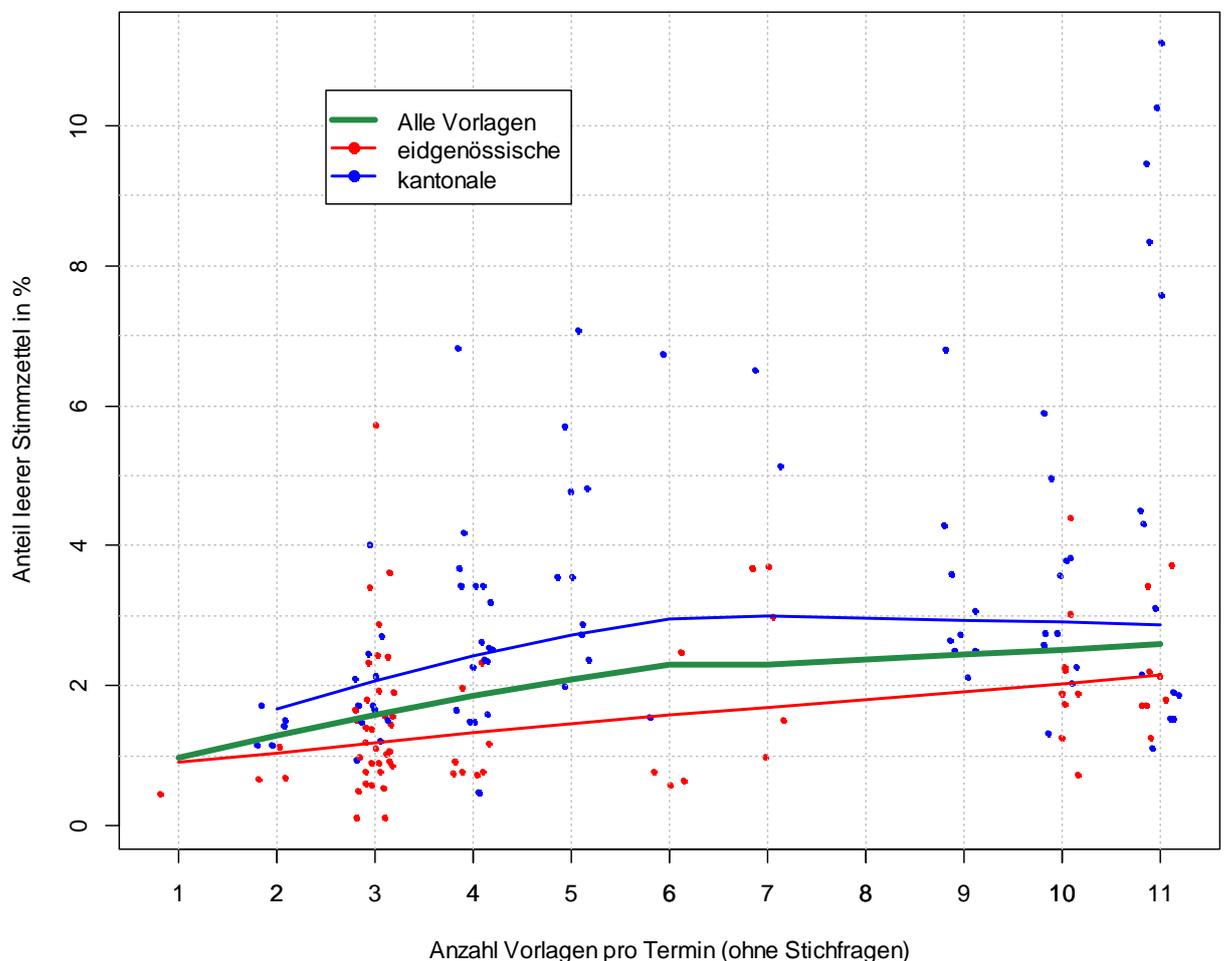
Allerdings ist der Anteil bei der zumindest in dieser Hinsicht „einfachen“ kantonalen Steuervorlage nicht viel niedriger. Bestätigt wird die obige Mittelwertaussage auch an diesem Termin: Der Anteil der Leeren ist bei den eidgenössischen Vorlagen klar am unteren Rand der Bandbreite, auch wenn die Ladenöffnungszeiteninitiative den Spitzenplatz belegt.

Soweit so gut; es gibt also gewisse Hinweise darauf, dass die rein formale Komplexität einer Vorlage, bzw. eines zusammengehörigen Vorlagenbündels einen Einfluss auf die *response rate* hat – was im Übrigen jeder Sozialwissenschaftler weiss, der etwas von der Konstruktion von Fragebogen versteht. Es wäre zweifellos interessant, das Thema des Zusammenhangs zwischen Vorlagenkomplexität und Partizipationsverhalten zu vertiefen – allerdings auch relativ aufwendig, da man dann ein Mass für die Schwierigkeit haben müsste.⁵

Je mehr Vorlagen desto mehr leere Stimmzettel?

Uns interessiert in diesem Rahmen aber vorerst nur, ob zwischen der Zahl der Vorlagen an einem Termin und dem Anteil der leeren Stimmzettel ein systematischer Zusammenhang besteht, der zumindest ein Indiz für eine Überforderung des Stimmbürgers sein könnte. Grafik 3 gibt darüber Aufschluss.

Grafik 3: Vorlagenzahl und leere Stimmzettel
Eidgenössische und kantonale Abstimmungsvorlagen 2002-2012, Kanton Zürich



Lesehilfe: Jeder Punkt entspricht einer Vorlage. Die eingezeichneten Linien zeigen eine geglättete mittlere Tendenz des Zusammenhangs zwischen der Anzahl der Vorlagen und dem Anteil der leeren Stimmzettel.

Grafik und Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

⁵ Zumindest für die eidgenössischen Vorlagen wäre es möglich, die Komplexität empirisch zu messen, da in der VOX-Nachbefragung jeweils vorlagenspezifisch gefragt wird, ob es einem schwer gefallen sei, eine Entscheidung zu treffen (Vgl. dazu den Blogbeitrag vom 19.6.2012 „Schwierige Abstimmungsvorlagen – hohe Stimmenthaltung...“ von Claude Longchamp auf zoonpoliticon.ch).

Anders als bei der Stimmbeteiligung gibt es hier doch eine gewisse, freilich schwache zunehmende Tendenz: am klarsten und stetigsten wieder bei den eidgenössischen Vorlagen. Insgesamt und bei den kantonalen Vorlagen flacht die Glätterkurve allerdings nach oben ab. Ganz von der Hand zu weisen ist also bei diesem Indikator für Desinteresse oder Überforderung ein Zusammenhang nicht. Wenn es einen gäbe wäre er aber jedenfalls nicht sehr bedeutend. Zudem muss man auch hier aufpassen, dass man den Anstieg zu Beginn nicht überbewertet. Denn an einem Termin, an dem beispielsweise nur eine kantonale und eine eidgenössische Vorlage zur Abstimmung kommt, kann man den einen Zettel bei Desinteresse auch gleich entsorgen – was dann allerdings die Stimmbeteiligung vermindern würde.

Fraglicher Zusammenhang zwischen Belastung und Beteiligung

Unsere Analyse zeigt, dass an der oft vermuteten negative Beziehung zwischen der Zahl der Vorlagen an einem Abstimmungstermin und der Partizipation nicht allzuviel dran ist. Wenn schon, ist der Anteil der leeren Zettel aussagekräftiger als die Stimmbeteiligung. Das Problem des Nachweises, so simpel es auf den ersten Blick aussieht, ist zudem methodisch anspruchsvoll, wegen der angesprochenen Klumpeneffekte, der Zusammenhänge zwischen den Partizipationswerten der einzelnen Vorlagen eines Termins und jenen, die sich auf dem selben Bogen befinden.

Insgesamt spricht die Evidenz der Termine der vergangenen zehn Jahre im Kanton Zürich nicht dafür, dass die quantitative Belastung des Stimmbürgers seiner Beteiligung an der direktdemokratischen Entscheidungsfindung in besorgniserregendem Ausmass Abbruch täte.⁶ Ein Grund dafür ist natürlich, dass man mit gutem Grund auch einen gegenläufigen Effekt postulieren (wenn auch mit unserem Datenmaterial gleichfalls nicht belegen) kann: je mehr Vorlagen desto höher die Beteiligung. Denn eine grosse Zahl von Vorlagen impliziert auch eine Themenvielfalt, in der potentiell viele etwas für sie Wichtiges finden, das sie zur Teilnahme motiviert. Die Gesamtpartizipation, zumindest auf der Ebene der Stimmbeteiligung, wäre dann die Vereinigungsmenge all derer, die *eine* der Vorlagen für so wichtig empfinden, dass sie ihre Stimme in die Waagschale werfen. Es ist gut möglich, dass sich die beiden Effekte am Ende mehr oder weniger ausbalancieren.

⁶ Auf einem anderen Blatt steht der Zusammenhang des Volumens mit der Qualität der Entscheidungen. Frühere Analysen haben gezeigt, dass selbst bei einer grossen Zahl von Themen auf Aggregatsebene plausible Zusammenhänge zwischen der Zustimmung zu den einzelnen Vorlagen und dem bekannten ideologischen Koordinatensystem des Kantons bestehen (siehe dazu z.B. Moser und Gysel 2008 über den Termin vom 30.11. mit ebenfalls elf Vorlagen). Das war auch am 17. Juni der Fall. Aleatorisch ist das Abstimmungsverhalten der Stimmberechtigten demnach bei hoher Vorlagenzahl nicht. Von einer Prozessrationalität im Sinne einer gesonderten Beurteilung der einzelnen Vorlagen im Lichte der eigenen Überzeugungen darf ausgegangen werden.

Literatur

Moser, Peter und Regula Gysel (2008). Der Abstimmungssonntag als Wunschkonzert. Eine Analyse der Zürcher Resultate der Abstimmungen vom 30.11.2008. statistik.info 2008/14, Statistisches Amt des Kantons Zürich.

Moser, Peter (2011). Ein Abstimmungstermin für die Profis - Analyse der Zürcher Gemeinderesultate der Abstimmungen vom 4.9.2011, statistik.info 2011/10, Statistisches Amt des Kantons Zürich.

Das Statistische Amt des Kantons Zürich ist das Kompetenzzentrum für Datenanalyse der kantonalen Verwaltung. In unserer Online-Publikationsreihe "statistik.info" analysieren wir für ein breites interessiertes Publikum wesentliche soziale und wirtschaftliche Entwicklungen im Kanton und Wirtschaftsraum Zürich. Unser monatlicher Newsletter "NewsStat informiert Sie über unsere Neuerscheinungen in der Reihe "statistik.info" sowie über die Neuigkeiten in unserem Webangebot.

Fragen, Anregungen, Kritik?

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

Statistisches Amt des Kantons Zürich
Schöntalstrasse 5
8090 Zürich

Telefon: 043 259 75 00
Fax: 043 259 75 77

E-Mail: datashop@statistik.zh.ch

www.statistik.zh.ch

© 2012 Statistisches Amt des Kantons Zürich, Abdruck mit Quellenangabe erlaubt.