Determinanten des politischen Verhaltens bei Sachentscheidungen

Autor(en): **Neidhart, Leonhard**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **11 (1971)**

PDF erstellt am: **29.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-171677

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

DETERMINANTEN DES POLITISCHEN VERHALTENS BEI SACHENTSCHEIDUNGEN

von

LEONHARD NEIDHART

Dr. rer. pol.

I. Fragestellungen einer Abstimmungssoziologie

Die durch das Referendum und die Initiative institutionalisierten Beteiligungsrechte im politischen System der Schweiz führen zu einem teilweise *eigengesetzlichen politischen Verhalten* der Bürger und ermöglichen damit eine Analyse, die über das, was in der Wahlforschung möglich ist, hinausgeht. Hierzu hat die ungebrochene Geschichte der schweizerischen Demokratie eine Fülle von politischen Verhaltensdaten hervorgebracht, die noch weitgehend unbearbeitet geblieben sind. Diese Besonderheit reizt zu einer Analyse, zur Frage, ob sich aus dem statistischen Material, das über die vielen Volksabstimmungen vorliegt, eine *Struktur* des politischen Verhaltens, ob sich bestimmte soziale Gesetzmässigkeiten nachweisen lassen. Dieser Frage gelten die nachfolgenden Überlegungen.

Prüft man zunächst die *Verfügbarkeit* und die *Aussagekraft* der Daten der schweizerischen Abstimmungsstatistik, die für die meisten Kantone in der Form gemeindeweiser Angaben zugänglich sind, so lässt sich etwa folgendes sagen:

1. Es liegen Abstimmungsergebnisse in historischer Reihe und damit für alle Entwicklungsphasen, plebiszitären Konflikttypen und Streitpunkte des Bundesstaates vor. Demnach lässt sich eine Sozialgeschichte des politischen Verhaltens für die Phase des Aufbaues des schweizerischen Bundesstaates (1874-1914), für die Kriegs- und Krisenzeiten (1915-1945) und für die stabilisierte Konkordanzdemokratie nach 1945 versuchen.

2. Es liegen Verhaltensdaten für die drei verschiedenen Formen der plebiszitären Beteiligung, nämlich für das obligatorische Verfassungsreferendum, für das fakultative Gesetzesreferendum und für die Verfassungsinitiative vor. Somit lässt sich prüfen, welche Konfliktformen und Verhaltensregelmässigkeiten durch diese differenziellen rechtlichen Beteiligungsmöglichkeiten bedingt sind.

3. Das Abstimmungsverhalten lässt sich für Entscheidungsprozesse auf den drei relativ autonomen Ebenen des Bundesstaatssystems, nämlich im Rahmen der Gemeinden, der Kantone und des Bundes untersuchen und vergleichen.

4. Es lässt sich prüfen, ob politische Beteiligung kantonsspezifisch oder nach Regionen variiert.

5. Es kann ein möglicher Zusammenhang zwischen der Konfessions- und der Sprachenzugehörigkeit und der politischen Beteiligung untersucht werden.

6. Approximativ kann nach einer Abhängigkeit des politischen Verhaltens von sozialen Merkmalen, etwa von der Erwerbsgruppen- und Schichtzugehörigkeit oder auch von der Wanderungsmobilität, gefragt werden. Das wird dadurch möglich, dass man die Verhaltensdaten nach vorwiegend landwirtschaftlichen, gemischtgewerblichen und industriellen Gemeinden aufschlüsselt und vergleicht. Hinzu kommt eine Beteiligungsanalyse in Abwanderungs- und Agglomerationsgemeinden und die wichtige Frage nach dem Einfluss der Stadt/Land-Differenz auf das politische Verhalten.

7. Für jeden Urnengang liegen die gemeindeweisen Prozentuierungen der Ja-, Nein- und Nichtteilnehmer vor, so dass auch gefragt werden kann, ob das Merkmal Beteiligung-Nichtbeteiligung eine bestimmte soziale Verteiligung aufweist.

8. Ein wesentlicher Unterschied zur Wahlforschung ergibt sich daraus, dass das Abstimmungsverhalten eine nach Sachinhalten variierende Beteiligung ist und damit für die Bereiche der Sozial-, Wirtschafts-, und Verkehrspolitik, aber auch für die Gebiete der Verfassungs-, Gesellschafts- oder Kulturpolitik getrennt untersucht werden kann. Korreliert man dann sachspezifische mit gruppenspezifischer Beteiligung, dann lassen sich Aussagen über die soziale Verteiligung bestimmter politischer Einstellungen machen.

9. In Fällen, wie etwa beim Proporzgesetz, der AHV oder der Frauenstimmrechtsvorlage, wo ein gleicher Entscheidungsinhalt in relativ kurzen Abständen wiederholt plebiszitär entschieden wurde, entsteht eine Untersuchungslage, die derjenigen eines Panel ähnlich ist. In solchen Fällen lassen sich Prozesse der gruppenspezifischen Einstellungsänderung rekonstruieren.

10. Verschiedene der bisher genannten Merkmale lassen sich noch genauer unterscheiden und verknüpfen. So kann danach gefragt werden, ob Differenzierungen des politischen Verhaltens zwischen der Traditionsarbeiterschaft und der Arbeiterschaft der ersten Generation in neuindustrialisierten Gemeinden, zwischen der Uhrenarbeiterschaft und derjenigen der Maschinenindustrie bestehen. Ebenso kann das Abstimmungsverhalten der Berglandwirtschaft mit demjenigen der Flachlandbauern in einen Vergleich gesetzt werden. Schliesslich können die Merkmale der Erwerbs-, der Sprach- und der Konfessionszugehörigkeit verknüpft werden, sodass untersucht werden kann, ob sich z.B. katholische Bauern des Entlebuchs, protestantische Bauern des Berner Oberlands und katholisch-welsche Bauern im Kanton Fribourg sowie protestantisch-welsche Bauern in der Waadt unterschiedliche beteiligen und ob sie auch unterschiedlich entscheiden.

Ein weiterer Unterschied zwischen Wahl- und Abstimmungsvorgängen resultiert daraus, dass sich für die letzteren Beteiligung und Nichtbeteiligung nicht nur nach Sachinhalten sondern auch nach Konflikttypen unterscheiden lässt. Die Wahlen sind Entscheidungsprozesse, die sich periodisch mit grosser

Ähnlichkeit wiederholen. Ihnen liegen in der Schweiz eine relativ konstante Wählerzahl ohne grössere Fluktuationen sowie eine Konkurrenzsituation zu Grunde, die durch bestimmte institutionelle Eigenheiten des Bundesstaatssystems, vor allem die wenig parlamentsgebundene Stellung von Regierung und Verwaltung, die schwache Stellung des Parlamentes sowie eine starke vertikale Differenzierung der politischen Autoritätsausübung, moderiert wird. Das wirkt natürlich auf die Wahlbeteiligung, auf die Einschätzung Wahlentscheidungssituation durch die Beteiligten und auf die Perzeption der Wählerrolle zurück und erklärt damit auch jene konstante Wahlbeteiligung, die sich etwa bei Nationalratswahlen beobachten lässt.

Der Sachentscheid dagegen bringt ganz unterschiedliche *Konflikttypen,* die den Bürger entsprechend verschieden zur Stimmbeteiligung motivieren, d.h. zu *Determinanten* der politischen Beteiligung werden. Jedem derartigen Konflikttyp entspricht eine eigene Situationsdynamik, die, ungleichmässig mobilisiert, verschiedene Mittel der Meinungsbildung, der Überzeugung, des Kampfes mit Argumenten und der Weckung von Abwehrhaltungen ermöglicht.

Da gibt es zunächst den *unbestrittenen Urnengang,* dessen Inhalt als sachliche Notwendigkeit allgemein akzeptiert wird, selbstverständlich ist oder als ausgewogener Kompromiss nicht auf eine organisierte Ablehnung stösst. Hierzu gehören auch Innovationsentscheide, denen gegenüber in der Gesellschaft noch keine feststehenden Einstellungen des Pro oder Kontra bestehen, so dass sich kein Konflikt erzeugt. In diesen Fällen drückt allein schon die Tatsache, dass sich keine Gegenkampagne organisieren lässt, auf die Höhe der Stimmbeteiligung. Die Meinungsbildungskampagne vor solchen Entscheidungen bleibt meist auf *Zustimmungsparolen* überparteilicher, besser interparteilicher Komitees reduziert, deren Zusammensetzung mit vertrauenswürdigen und bekannten politischen Persönlichkeiten für die Akzeptierbarkeit und für die Güte einer Vorlage garantiert. Hier ist zu erwarten, dass die Vorlage von jenen Bürgern entschieden wird, deren politisches Verhalten vorwiegend aus einem staatsbürgerlichen Pflichtbewusstsein heraus motiviert wird und dass der sich selektiv-pragmatisch verhaltende Bürger, der sich nur bei einer klaren Interessenkonvergenz mit einem Ja oder Nein an die Urnen bemüht, eher auf eine Beteiligung verzichtet. Aber auch bei solchen Entscheidungen gibt es erfahrungsgemäss den nicht sachlich motivierten Neinsager. Somit lässt sich untersuchen, in welchen sozialen Gruppen ein pflichtorientiertes Rollenverhalten stärker ausgeprägt ist und wo die Gelegenheitsabstimmer und notorischen Neinsager zu finden sind. Als wichtiges Motiv eines Stimmbeteiligungsverzichtes bei unbestrittenen Vorlagen muss die Einschätzung des Aktivbürgers vermutet werden, dass solche Entscheidungen auch ohne seine Beteiligung positiv ausgehen werden. Diese Motivationslage gilt wohl auch für jene Fälle, denen man von vornherein *keine* Erfolgschancen einräumt.

Daneben gibt es immer wieder plebiszitäre Konflikttypen, bei denen Befürworter und Gegner mit den *parteipolitischen Gegensätzen* zusammen-

fallen. Hier wird der Abstimmungskampf eine den Wahlkämpfen ähnliche Dynamik zeigen, das heisst, es werden parteipolitische Loyalitäten und parteigegnerische Stereotypisierungen für das Ja oder Nein zu einer Sachentscheidung mobilisiert. In solchen Fällen lässt sich fragen, welche der Parteien die stärkste Gefolgschaft erzielen kann und ob in der Zustimmungs- oder in der Ablehnungskampagne eine höhere Beteiligung erreicht wird.

Als wichtigster Konflikttyp müssen jene Volksabstimmungen bezeichnet werden, welche *wirtschafts- und sozialpolitische Inhalte* zum Gegenstand haben. Hierbei handelt es sich nicht nur um die häufigsten Streitobjekte der parteipolitisch nivellierten schweizerischen Industriegesellschaft, sondern auch um jenes Gebiet, auf dem sich mit Initiative und Referendum erfolgsversprechend operieren lässt. In solchen Fällen kann man dem Bürger am deutlichsten klarmachen, in welchem Masse er durch einen Abstimmungsentscheid direkt und unmittelbar betroffen wird, und ihn so zur politischen Beteiligung motivieren. Ausserdem agieren auf diesem Feld jene Gruppen, die in der Schweiz über die grössten organisatorischen und finanziellen Mittel verfügen, ein Meinungsbildungspotential, das wesentlich über das hinausgeht, was die politischen Parteien, die sich in erster Linie um die kantonalen Zentren herum organisieren, in Anwendung bringen können.

Schliesslich gibt es *gesellschafts- und kulturpolitische Entscheidungsvorlagen,* wie etwa die Frage des Frauenstimmrechtes, die Überfremdungs- und Konfessionsproblematik, die dadurch gekennzeichnet sind, dass stark verfestigte Einstellungen vorhanden sind, deren Zusammenstoss in der Volksabstimmung hohe Emotionalität und Konfliktintensität erzeugen und damit die Stimmbeteiligung in die Höhe treiben. Der schliessliche Ausgang solcher Ausmarchungen ist im Gegensatz zu den sozial- und parteipolitischen Konflikten, deren Ja- oder Neinmehrheiten in etwa vorausgeschätzt werden können, meist völlig ungewiss und diese Ungewissheit verstärkt die Spannung und damit auch die Motivation zum Gang an die Urne. Hier kann ebenfalls die soziale Verteilung gesellschafts- und kulturpolitischer Einstellungen untersucht werden, ausserdem lässt sich fragen, welche soziale Gruppen bei hoher Konfliktintensität die durchschnittlich höchste Stimmbeteiligung erreichen.

Damit sind nicht alle Typen plebiszitärer Konfliktaustragung erwähnt worden. Wichtig ist es aber zu wissen, dass sich die Häufigkeit und die Bedeutung dieser plebiszitären Konflikttypen durch den sozialen und politischen Wandel, durch den dauerenden Kompetenzzuwachs des Bundes zulasten der Kantone und durch den Wandel des legislativen Entscheidungsverfahrens selbst, der den Spielraum plebiszitärer Beteiligung auf Bundesebene durch ein perfektioniertes Verhandlungsverfahrens einschänkt, im Laufe der Zeit geändert hat. Dieser Wandel tendiert zu einer Umgehung konfliktintensiver parteipolitischer und gesellschaftspolitischer Ausmarchungen und trägt damit zu jenem Rückgang der Stimmbeteiligung bei, der immer häufiger beklagt wird, dem Bürger allein aber nicht angelastet werden kann.

In einem engen Zusammenhang mit dieser Typologie der Konflikte steht jene der *Entscheidungsinhalte*, denn je nach Inhalt kann schon vermutet werden, auf welche Einstellungen oder Vorurteile eine Vorlage stossen wird. Der Entscheidungsinhalt bestimmt auch weitgehend den Verlauf der Kampagne, nämlich ob man Vorurteile abbauen muss, ob man an soziale Solidarität apellieren muss, ob man komplexe Fragen verständlich machen muss, ob man vor einer unklaren Einstellungsverteilung steht oder ob man einfach um Zustimmung für eine unbestrittene und notwendige Vorlage werben muss. Nun begegnen aber gerade Vorlagen von grosser Tragweite meist einer komplexen Motivations- und Einstellungslage. Bei Besoldungsvorlagen ging es nicht nur um eine finanzpolitische Problematik, sondern auch um Vorurteile gegenüber den Leistungen von Staatsbediensteten. Bei der Überfremdungsinitiative dürften eine Rangkonkurrenz in den unteren Arbeiterschichten ebenso eine Rolle gespielt haben, wie der Ethnozentrismus und Nationalismus in Mittelschichten und das wirtschaftliche Kalkül der Unternehmer [1]. Bei der Frage des Frauenstimmrechtes handelte es sich im Grunde um ein diskriminierendes Vorurteil zwischen den Geschlechtergruppen, das den meisten Männern als solches gar nicht bewusst war. Es ist aber experimentell nachgewiesen, dass diskriminierende Einstellungen dann aufgegeben werden, wenn sie der majorisierenden Gruppe bewusst werden und wenn ihr dann auch klar wird, dass diese nicht im Interesse ihrer Ziele steht. Im Falle des Frauenstimmrechtes ist den Männern im Verlaufe der sechziger Jahre klar geworden, dass ihre negative Haltung der internationalen Stellung der Schweiz abträglich ist, weshalb sie einen erstaunlichen Einstellungswandel vollzogen.

II. Institutionenspezifische Differenzierungen des politischen Verhaltens

Die methodischen Probleme, die sich einer Untersuchung stellen, die Verhaltensstrukturen und Gesetzmässigkeiten in einer historischen Reihe ganz unterschiedlicher Urnengänge aufdecken will, sind gross. Zunächst muss das verfügbare Zahlenmaterial erhoben und homogenisiert werden. Dann sind Quantifizierungen, Typologien, Trendbeobachtungen und Hypothesen möglich. Der Ansatz gleicht dem, was unter der Bezeichnung « Political Ecology » geläufig ist, d.h., dass nicht nur « die Wirkungen einzelner Faktoren auf Wahl- (und Abstimmungsergebnisse) geprüft werden, sondern die wesentlichen Wechselwirkungen *innerhalb* des politischen Systems und zwischen den sozialen Faktoren im untersuchten Gebiet als Wirkungseinheit *und* dem politischen System analysiert werden »[2]. Der erste Schritt

---

[1] Zur Überfremdungsinitiative vgl. ROLF BÄCHTOLD, *Überfremdungsinitiative 1970 — Resultate im Kanton Bern* (Beiträge zur Statistik des Kantons Bern, Politische Statistik, Heft 1), Bern 1970.

[2] NILS DIEDERICH, *Empirische Wahlforschung — Konzeptionen und Methoden im internationalen Vergleich*, Köln 1965, S. 78.

zur Analyse solcher Wechselwirkungen, der sich an der Verfügbarkeit und Aussagekraft der Daten und an den Eigenheiten des politischen Systems der Schweiz orientieren muss, besteht in klaren Unterscheidungen und Abstraktionshilfen.

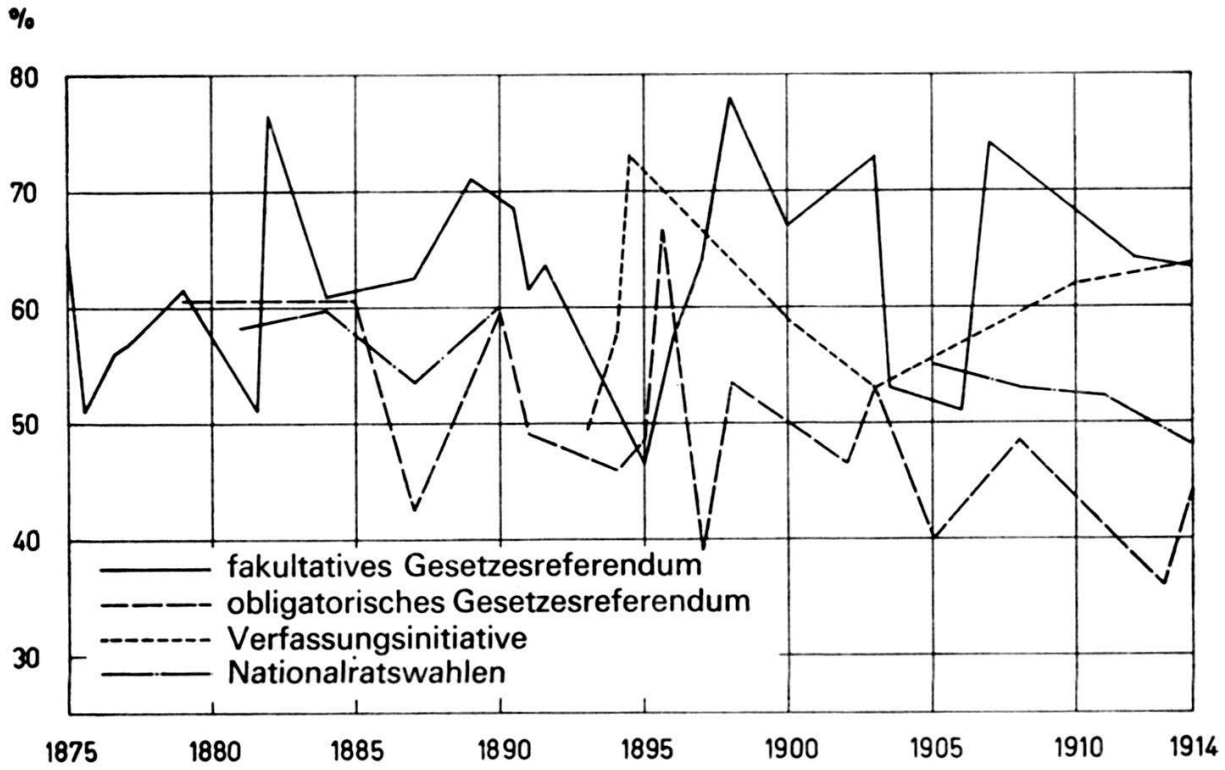
Wie bereits angedeutet, ist das politische Verhalten immer auch eine *Funktion der rechtlich-institutionell unterschiedlichen Beteiligungsmöglichkeiten* in einem politischen System. Dieser vom politischen Praktiker meist in Rechnung gestellte Zusammenhang wird von denjenigen, die sich in der Schweiz um eine wissenschaftliche Erfassung und Erklärung des Wahl- und Abstimmungsverhaltens bemühen, nicht ausreichend berücksichtigt. So werden Stimmbeteiligungshöhen, ihre soziale Verteilung und auch die Motivationsstrukturen von Wahlen und Abstimmungen oft gleichbehandelt oder verglichen, ohne dass man sich die theoretischen Unterschiede klarmacht, die sich aus der Differenz von Personenwahl und Sachabstimmung in der Schweiz ergeben. Jürg Steiner behandelt in seiner Studie « Bürger und Politik » Wahlbeteiligung und Abstimmungsbeteiligung ungeschieden [1]. Den sich immer wieder aufdrängenden Unterschieden geht er durch Hypothesen aus dem Weg, die extrem verallgemeinert, manchmal sogar tautologieverdächtig sind. So findet er zwar die Annahme bestätigt, dass die Wahl- und Abstimmungsbeteiligung um so höher ist, je positiver die Einstellung des Stimmbürgers zum bestehenden politischen System oder je stärker die soziale Interaktion des Stimmbürgers sei. Niemand wird das Bestehen solcher Zusammenhänge bestreiten wollen, aber zur Erklärung der massiven Beteiligungsdifferenzen bei den verschiedenen Volksabstimmungen und zwischen Abstimmungs- und Wahlentscheidungen reichen sie keinesfalls aus. Bei allem Respekt vor dem erhebungstechnischen Aufwand dieser Untersuchung kann der Mangel eines tragfähigen analytischen Konzeptes nicht übersehen werden.

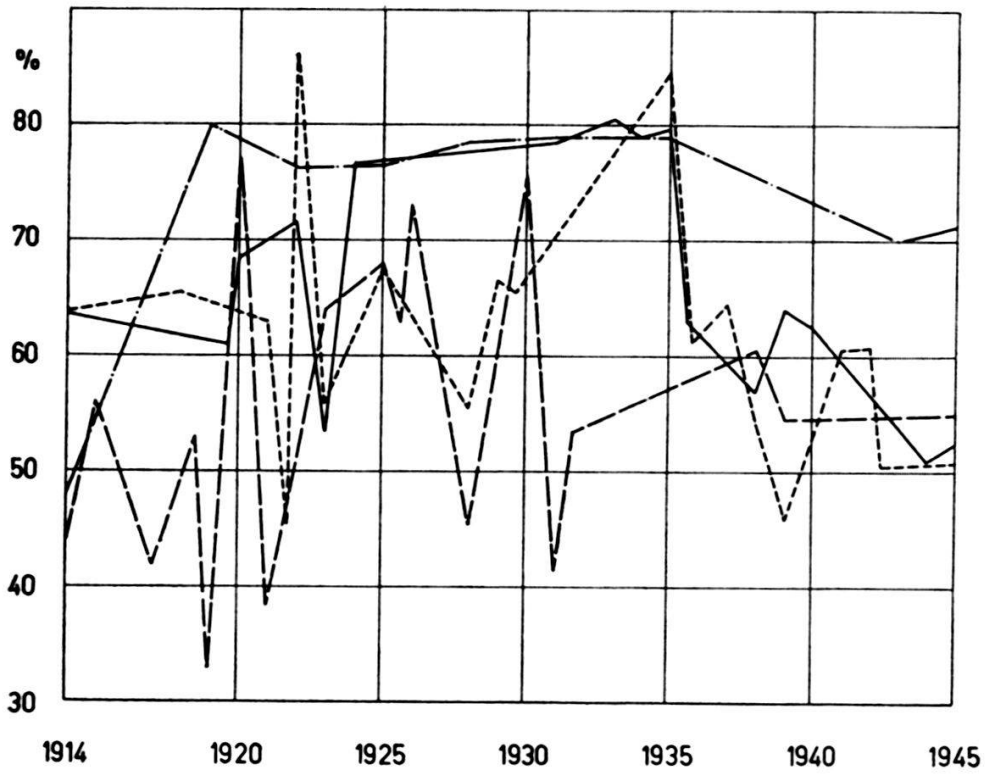
Der anschaulichste und einfachste Weg zur Kennzeichnung der politischen Verhaltensunterschiede, die sich aus den beiden unterschiedlichen Beteiligungsmöglichkeiten des Wählens und des Abstimmens ergeben, beginnt bei Beobachtungen und Vergleichen der tatsächlichen politischen Beteiligung. Die graphische Darstellung auf S. 67/68 enthält die beim obligatorischen und fakultativen Referendum, bei der Verfassungsinitiative und die bei den Nationalratswahlen im Laufe der Zeit erreichte Beteiligung bei Bundesentscheiden. Um die differenzielle Beteiligung deutlich zu machen, sind Abstimmungstermine, an denen gleichzeitig über ein Verfassungs- und Gesetzesreferendum oder über eine Verfassungsinitiative entschieden wurde, in der Regel weggelassen worden.

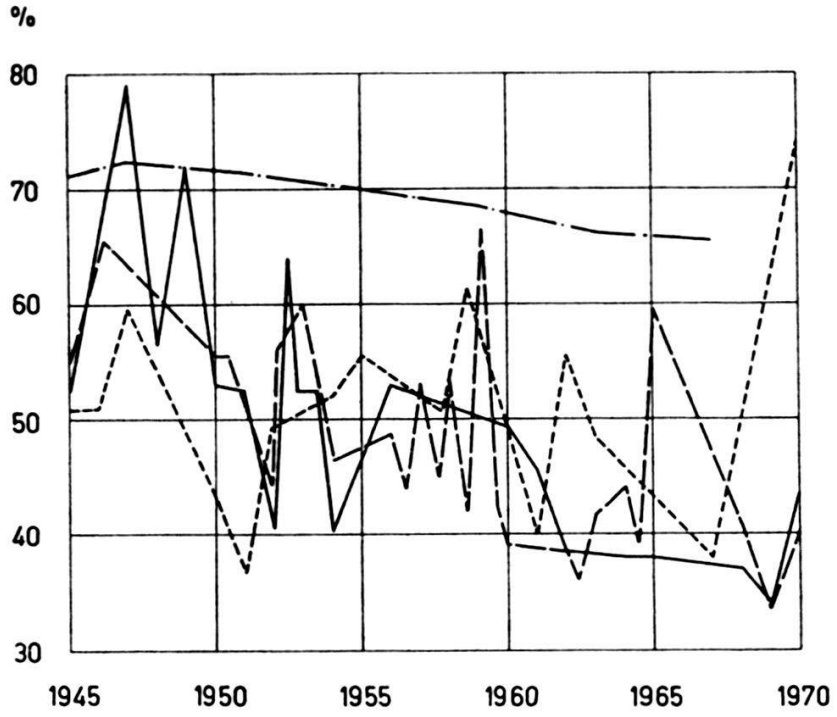
---

[1] JÜRG STEINER, *Bürger und Politik — Empirisch-theoretische Befunde über die politische Partizipation der Bürger in Demokratien unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland*, Meisenheim am Glan 1969; auch ROGER GIROD und CHARLES RICA, « Microsystèmes sociaux et abstentionnisme électoral à Genève », *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, Bd. 10 (1970), S. 71 ff. berücksichtigen diesen Unterschied nicht.

Stimmbeteiligung bei eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen seit 1875







Das erste, was man zu diesen Kurven wohl sagen muss, ist, dass sie als Landesdurchschnitte die ganz erheblichen Beteiligungsunterschiede, die zwischen Kantonen, Regionen und gesellschaftlichen Gruppen bei gleichen Entscheidungsvorlagen bestehen, nicht deutlich machen. Das gilt für Wahlen ebenso wie für Abstimmungen — mit dem einen Unterschied allerdings, dass sie bei Wahlprozessen leichter erklärbar sind. Dort nämlich, wo Wahlen unbestritten sind (was auch heissen kann, dass eine Minderheitsgruppe überhaupt keine Gewinnchancen hat) tendiert diese chancenlose Gruppe zum Beteiligungsverzicht. Abstimmungsbeteiligungen dagegen sind gesamtschweizerisch besser vergleichbar, weil die Aussichten auf Erfolg oder Misserfolg überall die gleichen sind. Um so schwieriger wird eine Erklärung der Beteiligungsunterschiede.

Wie summarisch und ungenau jede Masszahl im Landesdurchschnitt sein kann, wurde schon in der ersten gesamtschweizerischen Wahlstatistik festgestellt, die dem Verfasser bekannt ist. Bei den Nationalratswahlen von 1881 stellte man in den Kantonen Schwyz mit 28 %, Nidwalden mit 34 %, Basel-Land mit 36 % und Zug mit 39 % die schwächste, in den Kantonen St. Gallen mit 73 %, Freiburg mit 74 %, Aargau mit 76 %, Appenzell I.-Rh. mit 78 % und Schaffhausen mit 86 % die höchste Wahlbeteiligung fest. Bezirksweise vorgenommene Auszählungen zeigten noch grössere Unterschiede. « Ist denn wirklich », so fragte sich der damalige Chronist, « der Grad des politischen Interesses in den einzelnen Gegenden unseres Landes

ein so verschiedener, dass an einem Orte die Urnen fast leer bleiben, am anderen Orte die Bürger sich zudrängen? Das folgt aus den obigen Zahlen keineswegs; wenigstens ist jener Unterschied nicht so gross wie derjenige, der aus den obigen Zahlen entgegenspringt. Die Bürger gehen schon an die Urnen, nur nicht bloss « um des Kaisers Bart », wenn wir uns so ausdrücken dürfen, nur nicht wenn die Wahl zum Voraus zweifellos ist. Die Beteiligung ist also *im Allgemeinen* um so stärker, je bestrittener eine Wahl erscheint. Je grösser dagegen bei den Einen und je kleiner bei ihren Gegnern die Siegeszuversicht für die Wahl ihnen zusagender Kandidaten, um so weniger findet man Grund, sich zur Stimmurne zu bemühen »[1].

Diese « Konfliktintensitätshypothese » erklärt Wahlbeteiligung — und wie noch zu zeigen sein wird auch Abstimmungsbeteiligung — aber nicht hinreichend. Sie erklärt im Falle der Spannungslosigkeit die schwache Beteiligung, nicht aber generell eine hohe Partizipation. Um noch einmal bei den genannten Beispielen zu bleiben: Im Kanton Schaffhausen kandidierten damals nur zwei aussichtsreiche Bewerber bei zwei verfügbaren Mandaten; trotzdem wurde eine sehr hohe Beteiligung erreicht, was übrigens auch für alle Volksabstimmungen gilt und was durch den herrschenden Stimmzwang nicht erklärt werden kann. Ausserdem kann Spannung sowohl aus dem Verhältnis der Kandidaten und der verfügbaren Mandate als auch aus den Parteistärkenverhältnissen und von der Attraktivität einzelner Persönlichkeiten her entstehen. Ein Blick auf die Kurven zeigt, dass die Stimmbeteiligung mit der *Einführung des Verhältniswahlrechtes* im Jahre 1918 ganz erheblich anstieg. Abgesehen von der damaligen Intensität sozialer, wirtschafts- und parteipolitischer Konflikte ist damit auch der Zusammenhang zwischen der rechtlich-institutionellen Beteiligungsmöglichkeit und dem tatsächlichen politischen Verhalten erwiesen. Das drängt jetzt zu einer Vermutung bezüglich jener Diskussion, die eine Wahlrechtsveränderung fordert: Unter der Voraussetzung der in der Schweiz vorherrschenden Differenzierung der gesellschaftlichen und politischen Kultur und dem darin wurzelnden stabilen Vielparteiensystem würde ein Mehrheitswahlrecht die Wahlbeteiligung generell weiter absinken lassen, eben weil es politische Minoritäten benachteiligt, um ihren Einfluss bringt und damit ihre Motivation zur politischen Beteiligung abschwächt.

Der Spannungsgrad und der damit verbundene Mobilisierungseffekt bei Nationalratswahlen resultiert aber nicht nur aus der Konstellation in den einzelnen Wahlkreisen. Denn in das politische Gedächtnis und damit in das Rollenverhalten des Aktivbürgers gehen die *Erfahrungen* über die Wirksamkeit seiner Abstimmungs- und Wahlrechtsausübung ebenso ein wie *subjektive Einschätzungen* der jeweiligen Entscheidungssituation. So weiss der Aktivbürger trotz einer wahlkreisbedingt höheren Spannung oder Kandidatenkonkurrenz, dass bei Wahlen kein « Machtwechsel », keine massive

---

[1] « Die Wahlen in den schweiz. Nationalrat bei dessen Integralerneuerung im Jahre 1881 », *Zeitschrift für schweizerische Statistik*, Bd. 18 (1882), S. 77.

Verschiebung der Parteianteile und auch keine wesentliche Änderung der Regierungspolitik zu erwarten ist, was sein Motivation zur Wahlbeteiligung abschwächen dürfte. Der langsame aber doch kontinuierliche Beteiligungsrückgang, den die Tabelle für die Nationalratswahlen zeigt, spiegelt diese Stabilitätseinschätzung.

Der Aktivbürger weiss ausserdem, dass die *direkte Demokratie* auch dann weiterfunktioniert, wenn er seine Beteiligungsrechte und Pflichten nur selektiv wahrnimmt. Dieses pragmatisch-selektive Verhalten, welches die immer schon bestehenden starken Beteiligungsschwankungen bei Sachabstimmungen erklärt, wird dadurch eingeübt, dass der Bürger mit einer gewissen Regelmässigkeit zu Urnengängen aufgerufen wird, die seine individuellen Interessen nicht berühren oder, wo ihm ein bestehender Zusammenhang nicht sichtbar wird, die ihm unwichtig erscheinen, die er vielleicht nicht versteht, bei denen er sich möglicherweise überfordert fühlt oder bei denen er glaubt, den allgemein erwarteten Ausgang der Entscheidung mit seinem Votum ohnehin nicht beeinflussen zu können. Das Motiv der politischen Beteiligung aus einem staatsbürgerlichen Pflichtbewusstsein heraus und unabhängig davon, wie wichtig oder unwichtig eine Vorlage eingeschätzt und in welchem Masse man interessenmässig betroffen wird, erfährt dadurch eine Abschwächung. Mit dieser Behauptung wird allerdings unterstellt, dass dieses stärker oder sogar primär am einem *staatsbürgerlichen Pflichtbewusstsein* orientierte Rollenverhalten der Stimmbürger in der Geschichte des Bundesstaates jemals lebendiger war, als es nach den Aussagen einer verbreiteten Kritik heute noch ist. Ein exakter Nachweis scheint nahezu unmöglich, denn die Tabelle erweist die Stimmbeteiligung als eine im historischen Vergleich von sehr verschiedenen Faktoren abhängige und stark schwankende Variable.

Kann man aus den vorliegenden Kurven überhaupt einen Stimmbeteiligungsrückgang herauslesen, der, wie es eine — übrigens schon sehr alte — moralisierende Kritik immer wieder wahrhaben will, eindeutig als eine wachsende politische Pflichtvergessenheit, als Trägheit und Indifferenz der Bürger erkannt werden kann? Solche Pauschalisierungen klagen den Staatsbürger an, ohne die multifunktionalen Zusammenhänge zu bedenken, als deren Resultanten politische Beteiligung verstanden werden muss. Bisher jedenfalls liegen keine Untersuchungen vor, die darüber Aufschluss geben, ob sich die Einstellungen des Bürgers zu seinen politischen Beteiligungsrechten und zum Staat tatsächlich verändert haben. Schaut man sich die in den Kurven schematisierte Geschichte der politischen Beteiligung im schweizerischen Bundesstaat an, dann ergibt sich etwa folgendes: Immer hat sich der Bürger nur selektiv an den Sachentscheidungen beteiligt, der « homo politicus », der seine politische Rolle aus einem reinen Pflichtbewusstsein heraus ausübt, war immer nur in der Minderheit.

Die Beteiligung an *obligatorischen Verfassungsreferenden* erreichte nur in Ausnahmefällen eine Höhe von mehr als zwei Drittel der Stimmberechtigten. Ohne Berücksichtigung derjenigen Urnengänge, bei denen über

rechtlich verschiedene Geschäfte zu entscheiden war, sind dies die Abstimmungen über einen Militärartikel der Bundesverfassung (1895: 66,5 %), das Referendum über den Beitritt zum Völkerbund (1920: 77,5 %), die Entscheidung über einen ersten Ausländerartikel (1925: 68 %), der Getreideartikel (1927: 72,7 %), der Alkoholartikel (1930: 75,7 %) und die Abstimmung über die Einführung des Frauenstimmrechtes (1959: 66,7 %). Fast alle übrigen Verfassungsänderungen erzielten eine Stimmbeteiligung zwischen 40 und 60 % der Stimmberechtigten. Daran hat sich abgesehen von den Wirren der Zwischenkriegszeit langfristig nicht viel geändert. Die plebiszitäre Beteiligung an der Bundesverfassungswillensbildung weist zwar eine stark selektive Tendenz, aber keinen signifikaten Rückgang auf, sondern sie ist langzeitig betrachtet nahezu konstant. In einigen Kantonen der Innerschweiz, wo vor 1895 noch kein spannungsfreies Verhältnis zum Bundesstaat bestand, zeigt die Kurve des Beobachtungszeitraums sogar eine leichte Zunahme. Stimmbeteiligungen unter 50 % gelten in der Regel als mässig bis schwach. Sie sind aber nicht in erster Linie Indikator einer politischen Gleichgültigkeit, sondern ein Zeichen eines ruhigen, unbestrittenen und auf den Modus der partiellen Reform eingeübten Verfassungswandels. Dem entspricht eine *plebiszitäre Situationsdynamik,* in der nicht wie beim fakultativen Referendum oder bei der Verfassungsinitiative eine Vetogruppe agiert und damit Zustimmung und Ablehnung hervorruft — hohe Stimmbeteiligungen entstehen nur bei starken Neinmehrheiten —, sondern wo Vorlagen des Bundesrates, der Bundesversammlung und damit auch der politischen Parteien unbestrittene und notwendige Modernisierungen enthalten und einer *zustimmenden Sanktion* durch den Souverän bedürfen. Die Stimmbeteiligung ist hier institutionsspezifisch gering. Ist sie aber bei der Verfassungswillensbildung überdurchschnittlich hoch, dann indiziert sie nicht eine bessere staatsbürgerliche Pflichterfüllung, sondern das Vorliegen eines Konfliktes gesellschafts- oder wirtschaftspolitischer Art.

Bei *fakultativen Gesetzesreferenden* ist die Stimmbeteiligung institutionsspezifisch hoch. Während Verfassungsentscheide meist einen Konsens beinhalten, der infolge seiner generellen Regelung keinen Gruppenkonflikt induziert, signalisiert die Ergreifung des « Bundesvetos », wie das fakultative Gesetzesreferendum recht funktionsgerecht bezeichnet wurde, immer einen Konflikt. Die daraus entstehende Situationsdynamik des Pro oder Kontra mobilisiert den Stimmbürger oft unabhängig oder sogar auch gegen sein besseres staatsbürgerliches Rollenbewusstsein. Die Beteiligungshöhe und die Funktion des « Bundesvetos » veränderte sich aber mit dem Wandel bzw. mit der Auflösung gesellschaftlicher und parteipolitischer Konfliktstrukturen im Bundesstaat, wogegen die verfassungsrechtliche Sanktionsfunktion im obligatorischen Referendum genau wie seine Beteiligungshöhe relativ konstant blieb. In grober Form spiegelt die Kurve des fakultativen Referendums in ihren drei Maxima den *Prozess der Höhepunkte und der Veränderung der bundesstaatlichen Konfliktstrukturen*: In der Zeit von 1875 bis 1895 sind es vor allem die Konflikte zwischen der radikaldemokratischen

Parlamentsmehrheit und den konservativ-katholisch-föderalistischen Oppositionsgruppen, welche plebiszitäre Beteiligung mobilisieren. Nachdem die Konservativen an der Bundesregierung beteiligt wurden, verzichteten sie weitgehend auf ihre bisherige plebiszitäre Vetobeteiligung. In der Zeit von 1895 bis zum Ersten Weltkrieg sind es deshalb in erster Linie Auseinandersetzungen zwischen den wirtschaftlichen Grossorganisationen (Zolltarife, Bankgesetz, KUVG), welche hohe Abstimmungsbeteiligungen erzielen. In der Zwischenkriegszeit werden extrem hohe, ja panikartige Partizipationen bei Konflikten erreicht, in denen sich verschiedene Gegensätze überlagerten oder verstärkten. Als extreme Konfliktintensitäten können Stimmbeteiligungen um 80 % bezeichnet werden, die etwa bei der Vermögensabgabeinitiative (1922: 86,3 %), bei der Lex Schulthess (1924: 77 %), bei der AHV-Vorlage (1931: 78,1 %) und bei den fakultativen Referenden über eine Herabsetzung der Löhne und Gehälter (1933: 80,5 %), über den Staatsschutz (1934: 78,9 %), die Neuordnung der militärischen Ausbildung (1935: 79,9 %) und bei der Kriseninitiative (1935: 84,4 %) entstanden. Welche gruppenspezifischen Beteiligungen und Ja/Nein-Anteile hinter diesen verschiedenen Konflikttypen der Geschichte des schweizerischen Bundesstaates stehen, muss an anderer Stelle exakt untersucht werden. Nach 1945 folgen noch einige vereinzelte Konflikte dieser Art, bis die *Konkordanzdemokratie* das fakultative « Bundesveto » für die grossen Landesparteien und die zuständigen Spitzenverbände überflüssig macht, was sich in einem erstaunlichen Absinken der entsprechenden Beteiligungskurve niederschlägt, die seither sogar unter die Werte des Verfassungsreferendums sinkt. Hierbei bedeutet der Beteiligungsrückgang primär ebenfalls nicht ein Anwachsen einer politischen Apatie, sondern einen Verzicht auf den plebiszitären Austrag sozialer und wirtschaftspolitischer Konflikte [1].

Ein derartiger Funktionsverlust kann für die *Institution der Verfassungsinitiative* nicht behauptet werden. Ihre durchschnittlichen Stimmbeteiligungshöhen sind wesentlich ebenfalls eine Funktion der Intensität der wirtschaftlichen und sozialen Konflikte. Für die Zeit von 1945 bis 1970 zeigt auch die Verfassungsinitiative ziemlich konstante Schwankungen im Bereich zwischen 40 und 60 % der Stimmberechtigten. Dass auch heute noch bei entsprechenden gesellschaftspolitischen Konflikten und Einstellungsgegensätzen eine überdurchschnittliche hohe Beteiligung erreicht werden kann, zeigt das Ergebnis der Initiative Schwarzenbach vom Jahre 1970, und niemand wird der Aktivbürgerschaft deshalb ein besseres staatspolitisches Zeugnis ausstellen wollen, weil die Beteiligungskurve wieder einmal eine krisenzeitgleiche Höhe erreichte. Immerhin muss man sich fragen, warum bei der Verfassungsinitiative, deren Situationsdynamik doch derjenigen des fakultativen Gesetzesreferendums gleicht, oft nur mässige Stimmbeteiligungen erreicht werden, obwohl sie politisch stark kontroverse

---

[1] Vgl. dazu LEONHARD NEIDHART, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie — Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern 1970.

Begehren beinhaltet. Hierzu lässt sich etwa folgendes vermuten. Verschiedene Initiativen sind allein schon aus Gründen ihrer *politischen Urheberschaft chancenlos* und bringen dann nur wenige Bürger an die Urnen. Das gilt für die PdA-Initiative für Recht auf Arbeit (1946: 51,3 %), für die Initiative zum Schutz des Bodens und der Arbeit durch Verhinderung der Spekulation (1950: 43,7 %) oder diejenige über die Besteuerung öffentlicher Unternehmungen (1951: 37,6 %). Die Tatsache, dass Verfassungsinitativen bisher nur im Ausnahmefall von Volk und Ständen akzeptiert wurden und dass chancenreiche Vorstösse regelmässig in *Gegenentwürfen* der Bundesversammlung aufgefangen werden, wirkt auf die Einschätzung dieses plebiszitären Beteiligungsrechtes durch die Bürger zurück. Urheber und Inhalte haben auf dem Initiativeweg praktisch keine Annahmechancen, so dass der Bürger seine Beteiligung selektiv ausüben kann. Am stärksten wirkte sich diese negative Erfolgserwartung auf fast alle Initiativen aus, die ein formalpolitisches Begehren artikulieren. Alle derartigen Vorstösse, angefangen von demjenigen über eine Totalrevision der Bundesverfassung (1935: 60,9 %), für die Ausdehnung der Verfassungsgerichtsbarkeit (1939: 46 %), für eine Volkswahl des Bundesrates (1942: 61,9 %), für die Reorganisation des Nationalrates (1942: 51 %), für die Rückkehr zur direkten Demokratie (1949: 42,5 %) bis zum Gegenentwurf für ein Bundesfinanzreferendum (1956: 43,8 %) und dem Begehren für die Einführung der Gesetzesinitiative (1961: 40,1 %) erreichten eine nur mittlere bis schwache Stimmbeteiligung, und sie wurden von einer Ausnahme abgesehen abgelehnt. Zur negativen Erfolgserwartung kommt hinzu, dass es sich hierbei um Themen handelt, die Gruppeninteressen in der Regel nicht direkt berühren, was zur Folge hat, dass sich die Spitzenverbände und grossen Landesparteien an solchen Abstimmungskampagnen nicht überzeugend engagieren. Wirtschafts- und sozialpolitische Interessiertheit und die Aktionsintensität der grossen Organisationen sind auch bei der Verfassungsinitiative wichtige Bestimmungsgründe der Mobilisierbarkeit der Aktivbürger und damit der Höhe der Stimmbeteiligung.

Dass politische Beteiligung institutionenspezifisch ist, zeigt sehr deutlich auch die leicht sinkende Konstanz der *Wahlbeteiligungskurve*. Der Zusammenhang zwischen Konfliktstruktur und Beteiligung gilt nun auch für die Ausübung des Wahlrechtes. Somit muss in der Nivellierung der parteipolitischen Gegensätze und der damit schwindenden Parteilichkeit, die immer schon ein zentrales Motiv für politisches Engagement darstellte, die Ursache für den leichten Rückgang der Nationalratswahlbeteiligung vermutet werden. Der exakte Nachweis dieser Behauptung, die sich in Kantonen mit hoher Intensität der Wahlkonflikte (etwa Luzern oder Solothurn) überzeugender illustrieren liesse, kann hier nicht geführt werden. Die im Vergleich zur Initiative und zum Referendum hohe Konstanz der Wahlbeteiligung erklärt sich aus verschiedenen Ursachen. Jeder, der sich mit den Wahlvorgängen in der Schweiz befasst, weiss, dass hinter dieser konstanten Beteiligung sowohl eine relativ gleichbleibende Verteilung der

Parteistärken als auch eine alle vier Jahre wiederholte, grundsätzlich unveränderte Dynamik der Entscheidungssituation steht. Diese institutionsbedingt moderierte Dynamik der Wahlen auf Bundesebene hat sich in der Aktivbürgerschaft zur politisch verhaltenssteuernden Erwartung verfestigt, dass Wahlen weder eine grundlegende Veränderung der parteipolitischen Stärkeverhältnisse noch eine neue Zusammensetzung des Regierungsorgans geschweige denn eine Neuorientierung der Regierungspolitik nach sich ziehen. Auf die Rollendifferenzierungen, die sich aus den Beteiligungsrechten des Wählens und des Abstimmens ergeben und die ebenfalls in einem Zusammenhang zu den durchschnittlichen Beteiligungshöhen stehen, soll gleich noch einmal eingegangen werden.

Die Zusammenhänge zwischen den rechtlich-institutionellen Zugangs- und Beteiligungsmöglichkeiten und dem faktischen politischen Verhalten wären nicht ausreichend angedeutet, würde man nicht auch die *vertikale Differenzierung* im schweizerischen politischen System in die Betrachtung einbeziehen. Da gibt es auf der untersten Ebene den überschaubaren sozialen Raum der schweizerischen Durchschnittsgemeinde, wo man sich teilweise persönlich kennt und wo die positiven und negativen Folgen einer Wahl oder eines Sachentscheides unmittelbar erfahren werden müssen. Zweifellos werden hier spezifische Mechanismen der Steuerung und Kontrolle des sozialen und politischen Verhaltens wirksam. In der offenen Handabstimmung im Gemeindesaal über den Steuerfuss oder einen Bau- oder Landbeschaffungskredit erfordert das Abweichen von der Parole persönlichen Mut, denn die *Öffentlichkeit* des Entscheidungsverfahrens übt einen starken *Konformitätsdruck* aus. Wer nicht zustimmen will und sich mit seinem Nein nicht durch eine opponierende Gruppe abgesichert fühlt, tendiert zum Verzicht auf Teilnahme, ein Verhaltensgrund übrigens, den er bei geheimen Entscheidungsprozessen nicht geltend machen kann. Girod und Ricq haben in einem schon erwähnten Aufsatz die Kategorie des « climat communal » als Determinante des politischen Verhaltens eingeführt. Je kleiner die Gemeinde, desto transparenter sind die sozialen Strukturen, d.h., es ist allgemein bekannt, wer sich in welchem Masse am politischen, religiösen und gesellschaftlichen Leben beteiligt. Damit ist der Urnengang ähnlich wie der Kirchgang einer gewissen sozialen Kontrolle unterworfen, welche die durchschnittliche höhere politische Beteiligung in kleineren Gemeinden miterklärt. Das Fehlen solcher Verhaltenskontrollen in Städten kann als Erklärungshypothese der geringeren Partizipation nicht nur an politischen Vorgängen gelten. Die hohe Wanderungsmobilität, welche den Bürger aus der kommunalen Gemeinschaft herauslöst und an einen anderen Ort bringt, wo sein soziales und politischen Verhalten (noch) nicht solchen Kontrollen unterworfen ist, und die zunehmende Verstädterung der schweizerischen Bevölkerung tragen damit ebenfalls zum Rückgang der politischen Beteiligung bei, die sich aus Landesdurchschnittswerten ablesen lässt. Der politischen Kultur und den traditionalen Lebensgewohnheiten der kleineren und mittleren Gemeinden eignen noch andere *integrative Faktoren,* die hier nicht

im Detail beschrieben werden können. Sicher scheint jedenfalls, dass politisches Verhalten im Raum der kommunalen Gemeinschaft viel stärker noch ein sozialer Akt ist, d.h. man wird beim Urnengang gesehen, begrüsst, man trifft Bekannte, man kann politisches Verhalten sichtbar machen und damit vielleicht ein individuelles Anerkennungs- oder Geltungsbedürfnis befriedigen, was dann als positive Sanktion fungiert. Während also der Aufforderungscharakter und die sachliche Transparenz von Entscheidungen im kommunalen Raum grösser ist und deshalb auch politische Beteiligung motiviert, dürfte auf dieser untersten Ebene die verhaltensrelevante Differenz zwischen der Wahl und der Sachentscheidung geringer sein. Bei Wahlen geht es nicht in erster Linie um ideologisch fixierte, abstrakte Grossorganisationen, wie etwa die sozialdemokratische oder die freisinnige Partei, sondern es geht um die Entscheidung *für oder gegen Personen,* die man kennt, die man schätzt oder hasst und deren Einkommen, deren Beruf und deren Lebensgestaltung einigermassen bekannt sind [1].

Diese stärkere Personalisierung des politischen Betriebes auf der kommunalen Ebene, in die auch Sachfragen einbezogen werden, kann zweifellos auch zur Verschärfung der politischen Konflikte führen, was wiederum sowohl eine hohe Beteiligung als auch eine bewusste Distanzierung zur Folge haben kann.

Für die politische *Ebene der Kantone und des Bundes* gilt nun vieles von dem eben ausgeführten nicht. Die Entscheidungen werden abstrakter und komplizierter und die Folgewirkungen weniger unmittelbar empfunden. Anstelle der Personenkonkurrenz tritt vor allem bei Bundeswahlen die *Parteienkonkurrenz,* auf deren Ausgang man aus kommunaler Perspektive nur einen geringen oder wie etwa der katholische Wähler im Kanton Schaffhausen oder der Sozialdemokrat im Kanton Uri gar keinen Einfluss hat. Während man sich bei Wahlen auf kommunaler Ebene für Personen entscheidet, ist der Wahlakt bei der Nationalratswahl weniger eine Überlegung über die Qualifikation der zu wählenden Personen als ein Ausdruck « darstellender Einstellung ». Man wählt sozialdemokratisch oder bürgerlich und umschreibt damit einen nicht geringen Teil seines *weltanschaulich-gesellschaftlichen Selbstverständnisses.* Diese Verhaltensverständnis bedingt nun wiederum die Konstanz der Wahlbeteiligungskurve und begründet gleichzeitig einen wesentlichen Unterschied zum Vorgang der Sachabstimmung. Dort geht es meist nicht um eine generelle Darstellung des politischen Selbstverständnisses, sondern um das Eintreten für eigene Interessen oder um ein Votum gegen Konkurrenzinteressen, obwohl auch Sachentscheidungen immer wieder parteiideologisch überlagert werden. Letzteres ist bei gesellschaftspolitischen Fragen unumgänglich. Weil Sachabstimmungen aber nur einen singulären Inhalt haben, können verlorene Abstimmungen leichter

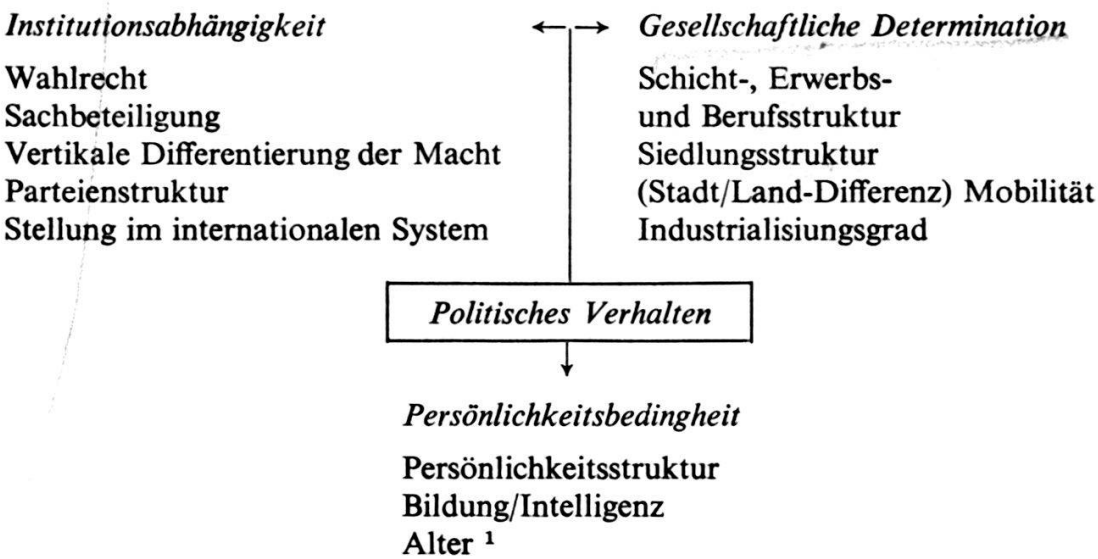
---

[1] Damit soll nicht bestritten werden, dass auch die Personalisierung von Sachvorlagen (Lex Forrer, Lex Schulthess, Lex Häberlin usw.) immer wieder zum Mittel vor allem der Gegenpropaganda verwendet wurde und meist erfolgreich war.

verwunden und vergessen werden als Wahlniederlagen, was für den Prozess der plebiszitären Konfliktregelung und die Häufigkeit der Urnengänge von Bedeutung ist. Aus dem gleichen Grunde muss die Abstinenz bei Wahlen eine andere Bewertung erfahren als diejenige bei Volksabstimmungen, die mehr zweck- als wertrational ist, und nicht nur die Frage des Ja oder Nein, sondern auch diejenige der Beteiligung in dieses Zweckkalkül einbezieht. Somit darf die Höhe der Stimmbeteiligung nicht unbesehen zu einem Vollkommenheitsmerkmal der politischen Ordnung hochgelobt werden, denn sie ist oft nicht mehr und nicht weniger als ein Indikator der persönlichen Interessiertheit, genauso wie es gruppeninteressenbedingte Versuche gibt, die plebiszitären Beteiligungsrechte zu manipulieren, wie das beim Versuch der Einführung des Bundesfinanzreferendums durch das « Redressement national » der Fall war.

III. Zum Profil und zur Differenzierung der Aktivbürgerrolle

Ausgangspunkt dieser Überlegungen war der Versuch, politisches Verhalten als eine von den institutionell-rechtlichen Beteiligungsmöglichkeiten — Wahlrecht, Sachbeteiligungsrecht und die vertikale Differenzierung der politischen Beteiligung auf der Ebene der Gemeinde, des Kantons und des Bundes — abhängige Variable zu betrachten. Dass es sich hierbei nur um *eine* Dimension des in Frage stehenden Objektbereiches handelt, ist schon klar geworden, als von den veränderten sozioökonomischen und parteipolitischen Konfliktstrukturen die Rede war. Denn zusätzlich zu der Institutionsabhängigkeit ist politisches Verhalten auch von individualpsychologischen und sozialen Merkmalen abhängig. Politisches Verhalten ist immer nur ein *Ausschnitt der verschiedenen Beteiligungsrechte und Pflichten,* denen das Individuum in einer historischen Gesellschaftsordnung, genauer in ihren Teilsystem der Kultur, der Religion, der Wirtschaft sowie der Geselligkeit, unterliegt. Dieses politisch verhaltensrelevante Beziehungsgeflecht lässt sich grob in drei Variablengruppen ordnen.



Die Abhängigkeiten, die in diesem multivariablen Beziehungsgeflecht entstehen und wirksam sind, lassen sich jetzt mit dem Begriff der *Verhaltenserwartung* klarer fassen. Politische Verhaltenserwartungen entstehen in der Familie, im Freundeskreis, am Arbeitsplatz und aus der Zugehörigkeit zu berufsständischen, parteipolitischen und konfessionellen Organisationen und sie werden verstärkt oder abgeschwächt, je nach dem sozioökonomischen Klima, dem Aufforderungscharakter, der Wichtigkeit einer Entscheidungsvorlage und je nach der Intensität der Meinungskampagne. Wie aus der Politisierung gesellschaftlicher Probleme abstimmungsentscheidende Verhaltenserwartungen entstehen können, ist aus der Geschichte des Bundesstaates vielfach bekannt und hat sich auch an Vorlagen jüngsten Datums wieder gezeigt. Plötzlich werden Argumente des Umweltschutzes in einer Sachabstimmung wichtig, in der es « nur » um die Beschaffung neuer Verkehrsmittel oder um einen Flughafenkredit ging. Verhaltenserwartungen können durch positive und negative Sanktion von aussen durchgesetzt oder durch Internalisierung zur Motivation und zur inneren Kontrolle (politisches Gewissen) des Verhaltens werden. Gleichwohl ist es ein Kennzeichen des individuellen Wahl- und Abstimmungsverhaltens, dass es nur in einem sehr geringen Masse oder überhaupt nicht sanktioniert ist. Immerhin erhöht etwa die mit dem Stimmzwang verbundene Androhung einer Geldbusse die Beteiligung. Wie der Urnengänger dann aber entscheidet, hängt von seinen Interessen, Einstellungen und Gruppenzugehörigkeiten ab, denn der demokratische Staat darf offenbar formelle Beteiligung, nicht aber die individuelle Urteilsbildung erzwingen.

Die Summe aller Erwartungen darüber, wie man sich in der Position des Staatsbürgers verhalten soll, definiert die *politische Rolle*. Dabei ist sich die Rollentheorie nicht einig geworden, ob nur die *normativen* Verhaltenserwartungen oder auch das *faktische* Verhalten zum Rollenbegriff gehören sollen. Im vorliegenden Fall interessieren beide Dimensionen, obwohl aus den verfügbaren Daten nur faktisches Verhalten erschlossen werden kann. Zur Ermittlung der politischen Verhaltensnormen wäre eine exakte Befragung notwendig. Als *Träger von Rollen* hat das Individuum Anteil am gesellschaftlichen und politischen Prozess. Auf das Profil der schweizerischen Aktivbürgerrolle und auf ihre Differenzierung als Wähler und als Sachentscheidungsberechtigter kommt es im folgenden noch kurz an. Zunächst lassen die deutlichen, anhand der Kurvendarstellung erkennbaren Beteiligungsunterschiede ein differenzielles Rollenverhalten erkennen, woraus auf eine unterschiedliche Rollenperzeption und auf abweichende Motivationsstrukturen geschlossen werden muss.

---

[1] Alter und Bildung sind keine rein individuellen Merkmale. Das alterspezifische politische Verhalten ist noch weitgehend ungeklärt. Die angeblich grössere politische Indifferenz der Jungen ist nicht erwiesen. Vgl. dazu BERND BUCHHOFER u.a., « Hypothese über die Ursachen geringer Wahlbeteiligung von jüngeren Altersgruppen, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* Bd. 1 (1970), S. 164-170.

Versucht man nun, das *Profil der traditionellen schweizerischen Aktivbürgerrolle* etwa nachzuzeichnen, dann muss man bei ein paar allgemeinen Überlegungen ansetzen. Denn die politischen Verhaltensnormen und das Rollenverständnis sind ja immer auch das Produkt geschichtlicher Erfahrung und damit ein Element der politischen Kultur und des gesamten Staatsverständnisses. Der schweizerische Staat ist historisch nicht dadurch belastet, dass er ohne die Beteiligung des « Volkes » zustandegekommen wäre. Es gibt und gab ihn nicht als eine der Gesellschaft übergeordnete Einheit, sondern als Bund, an dem die Untereinheiten Gemeinde und Kanton, die historisch älter sind, ebenso selbstverständlich beteiligt werden, wie die Bürgerschaft auch. Man müsste also sagen, dass nur ein spezifisches Staatsverständnis die Bürgerschaft auch an Sachentscheidungen beteiligt und dass eben diese Beteiligungspraxis eine Polarisierung von Staat und Gesellschaft verhindert hat. Aus diesem Grunde sind nicht Ruhe und Ordnung, sondern Selbstverantwortlichkeit und Selbstbeschränkung, Mitbeteiligung und Mitverpflichtung, die immer auch die Landesverteidigung einbezog, die traditionellen Inhalte der schweizerischen Staatsbürgertugenden oder Staatsbürgerrollen. Mit dem hohem Mass der Beteiligungsrechte sind immer schon auch umfangreiche Pflichterwartungen verbunden gewesen. Diese *Verknüpfung von Rechten und Pflichten* sind ein wichtiges Moment des staatsbürgerlichen Rollenprofils. Beide sind unteilbar. Wenn ein kantonales Regierungsmitglied nur eine politische, aber keine militärische Karriere hinter sich gebracht hat, wird er als Soldat genauso dienstpflichtig wie jeder Bauer und Arbeiter. Diesem egalitären Staatsverständnis entspricht auch Organisation der Bundesversammlung als Nichtberufsparlament, das zwar die Heraufkunft einer « volksunabhängigen politischen Wertelite » und damit auch politische Statusungleichheiten verhindert hat, aber heute zunehmend fragwürdiger wird, weil die Aufgaben des Parlamentes aus der Verknüpfung von Berufs- und Politikerrollen nicht mehr befriedigend gelöst werden können. Ausserdem muss gesagt werden, dass die nebenamtliche Wahrnehmung politischer Rollen immer von der Abkömmlichkeit im Beruf abhängt und dass diese nur für gehobene Berufe besteht, woraus eine *Überhäufung* mit politischen Rollen bei Wenigen entsteht.

In der Verfassung des Kantons Uri heisst es ausdrücklich, dass die Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen eine « Bürgerpflicht » sei, ohne dass diese durch ein Bussgeld sanktioniert wird wie anderswo. Dieser Pflichtvorstellung dürfte auf die alte *genossenschaftliche Gesellschafts- und Staatsordnung* zurückgehen, wo die Probleme der Naturbewältigung, der Wirtschaft und der Selbstbehauptung nur kollektiv gelöst werden konnten und wo dazu im politischen Bereich immer auch ein *Amtszwang* bestand und teilweise auch heute noch besteht. Nicht die gleichen Wurzeln dürften jene Erwartungen haben, die noch nach der Bundesstaatsgründung von 1848 etwa im Kanton Bern, Luzern und anderswo an die Aufnahme ins Stimmregister und an die Niederlassung geknüpft wurden. Die Geschichte der schweizerischen Aktivbürgerrolle und die dabei zu überwindenden Hinder-

nisse ist noch nicht geschrieben worden. Versteckte Einschränkungen in den Bürgerrechten und offensichtliche Abhängigkeiten von einem Vermögenszensus haben noch bis ins späte 19. Jahrhundert hinein eine Rolle gespielt und sind manchenorts erst durch Interventionen der Bundesversammlung beseitigt worden. Der Berner Vize-Stadtpräsident R. Brunner musste im Gemeinderat der Stadt Bern noch 1886 erklären, dass « heute noch die Bedingungen des Stimmrechtes in Gemeindesachen im Kanton Bern ein wunderliches Gemisch von modernen und mittelalterlichen Bestimmungen » seien, weil « sie als Grundbedingung des Stimmrechtes den Besitz eines bestimmten Einkommens oder Vermögensverlangen » [1]. Die luzernische Staatsverfassung von 1863 sah eine ähnliche Regelung vor, und « politische Probezeiten » für neu Niedergelassene gibt es bis heute.

Indessen ist dieses Pflichtverständnis als Element der politischen Rolle gar nicht so sehr aus der « Trägheit der Bürgerherzen », sondern als Folge der Lockerungen der Bindungen in der Gemeinde, die durch das starke Wachstum der Kommunen und Städte und durch die starke Mobilität hervorgerufen wurden, verblasst. Ausserdem war es immer eine *Männerpflicht*, wozu auch die dienstlichen und ausserdienstlichen Pflichten gehören, was den Prozess der politischen Gleichstellung der Frau lange Zeit behinder hat. Inwieweit dieser Verlust am traditionellen politischen Rollenprofil auch die Beteiligungsmotivation abgeschwächt hat, kann nicht ermittelt werden. Aber seit der Einführung des Frauenstimmrechtes ist es eine Aufgabe der politischen Erziehung, ein neues, weniger männer- und schützenstandorientiertes Bild von der Bürgerrolle zu schaffen, denn es kann nicht erwartet werden, dass nun auch die Appenzeller Frauen ihren Zutritt zum Landsgemeindering mit einem Seitengewehr legitimieren müssen.

Mit den Kategorien der Rollentheorie ist nun ein Schlüssel gefunden, mit dem sich die behaupteten Differenzierungen zwischen der Rolle des Wählers und des Sachentscheidungsberechtigten analysieren lassen. Dieser ganze Bereich kann an dieser Stelle nur noch als Fragestellung formuliert werden. Es handelt sich dabei darum, die je spezifischen Motivationsstrukturen, Sanktionen, Erwartungen, Einstellungen, subjektiven Bewertungen und objektiven Abhängigkeiten, aber auch die beiden politischen Zugangsmöglichkeiten entsprechenden Kommunikationsstrukturen und Meinungsbildungsprozesse aufzudecken und darzustellen.

---

[1] *Zur Revision des Gemeindestimmregisters der Stadt Bern*, Bern 1886, S. 2.