

Umfrage über die briefliche Stimmabgabe

Die Bundeskanzlei (Informationsdienst) hat gemeinsam mit den Staatskanzleien eine Umfrage über die briefliche Stimmabgabe bei der Volksabstimmung vom 29. November 1998¹ durchgeführt. Ziel dieser Umfrage war es, eine Antwort auf folgende Fragen zu finden:

- *Wie sehen die unterschiedlichen Systeme der brieflichen Stimmabgabe in der Schweiz aus?*
- *Wann wurden sie eingeführt?*
- *Wie viele Personen stimmen brieflich?*
- *In welchem Rhythmus treffen die Stimmzettel ein?*
- *Kommen die offiziellen Informationskampagnen im Verhältnis zum Rücksende-rhythmus zu spät?*

1 Durchführung der Umfrage

Der Fragebogen zur Umfrage befindet sich im Anhang.

Die Bundeskanzlei hat einen Fragebogen ausgearbeitet und über die Staatskanzleien an die Gemeinden verteilt. Die Mitarbeit der Gemeinden war bei der Durchführung der Umfrage zentral: Sie haben die **brieflich eingegangenen Stimmzettel** bei ihrer Ankunft vor dem 29. November 1999 aussortiert und ausgezählt. Da die Stimmberechtigten ihr Abstimmungsmaterial in der Regel in der vierten Woche vor der Abstimmung erhalten, erstreckte sich dies über vier Wochen. In einigen Kantonen wurden alle Gemeinden ausgewertet, in anderen nur eine beschränkte Zahl. Fraglos sind die Daten im ersten Fall aussagekräftiger als im zweiten. Der Bundeskanzlei ging es im Wesentlichen darum, für jeden Kanton den Durchschnitt der brieflichen Stimmabgabe zu berechnen, um Vergleiche anstellen zu können.

2 Systeme der brieflichen Stimmabgabe

Es gibt in der Schweiz für die briefliche Stimmabgabe zwei unterschiedliche Systeme: das vereinfachte System und das System der brieflichen Stimmabgabe auf Gesuch.

Das erste der beiden Systeme, die **generelle oder vereinfachte briefliche Stimmabgabe**, ist häufiger: Den Stimmberechtigten wird von **Amtes wegen** das Material zur brieflichen Stimmabgabe zugestellt.

Das zweite System, das System der **brieflichen Stimmabgabe auf Gesuch**, wird von den meisten Westschweizer Kantonen und dem Kanton SZ² praktiziert. Die Stimmberechtigten können bei den zuständigen Behörden ein entsprechendes Gesuch stellen. Das Gesuch gilt entweder für eine Abstimmung, für die Dauer einer Legislaturperiode oder für alle kommenden Abstimmungen.

¹ Es wurde über folgende vier Vorlagen abgestimmt: Finanzierung des öffentlichen Verkehrs, Getreideartikel, DroLeg-Initiative, Arbeitsgesetz. Die Stimmbeteiligung lag bei 38 Prozent.

² Anlässlich einer kürzlich statt gefundenen Volksabstimmung haben die Bürgerinnen und Bürger dieses Kantons der Einführung, ab dem Jahr 2000, des Systems der vereinfachten brieflichen Stimmabgabe zugestimmt.

3 Einführung der brieflichen Stimmabgabe

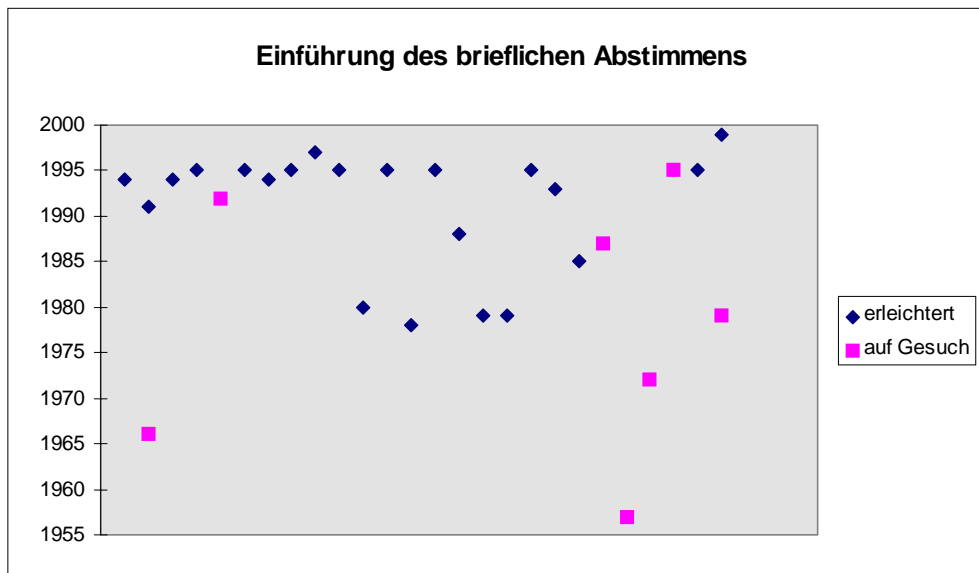
Die Mehrzahl der Kantone haben das System der vereinfachten brieflichen Stimmabgabe zu Beginn der neunziger Jahre eingeführt. Die Punktekonzentration im oberen Teil der Grafik veranschaulicht dies.

Einige Kantone übernahmen in dieser Frage ein Vorreiterrolle. So haben BL, AI, SG und SO das System der vereinfachten brieflichen Stimmabgabe bereits Ende der siebziger Jahre eingeführt.

Gegenwärtig stellen nur die Romandie - eine Ausnahme bildet da GE -, das Tessin sowie SZ und SH³ das Abstimmungsmaterial zur brieflichen Abstimmung nicht von Amtes wegen zu.

Ausführlichere Angaben finden sich in *Anhang 1*.

Grafik 1⁴



fast jeder zweite Stimmende ist nicht mehr an die Urne gegangen, sondern hat brieflich abgestimmt.

Berechnet man den Mittelwert nur für jene Kantone, die das vereinfachte System der brieflichen Abstimmung pflegen, liegt der Anteil sogar bei 57 Prozent⁵.

In den einzelnen Kantonen schwankt der Anteil der brieflich Stimmenden von einer Abstimmung zur anderen nur unwesentlich. Grafik 2 veranschaulicht, dass die Rücksenderaten für die Abstimmungen von Juni und September 1998 denjenigen der Abstimmung vom 29. November sehr ähnlich waren. Als Beispiel sei hier der Kanton Zürich erwähnt: In den Abstimmungen von Juni und September stimmten 42 Prozent und in der Abstimmung vom 29. November 38 Prozent brieflich.

Einige Kantone haben eine Art „Beobachtungsstelle“. Sie haben die Rücksendeziffern seit Einführung der vereinfachten brieflichen Stimmabgabe für alle ihre Gemeinden errechnet. Dies ist unter anderem der Fall für Basel-Stadt. Auf Grund solcher Statistiken lässt sich feststellen,

dass der Anteil der brieflich Stimmenden langsam aber stetig zunimmt.

Im Kanton Basel-Stadt stieg dieser Anteil von 84 Prozent im Jahr 1995 auf 90 Prozent im Jahr 1998.

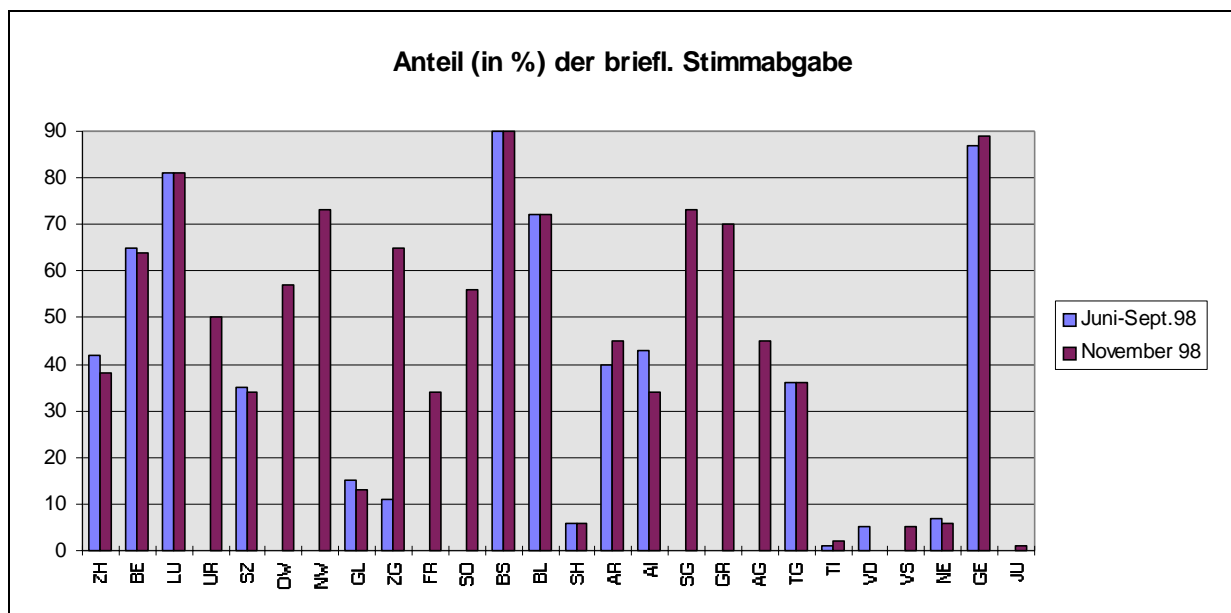
Dagegen unterscheiden sich diese Anteile von Kanton zu Kanton stark. **Rekordhöhen von bis zu 90 Prozent** werden in den beiden Stadtkantonen BS und GE erreicht. Wie der Anteil der brieflich Stimmenden in den einzelnen Kantonen aussieht, kann dem *Anhang 2* entnommen werden.

Festzustellen ist, dass die Kantone, die die vereinfachte briefliche Stimmabgabe sehr früh eingeführt haben, nicht die höchsten Rücksendeziffern verzeichnen. Wenn das Prinzip des Einführungsdatums entscheidend für den Anteil der brieflich Stimmenden wäre, müsste er in den Kantonen BL, AI und SG heute, das heisst 20 Jahre nach der Einführung der vereinfachten brieflichen Stimmabgabe, am höchsten sein. Dies ist aber bei weitem nicht der Fall.

Ausschlaggebend für einen hohen Anteil brieflich Stimmender scheint dagegen die Siedlungsstruktur zu sein: Städterinnen und Städter stimmen vermehrt brieflich als Dorfbewohnerinnen und -bewohner.

⁵ Folgende Kantone wurden bei der Berechnung dieses Mittels **nicht** berücksichtigt: SZ, SH, TI, VD, VS, NE, JU.

Grafik 2⁶



42 Briefliche Stimmabgabe in der Romandie (ohne GE)

Ob brieflich abgestimmt wird oder nicht, hängt in erster Linie davon ab, wie leicht es den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern gemacht wird, brieflich abzustimmen. Ist die briefliche Stimmabgabe einfach, so sind die Ziffern hoch. Der Kanton Jura dürfte diesen Zusammenhang in der Volksabstimmung vom Juni 1999 bestätigen.

In den Kantonen VD, VS, NE und JU gilt das System der brieflichen Stimmabgabe auf Gesuch. Entsprechend tief sind die Anteile der brieflich Stimmenden. Sie lagen 1998 unter 10 Prozent. Offenbar wirkt sich dieses System nicht gerade einladend auf die Stimmberechtigten aus.

Einen interessanten Hinweis wird in nächster Zeit der **Kanton Jura** liefern. Mit der Volksabstimmung vom 13. Juni 1999 wechselt er nämlich zur vereinfachten brieflichen Stimmabgabe. Wie sich das auf die Stimmbeteiligung und auf den Anteil der Personen, die ihre Stimme brieflich abgeben, auswirkt, wird sich dann feststellen lassen.

43 Auswirkungen der brieflichen Stimmabgabe auf die Wahrnehmung der staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten in der Schweiz

Die briefliche Stimmabgabe, ob vereinfacht oder auf Gesuch, wurde eingeführt, um dem Rückgang der Stimmbeteiligung entgegenzuwirken. Wurde dieses Ziel erreicht?

In Genf wurde mit der Einführung der vereinfachten brieflichen Stimmabgabe im Jahr 1995 der Rückgang der Stimmbeteiligung gestoppt. Vor 1995 lag die Stimmbeteiligung dieses Kantons ständig unter dem schweizerischen Mittel. Seit 1995 hat sich die Lage umgekehrt, und die Genfer Stimmbeteiligung liegt immer fünf Prozent oder mehr über dem schweizerischen Durchschnitt.⁷

Allerdings kann diese positive Auswirkung der brieflichen Stimmabgabe auf die Stimmbeteiligung nicht in allen Kantonen festgestellt werden.

⁶ Es war nicht allen Kantonen möglich, die Angaben zu den Abstimmungen von Juni und September einerseits und von November 1998 andererseits zu liefern.

⁷ Quelle: Dienst für Abstimmung und Wahlen des Kantons Genf.

Möglicherweise haben denn auch in Genf noch andere Faktoren zu dieser Verbesserung beigetragen. Zu diesen Faktoren gehört die Abschaffung des Systems der Abstimmungsmarken. Die Genfer Behörden schafften es bei der Einführung der brieflichen Stimmabgabe ab, weil es in den meistbenutzten Stimmlokalen zu Warteschlangen geführt hatte.

Mit dem Aufkommen der brieflichen Stimmabgabe geht natürlich ein Abflauen der Zahl der Personen einher, die sich persönlich in die Stimmlokale begeben. Dadurch wird die **Ausübung der Freiheiten, die mit der direkten Demokratie verbunden sind, in nicht geringem Mass beeinträchtigt**. Das Stimmlokal bot die beste Gelegenheit, mit den aktiven Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern in Kontakt zu treten und damit die notwendigen Unterschriften für Initiativen und Referenden zu sammeln. Darunter, dass die Stimmlokale weniger genutzt werden, dürften insbesondere Vereinigungen mit knappen finanziellen Mitteln leiden.

Dazu Andreas Gross, der Autor von „Direkte Demokratie als Chance und Prozess“: „Etant donné que tous les responsables d’initiatives et de référendums ne disposent pas des mêmes ressources financières et des mêmes structures que le PS et les syndicats, une majorité de groupes actifs sur le plan de la démocratie directe aura de plus en plus de peine à fournir les signatures requises dans les délais impartis, et cela même si les exigences sont maintenues à leur niveau actuel ...“ (Auszug aus der erwähnten Publikation, *Le Temps* vom 13. Oktober 1998).⁸

5 Rhythmus des Eintreffens der brieflich abgegebenen Stimmen

Das Abstimmungsmaterial muss den Stimmberechtigten spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungswochenende zugestellt werden. Die meisten Staatskanzleien schicken das Material bereits früher (25 bis 28 Tage vor der Abstimmung). Damit haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dreieinhalb Wochen Zeit, die Unterlagen zu studieren.

51 Erste Woge von brieflich abgegebenen Stimmen

In der ersten Woche nach Erhalt des Abstimmungsmaterials gingen für die Abstimmung vom 29. November 7 Prozent der Stimmen ein (vgl. *Grafik 3*). Diese Zahl ist relativ bescheiden. Deshalb lässt sich nicht von zwei Abstimmungsterminen sprechen, wie dies die NZZ letzten Herbst tat: „So gibt es nun sozusagen zwei Abstimmungstermine: den offiziellen Tag, wo die Urnen geöffnet sind, und das Wochenende nach dem Versand des Abstimmungsmaterials“.⁹

Es gibt im Übrigen gute Gründe zu denken, dass die früh eintreffenden, brieflich abgegebenen Stimmen von einem ganz bestimmten Wählersegment stammen, nämlich den politisch aktiven Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern (Personen mit politischen Mandaten, Verbände usw.). Dies trifft jedenfalls auf Genf regelmässig zu.¹⁰

⁸ „Nicht alle Initiativ- und Referendumskomitees verfügen über die gleichen finanziellen Mittel und die gleichen Strukturen wie die SP und die Gewerkschaften. Deshalb hat die Mehrheit der in der direkten Demokratie aktiven Gruppierungen zunehmend mehr Mühe, die erforderlichen Unterschriften innerhalb der fest-gelegten Fristen zu sammeln, und dies auch, wenn die Anforderungen auf dem heutigen Niveau bleiben...“

⁹ „Der langsame Abschied vom Urnengang“, NZZ, 27. 10. 1998.

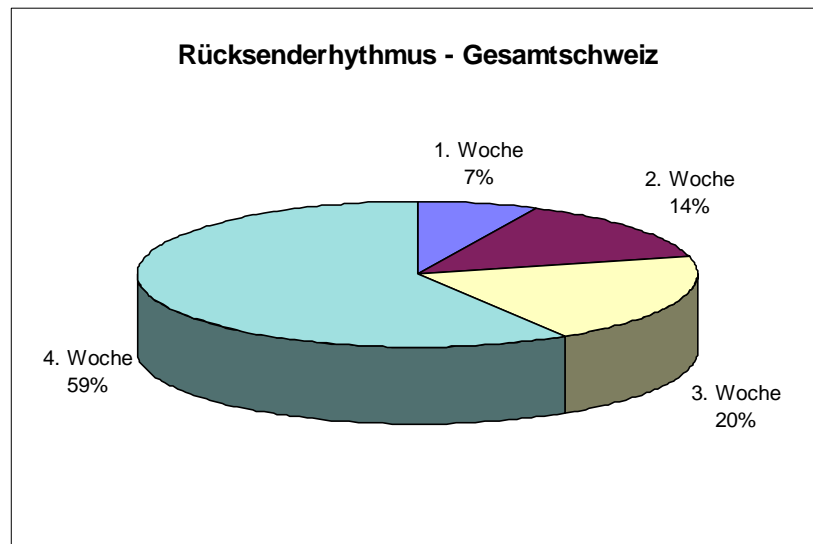
¹⁰ Quelle: Dienst für Abstimmungen und Wahlen des Kantons Genf

52 Die brieflich abgegebenen Stimmen in realen Zahlen

Die realen Zahlen geben besser Aufschluss über das Ausmass der brieflichen Stimmabgabe als die prozentuale Darstellung. Die 7 Prozent der ersten Woge entsprechen denn rund 60'000 Stimmen.

Erste und zweite Woge (21%) machen zusammen ungefähr 180'000 Stimmen aus.

Grafik 3



53 Rhythmus des Eintreffens der brieflich abgegebenen Stimmen nach Kanton

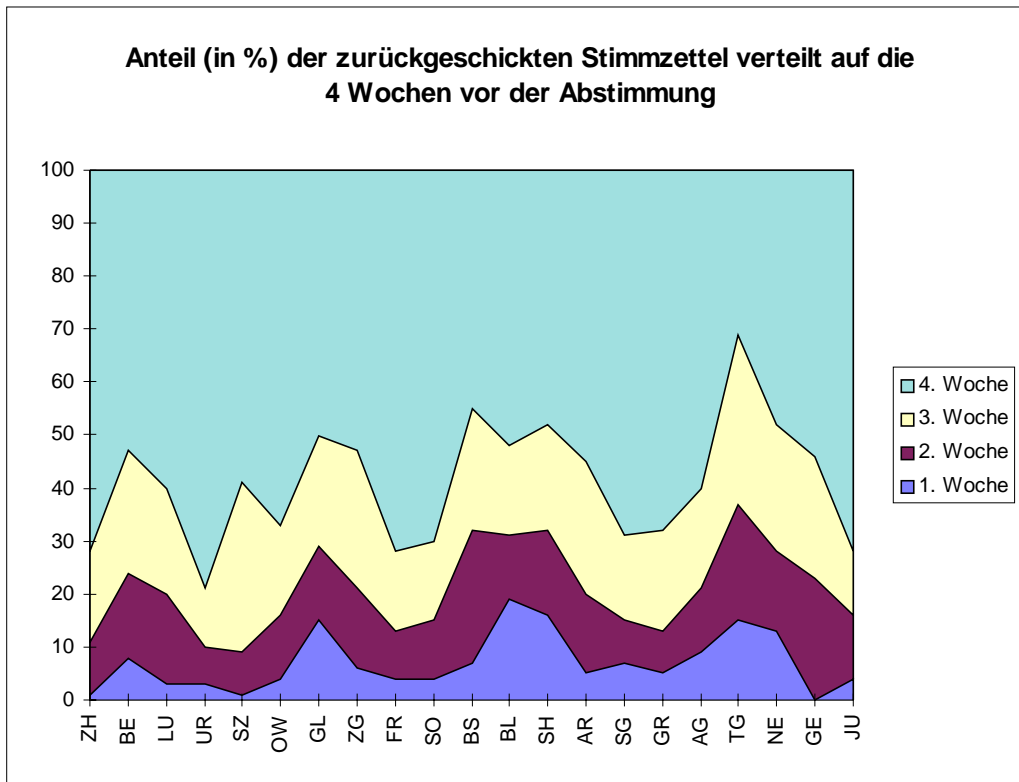
Hinter dem klaren Bild für die ganze Schweiz versteckt sich eine sehr viel komplexere Realität. In den 26 Kantonen trafen die brieflich abgegebenen Stimmen in den vier Wochen vor der Abstimmung vom November 1998 zu sehr unterschiedlichen Zeitpunkten ein.

In einigen Kantonen gingen in den ersten beiden Wochen bereits mehr als 30 Prozent dieser Stimmen ein.

Grafik 4 illustriert die unterschiedliche Rücksendepaxis in den einzelnen Kantonen.¹¹

¹¹ Einige Kantone waren in der Lage, für **alle Gemeinden** Angaben zum Rücksenderrhythmus zu machen (UR, OW, FR, AG, GE). Andere Kantone wiederum machten nur Angaben zu ein paar Gemeinden. Im ersten Fall sind die Angaben fraglos aussagekräftiger.

Grafik 4



6 Kommen die offiziellen Informationskampagnen im Verhältnis zum Rücksenderhythmus zu spät?

Die briefliche Stimmabgabe hat sich in den neunziger Jahren ausgeweitet. Es stellt sich also die Frage, ob die Information der Bundesbehörden oder der kantonalen Behörden noch rechtzeitig kommt. Dies gilt namentlich für die Stellungnahmen der Bundesrätinnen und Bundesräte in Radio und Fernsehen.

Für die Abstimmung vom 29. November 1998 wurde die erste derartige Stellungnahme am 2. November und die letzte am 25. November ausgestrahlt.

Wenn man vergleicht, wann die bundesrätlichen Stellungnahmen ausgestrahlt wurden und wann die brieflich abgegebenen Stimmen eingingen, stellt man fest, dass fast die Hälfte dieser Stellungnahmen (diejenigen, die nach dem 15. November ausgestrahlt wurden), erst gesendet wurden, als bereits 21 Prozent¹² der Stimmzettel ausgefüllt und zurückgeschickt waren.

Muss also der Ausstrahlungsfahrplan geändert werden?

Diese Frage ist mit Nein zu beantworten. Denn es gibt gute Gründe anzunehmen, dass bei den 21 Prozent, die ihren Stimmzettel vor dem 15. November weggeschickt haben, die aktiven Bürgerinnen und Bürger (Personen mit politischen Mandaten, Militante, usw.) einen grossen Anteil ausmachen. Diese dürften ihren Entscheid unabhängig von bundesrätlichen Stellungnahmen treffen.

Dagegen ist es wichtig, dass die Stellungnahmen der Regierung die Bürgerinnen und Bürger erreichen, die im Entscheid zögern („Spätentschlossene“). Deshalb erscheint es sinnvoll,

¹² 7 Prozent in der ersten Woche und 14 Prozent in der zweiten Woche (vgl. Grafik 3)

mindestens die Hälfte dieser Stellungnahmen in den letzten vierzehn Tagen vor der Abstimmung auszustrahlen. Die Erfahrung der Volksabstimmung vom 18. April hat im Übrigen gezeigt, dass die Nein-Kampagne in diesen beiden Wochen stark intensiviert wurde.

7 Schlussüberlegungen

Der Rücksenderrhythmus kann für die Personen, die die offiziellen Informationskampagnen konzipieren, nur ein Anhaltspunkt sein. Es gibt eine Reihe anderer Faktoren, von denen man zwar wenig weiss, die aber eben so wichtig sind. Dieser Wissensmangel geht darauf zurück, dass man bei der Erforschung des Meinungsbildungsprozesses auf erhebliche Schwierigkeiten stösst. Dieser Prozess verläuft in jeder Abstimmung anders und wird von folgenden Faktoren bestimmt:

- die **Anzahl** der Abstimmungsvorlagen: Ein Abstimmungsmultipack erfordert von den Stimmberechtigten einen grösseren Aufwand für die Informationsbeschaffung. Der Meinungsbildungsprozess zieht sich dahin und entsprechend verzögert sich die Entscheidungsfindung. Folglich steigt dann der Anteil der Spätentschlossenen im Vergleich zu einer Volksabstimmung mit nur einer Vorlage.
- die **Komplexität** der Abstimmungsvorlagen: Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass der Anteil der Unentschlossenen steigt, je komplexer die Vorlage ist. Folglich werden wahrscheinlich weniger Personen brieflich abstimmen und ist der Anteil der Spätentschlossenen hoch.

Es ist schwierig diesen Aspekt zu untersuchen, weil man nicht genau weiss, welche Vorlagen vom Stimmvolk als besonders komplex empfunden werden. Umfrageergebnisse dazu fehlen vollständig. Die einzigen Daten, die (manchmal!) verfügbar sind, betreffen die Zahl der Unentschlossenen im Vorfeld einer Abstimmung. Die Zahl der Unentschlossenen hängt aber nicht nur von der Komplexität der Materie ab, sondern auch von der Präsenz der Vorlage in den Medien.

Mangels genauerer Angaben wird das *Timing* der offiziellen Informationskampagne von den dafür Verantwortlichen weiterhin eine gute Portion Intuition verlangen.

Anhang 1 : Einführung der brieflichen Stimmabgabe nach Kanton

Kanton	vereinfacht	auf Gesuch
ZH	1994	
BE	1991	1966
LU	1994	
UR	1995	
SZ		1992 ¹³
OW	1995	
NW	1994	
GL	1995	
ZG	1997	
FR	1995	
SO	1980	
BS	1995	
BL	1978	
SH ¹⁴	1995	
AR	1988	
AI	1979	
SG	1979	
GR	1995	
AG	1993	
TG	1985	
TI		1987 ¹⁵
VD		1957 ¹⁶
VS		1972 ¹⁷
NE		1995 ¹⁸
GE	1995	
JU	1999	1979 ¹⁹

¹³ Das Gesuch gilt für eine einzige Abstimmung oder für alle kommenden Abstimmungen. Ab dem Jahr 2000 wird in SZ das System der vereinfachten brieflichen Stimmabgabe gültig sein.

¹⁴ Rückantwortkuverts liegen in den Poststellen und in verschiedenen Stellen der Verwaltung auf.

¹⁵ Das Gesuch gilt für eine Abstimmung.

¹⁶ Das Gesuch gilt für eine Abstimmung oder für eine Legislatur.

¹⁷ Das Gesuch gilt für eine Abstimmung.

¹⁸ Das Gesuch gilt für eine Abstimmung oder für eine Legislatur.

¹⁹ Das Gesuch gilt für eine Abstimmung und nur unter bestimmten Bedingungen.

Anhang 2 : Rücksenderate (in %) für die brieflich abgegebenen Stimmen je Kanton

Kanton	Juni-Sept.98	Nov.98
ZH	42	38
BE	65	64
LU	81	81
UR		50
SZ	35	34
OW		57
NW		73
GL	15	13
ZG	11	65
FR		34
SO		56
BS	90	90
BL	72	72
SH	6	6
AR	40	45
AI	43	34
SG		73
GR		70
AG		45
TG	36	36
TI	1	2
VD	5	
VS		5
NE	7	6
GE	87	89
JU		1

Anhang 3 : Rücksenderrhythmus für die brieflich abgegebenen Stimmen je Kanton (Anzahl Stimmzettel pro Woche in Prozent)

Kantone	1. Woche	2. Woche	3. Woche	4. Woche
ZH	1	10	17	72
BE	8	16	23	53
LU	3	17	20	60
UR	3	7	11	79
SZ	1	8	32	59
OW	4	12	17	67
GL	15	14	21	50
ZG	6	15	26	53
FR	4	9	15	72
SO	4	11	15	70
BS	7	25	23	45
BL	19	12	17	52
SH	16	16	20	48
AR	5	15	25	55
SG	7	8	16	69
GR	5	8	19	68
AG	9	12	19	60
TG	15	22	32	31
NE	13	15	24	48
GE	0	23	23	54
JU	4	12	12	72

Fragebogen

1 Briefliche Stimmabgabe

- 11 In welchem Jahr eingeführt?
- 12 Einführung für welches Jahr geplant?

(Bemerkungen)

(bitte Zutreffendes ankreuzen:)

- 13 Abstimmungsunterlagen enthalten immer Material für
briefliche Stimmabgabe ja
nein
- 131 Falls ja, wie viele Tage vor dem Abstimmungssonntag findet
der Versand des Materials statt?
- 14 Briefliche Stimmabgabe nur *auf Anfrage* der interessierten Person
- 141 Anfrage gültig für alle zukünftigen Urnengänge
- 142 Gültig für die Dauer einer Legislaturperiode
- 143 Gültig einzig für den nächsten Urnengang
- 144 Andere Regelungen?
Welche?

(Bemerkungen)

- 15 Auf welcher gesetzlichen Grundlage basiert die Praxis des brieflichen Abstimmens in Ihrem Kanton?
- Gesetz
Verordnung
Artikel n°

2 „Erfolg“ der brieflichen Stimmabgabe

- 21 Abstimmung vom 29. November 1998: Anteil (in Prozentwerten) der
StimmbürgerInnen, die brieflich abgestimmt haben

(falls statistische Angaben vorhanden:)

- 22 Mittelwert der brieflichen Stimmabgabe für die Urnengänge (Abstimmungen
und Wahlen) im Jahr 1998 (unter Berücksichtigung der Abstimmung
vom 29. November 1998)

3 Rücksendung des Stimmmaterials

- 31 Anteil Stimmzettel (in Prozentwerten) mit Poststempel *vor* 9. November 1998
.....%
- Anteil Stimmzettel mit Poststempel zwischen 9. und 15. November
.....%
- Anteil Stimmzettel mit Poststempel zwischen 16. und 22. November
.....%
- Anteil Stimmzettel mit Poststempel *nach* 22. November%

32 Beziehen sich die obigen Angaben betreffend Rücksendung auf
den *gesamten* Kanton? ja
nein

33 Falls nicht, auf welcher Anzahl Gemeinden basieren die Angaben?

4 Frist

Welches ist die Frist in Ihrem Kanton für die Abgabe des brieflichen
Stimmmaterials? (*Angabe der gültigen Frist für den Urnengang*
vom 29. November:)

(Bemerkungen)

5 Verfügbare Unterlagen

Gibt es in Ihrem Kanton bereits Auswertungen zum Thema „briefliches Abstimmen“?
Falls ja, würden Sie uns ein Exemplar zustellen?

(Bemerkungen)

6 Angaben

61 Kanton

62 Abteilung Wahlen und Abstimmungen
(*Name und Telefon der verantwortlichen Person*)

Wir danken Ihnen für Ihre Teilnahme und bitten Sie, den Fragebogen
vor dem 12. Dezember 1998
an die Bundeskanzlei, Bundeshaus West, 3003 Bern (z. Hd. von Frau Silvia Kobi)
zurückzuschicken.