

Majorz oder Proporz: Die Auswirkungen des Wahlverfahrens auf die politische Partizipation in den Berner Gemeinden

Andreas LADNER

Zusammenfassung

Welche Auswirkungen hat das Wahlverfahren auf die politische Partizipation? Unbestritten in der einschlägigen Literatur ist, dass zwischen Wahlverfahren und Wahlbeteiligung ein Zusammenhang besteht, geteilt sind jedoch die Meinungen, ob Proporz- oder Majorzverfahren zu einer höheren Beteiligung führen. Da Cross-National Studies diese Frage bis anhin nicht befriedigend zu beantworten vermochten, soll in diesem Aufsatz von der kommunalen Ebene ausgegangen werden. Ganz besonders geeignet dafür sind die 401 Gemeinden im Kanton Bern, die zu rund 40 Prozent ihre Exekutiven nach dem Proporzverfahren bestellen. Der grosse Vorteil einer solchen Untersuchungsanlage gegenüber Ländervergleichen ist, dass die kommunalen Systeme hinsichtlich vieler Variablen ein homogeneres Gebiet darstellen, so dass der Effekt des Wahlverfahrens besser isoliert werden kann. Die Analysen führen zum Schluss, dass das Proporzverfahren in kleineren Gemeinden zu einer grösseren Wahlbeteiligung führen kann. Verantwortlich dafür ist die grössere Anzahl Parteien in Proporzgemeinden und damit verbunden, eine grössere Zahl an Kandidierenden. Das Proporzwahlverfahren fördert aber nicht grundsätzlich die politische Partizipation in einer Gemeinde.

Einleitung und Fragestellung

Dass zwischen Wahlsystem und politischer Partizipation ein Zusammenhang besteht, wird in der Regel kaum bestritten (Nohlen 1989: 307), unklar scheint jedoch zu sein, ob Proporzwahlen oder Majorzwahlen zu einer höheren Beteiligung führen. Während die Proporzländer Deutschland und Österreich im internationalen Vergleich zu den Ländern mit einer hohen Wahlbeteiligung gehören, zählt die Schweiz trotz Proporzwahlen zusammen

mit dem Majorzland USA zu den Ländern mit den niedrigsten Wahlbeteiligungen (vgl. Nohlen 1989: 308). Anlässlich der Schweizer Nationalratswahlen 1995 begaben sich lediglich 42.3 Prozent der Stimmberechtigten an die Urne.

Die Argumente, die sich für eine höhere Beteiligung im einen oder anderen Wahlsystem finden lassen, sind vielgestaltig. Freitag (1994: 27 ff.) fasst sie wie folgt zusammen. Für eine höhere Wahlbeteiligung bei Proporz respektive eine niedrige Beteiligung bei Majorz spricht:

- Mehrheitswahlen produzieren eine grosse Disproportion zwischen gewonnenen Stimmen und zugewiesenen Mandaten der Parteien. Dieser Effekt wirkt befremdend auf die Wähler und gibt ihnen ein Gefühl der Wirkungslosigkeit der Stimmabgabe. Vor allem die Anhänger kleiner, benachteiligter Parteien verzichten entmutigt auf eine Teilnahme.
- In Mehrheitswahlsystemen mit Einerwahlkreisen sind die Chancen einer kleinen Partei, sich gegen die dominierende Partei durchzusetzen, praktisch gleich Null. Auf die Dauer wirkt das für die kleineren Parteien demotivierend. Auch die Wähler sehen keine zwingenden Gründe mehr, sich um jeden Preis an den Wahlen zu beteiligen.
- Das Verhältniswahlrecht steigert die Anzahl der Parteien. Die Wähler können aus einem grösseren Angebot auswählen, was sie zur Teilnahme motiviert.

Für eine höhere Beteiligung bei Majorzwahlen spricht:

- Die Mechanismen des Mehrheitswahlsystems sind leichter zu durchschauen, was den Einzelnen zur Teilnahme animiert.
- Wahlen in Mehrheitswahlsystemen sind bedeutsamer, da einfache, überschaubare Regierungsmehrheiten bereits über die Stimmabgabe gebildet werden und nicht über komplexe Koalitionsabsprachen als Folge eines zersplitterten Parteiensystems zustande kommen.

Aus den angeführten Argumentationen geht hervor, dass sich das Wahlverfahren nicht nur direkt auf die Beteiligung auswirkt, sondern dass mit dem *Parteiensystem* eine weitere wichtige Variable in die Betrachtung miteinbezogen wird. Ohne Zweifel hat das Wahlsystem auch Auswirkungen auf das Parteiensystem (vgl. hierzu z. B. die klassischen Arbeiten von Duverger 1951; Rae 1971 und Katz 1980). Je nach Parteiensystem ändert sich Gehalt und Gestalt der Wahlen.¹

Für eine empirische Überprüfung der Auswirkungen des Wahlverfahrens auf die politische Beteiligung drängt sich ein vergleichender Ansatz geradezu auf. Wie eingangs erwähnt, liefert jedoch der Vergleich von Proporz-

¹ Es gilt allerdings davor zu warnen, in diesem Fall von einer einfachen Kausalität Wahlsystem → Parteiensystem auszugehen. In kulturell heterogenen Kontexten kann beispielsweise das Proporzverfahren nicht Ursache, sondern ebensogut auch Folge eines Mehrparteiensystems sein.

und Majorzländern widersprüchliche Ergebnisse. Als Problem erweist sich, dass in Ländervergleichen der Effekt des Wahlverfahrens auf die Beteiligung nicht einfach zu isolieren ist, da gleichzeitig eine grössere Zahl anderer Merkmale (Variablen des politischen Systems, politische Kultur u.a.) ebenfalls variiert.

Ländervergleiche und die Vorteile von Gemeindestudien - Untersuchungsanlage

Vergleichende Untersuchungen werden häufig als "Königsweg" des Faches bezeichnet. Zum einen, weil sie auf eine altehrwürdige Tradition zurückblicken können, die zumindest bis zu Aristoteles reicht, und sich komparative Aussagen in Werken nahezu aller klassischen Autoren finden. Zum anderen, weil es die ihr innewohnende methodische Perspektive ermöglicht, die jeweils eigenen politischen Verhältnisse kritisch am Beispiel anderer zu überprüfen und zu *universal gültigen Aussagen* zu kommen. In dieser Hinsicht wird der Vergleich oft als "Quasi-Experiment" herangezogen, das Erkenntnisfortschritte unter ähnlich kontrollierbaren Bedingungen wie in den Naturwissenschaften ermöglichen soll (Berg-Schlosser und Müller-Rommel 1987: 9).

In der Mehrzahl der Untersuchungen bewegen sich die *Vergleiche auf der Ebene des Gesamtsystems* ("cross-national studies"). Die Vergleiche *unterschiedlicher Subsysteme* (z.B. verschiedener Bundesstaaten in föderativen Systemen, oder Aspekte lokaler Politik in verschiedenen Staaten) sind aber ebenso Teil der vergleichenden Politikwissenschaft (Berg-Schlosser und Müller-Rommel 1987: 11).²

Das Grundproblem der vergleichenden Forschung verschiedener Staaten bleibt, dass wir es mit einer stark *begrenzten Zahl von Untersuchungseinheiten* zu tun haben. Damit sind der Möglichkeit Grenzen gesetzt, Kovarianzen statistisch abzusichern und mit multivariaten Verfahren zu überprüfen. Vielfach ist es zudem aus technischen und ökonomischen Gründen nicht möglich, über die verschiedenen Länder *Primärerfahrungen* zu gewinnen oder zusätzliche, *an den Forschungsbedürfnissen orientierte Informationen* zu sammeln, und man muss sich mit sekundär-statistischen Auswertungen bereits bestehender (oft schlecht vergleichbarer) Datenquellen begnügen. Schliesslich unterscheiden sich Nationen gleichzeitig in ver-

² Eine Analyse der in den beiden wichtigsten, ausschliesslich der Vergleichenden Politikwissenschaft gewidmeten Fachzeitschriften ("Comparative Politics" und "Comparative Political Studies") in den Jahren 1968 bis 1981 erschienenen Artikel hat ergeben, dass etwa ein Fünftel der Studien, die sich mit einem einzigen Land befassen, Subsysteme (Regionen, Städte, Gemeinden) vergleichen (Sigelman und Gadbois 1983: 284).

schiedenster Hinsicht (demographisch, polit-ökonomisch, institutionell, historisch, kulturell) voneinander, und es fällt schwer, die für ein Phänomen verantwortlichen Ursachen zu identifizieren. Unerwünschte intervenierende Variablen verschwinden – oder lassen sich zumindest besser kontrollieren – wenn man sich auf die Subsysteme eines Nationalstaates konzentriert.

Nationale Subsysteme sind sich in der Regel ähnlicher als verschiedene Länder. Sie eignen sich besonders gut für Untersuchungsanlagen, die sich am "most similar systems research design" (vgl. Przeworski und Teune 1970: 31 ff.) orientieren. Durch die besseren Ceteris Paribus-Bedingungen lässt sich der Einfluss einzelner Variablen isolieren und im Hinblick auf die Theoriebildung wichtige Gesetzmässigkeiten eruieren.

Die rund 3000 Schweizer Gemeinden bieten sich aus verschiedenen Gründen für komparative Studien geradezu an:

- Sie bilden eine ausreichend grosse Zahl von Untersuchungseinheiten.
- Sie verfügen über eine relativ grosse Autonomie, was zur Herausbildung von *voll entwickelten und leistungsfähigen politischen Systemen* geführt hat.
- Aus ihren gestalterischen Freiheiten hinsichtlich ihrer politischen Systeme resultiert ein *breites Spektrum an Organisationsformen* (Grösse der Exekutive, Wahlort und Wahlverfahren, Ausgestaltung der Legislativfunktion).
- In Bezug auf sozio-strukturelle (Grösse, Beschäftigungsstruktur, usw.) und kulturelle (Sprachregionen, Religionszugehörigkeit) Faktoren bestehen *grosse Unterschiede*.

Ganz besonders geeignet ist der Kanton Bern. Er verfügt über eine ausreichend grosse Zahl an Gemeinden und die Gemeinden sind in der Gestaltung ihrer politischen Systeme relativ autonom und machen von diesen Freiheiten Gebrauch.

Die in diesem Paper präsentierten Daten stammen aus einer schriftlichen *Umfrage bei den Gemeinshreibern sämtlicher Schweizer Gemeinden*, welche 1988 am Soziologischen Institut der Universität Zürich durchgeführt wurde. Ein Teil der Fragen wurde 1994 im Rahmen eines Nationalfondsprojekts erneut gestellt. Die Fragebogen umfassten jeweils Fragen zur Gemeinde, zum politischen System der Gemeinde, über die Zusammensetzung des Gemeinderates und gegebenenfalls der Legislative, über die Bedeutung der Parteien, über das politische Leben in der Gemeinde und über zusätzliche kommunalpolitisch aktive Gruppierungen.

Der Rücklauf bei der ersten Befragung betrug 81.6 Prozent (= 2466 Gemeinden), bei der zweiten Befragung lag der Rücklauf mit 70 Prozent etwas niedriger. Ein Sample dieser Grösse eignet sich sehr gut für statistische Analysen. Auch wenn die Gemeinden nach Kantonen, Gemeindegrösse oder Sprachregionen aufgeteilt werden, bleibt der Anteil der erfassten Gemeinden in den meisten Fällen ausreichend gross. Ergänzt werden die Befragungsda-

ten durch Daten von nationalen Abstimmungen sowie für die strukturellen Gemeindemerkmale durch die Ergebnisse der Volkszählung 1990.

Nach einigen einleitenden Bemerkungen zu den Wahlverfahren in der Schweiz, wende ich mich im folgenden der Frage nach den Auswirkungen des Wahlverfahrens für die kommunale Exekutive auf die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen sowie generell auf die Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen zu. Letztendlich soll mit diesem Artikel nicht nur ein Beitrag zur Partizipationsdiskussion geleistet werden, sondern auch einen Einblick in das nahezu unerschöpfliche Potential geben werden, welches der komparativen Forschung aus den Schweizer Gemeinden erwächst.

Neben den theoretischen und wissenschaftlichen Implikationen ist die Frage nach den Auswirkungen des Wahlverfahrens auf die Beteiligung auch für die konkrete politische Diskussion von Interesse. In der Schweiz kommt es – vor allen in den Gemeinden, aber teilweise auch auf kantonaler Ebene – immer wieder zu politischen Vorstössen, die einen Wechsel vom Majorzwahlsystem zum Proporzverfahren anstreben und dies mitunter damit begründen, dass das Proporzverfahren generell die politische Beteiligung fördere.

Das Wahlverfahren in der Schweiz

In der Schweiz kommen den Wahlen eine vergleichsweise geringe Bedeutung zu, da mit Hilfe der direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten nahezu jederzeit korrigierend in die Regierungstätigkeit eingegriffen werden kann. Das Wahlsystem ist allerdings nicht nur Element des Entscheidungs- und Willensbildungsprozesses, sondern kann auch als Integrations- und Legitimationsmittel des politischen Systems betrachtet werden (Jost 1976: 203).³ Das Wahlverfahren strukturiert darüber hinaus die politischen Prozesse und beeinflusst die Herausbildung von politischen Gruppierungen. Zwei Aspekte des Wahlverfahrens gilt es besonders hervorzuheben: die Einteilung der Wahlkreise und die Art und Weise, wie die Wahl vollzogen wird.

Bei der *Einteilung in Wahlkreise* wird unterschieden zwischen *Einerwahlkreisen* und *Wahlkreisen, in denen mehrere Sitze zu vergeben sind*. Die Schwierigkeit bei der Aufteilung in Wahlkreise liegt darin, dass sie so gewählt werden müssen, dass jeder Sitz ungefähr den gleichen repräsentativen Wert hat. Als Berechnungsgrundlage gelten beispielsweise die Einwohner, die Bürger oder die Stimmberechtigten. Es muss darauf geachtet werden, dass keine künstlichen Wahlkreise geschaffen werden, die gewisse Parteien benachteiligen ("gerrymandering"). Dies wäre zum Beispiel der Fall, wenn man

³ Vgl. dazu Ladner (1991a: Kapitel 4).

diejenigen Teile der Bevölkerung, deren Einfluss zurückgebunden werden soll, in "Reservate" isoliert, wo sie unnötig teure Siege zu erringen haben. Der Anspruch der gleichgrossen Wahlkreise kann nach Aubert (1981: 222) aber auch umgangen werden, wenn die Wahlkreise bereits geschichtlich vorgegeben sind und nicht im Hinblick auf eine Wahl geschaffen wurden.

Auf kommunaler Ebene sind die Wahlkreise für die Wahl der Exekutive in der Regel immer die Gemeinden selbst, und es gilt mehrere Sitze zu besetzen. Nur in seltenen Ausnahmefällen kommt es – vor allem in bevölkerungsmässig stark segmentierten Gemeinden – vor, dass formale Regelungen durch eine Aufteilung in Wahlkreise eine Vertretung von Minderheiten garantieren.⁴ Häufiger anzutreffen sind diesbezüglich informelle Regelungen (freiwilliger Proporz).

Was die *Art und Weise wie die Wahl vollzogen wird* anbelangt, so kommen in der Schweiz sowohl das Majorz- wie auch das Proporzverfahren zur Anwendung. Beim *Majorzsystem* gilt es zwei Varianten zu unterscheiden. Gelten diejenigen Kandidaten mit den meisten Stimmen als gewählt, so spricht man von einem *relativen Mehr* oder einer *Wahl mit einem einzigen Wahlgang*, weil es – ausser in seltenen Fällen von absoluter Stimmgleichheit – immer einen Sieger gibt. Die zweite Variante, das *absolute Mehr*, verlangt, dass der siegreiche Kandidat eine bestimmte Mindestanzahl an Stimmen erreicht, die im Prinzip die Hälfte der für den Sitz möglichen Stimmen übersteigt. Dies kann dazu führen, dass in einem ersten Durchgang nicht alle Sitze vergeben werden können und es zu einem zweiten Wahlgang kommt, der dann in der Regel mit dem relativen Mehr entschieden wird.

Im *Proporzwahlverfahren* werden nicht Kandidaten sondern Gruppierungen oder Listen gewählt. Die Sitze werden im Verhältnis der realisierten Stimmen auf die verschiedenen Gruppierungen aufgeteilt und fallen nicht einer Partei alleine zu. Je nachdem können Listenverbindungen eingegangen und es kann kumuliert und panaschiert werden. Für die definitive Verteilung der Sitze gibt es eine ganze Reihe unterschiedlicher Berechnungsverfahren (vgl. Nohlen 1989: 78 ff.).

Proporzwahlen sind neueren Datums als Majorzwahlen. Sie wurden Mitte des letzten Jahrhunderts "erfunden" und in den 1890er Jahren in einigen Kantonen der Schweiz eingeführt (Aubert 1981: 223). Zu den Pionieren des Proporzwahlverfahrens gehören die Kantone Neuenburg und Tessin, welche 1891 für die Wahl des Parlamentes zum Proporzwahlverfahren wechselten. Im Tessin geschah dies unter massivem Druck durch den Bundesrat, welcher damit den durch allzu einseitige Wahlergebnisse bedingten heftigen Auseinandersetzungen ein Ende zu setzen versuchte. 1892 wechselte auch Genf

⁴ Zu erwähnen ist hier beispielsweise das Minderheitsstatut im Kanton BE oder die Berücksichtigung von Vertretern der Ortsgemeinden in den Exekutiven der Munizipalgemeinden im Kanton Thurgau.

zum Proporzverfahren. Hier dominierten langezeit die Protestanten die nahezu zahlengleichen Katholiken (Lakeman und Lambert 1959: 169). Die Kantone Waadt 1948 und Schaffhausen 1954 sind die letzten, die zum Proporz gewechselt haben, und die beiden Appenzell und Graubünden wählen ihr Kantonsparlament noch immer nach dem Majorzsystem.

Tabelle 1: Sitzverteilung im Nationalrat vor und nach der Einführung des Proportionalverfahrens

<i>Sitzverteilung</i>	<i>1917</i>	<i>1919</i>
FDP	104	58
CVP	41	41
SP	19	41
LPS	13	9
SVP	0	31
andere	12	9
Total	189	189

Quelle: Kriesi (1995: 142).

In zahlreichen Ländern Europas wurde das Proporzwahlverfahren in der Zeit nach dem ersten Weltkrieg eingeführt (vgl. Nohlen 1989: 247). Ursächlich dafür waren die Ausbreitung des allgemeinen Wahlrechts und die mit dem Aufstieg der Arbeiterparteien verbundenen Umstrukturierungen der traditionellen Parteiensysteme (vgl. Nohlen 1989: 247). Auch in der Schweiz fanden die ersten Proporzwahlen auf nationaler Ebene 1919 statt und führten zu einer massiven Veränderung der Kräfteverhältnisse (vgl. Tabelle 1). Die Radikalen (heute FDP) verloren nahezu die Hälfte ihrer Sitze. Zu den Gewinnern gehörten die Sozialdemokraten (SP) und die Bauernpartei (heute SVP).

Eine wichtige Rolle in der Schweizer Konkordanzdemokratie kommt dem weit verbreiteten *freiwilligen Proporz* zu. In vielen Majorzsystemen verzichtet die stärkste Partei darauf, möglichst viele oder alle Sitze zu besetzen und beschränkt sich bereits bei der Aufstellung der Kandidaten auf diejenige Anzahl Bewerber, die in etwa ihrem Stimmenanteil entspricht. Auch die auf Bundesebene seit 1959 bestehende Zauberformel (die Regierung setzt sich zusammen aus je zwei Vertretern der FDP, der CVP und der SP, sowie einem Vertreter der SVP) ist nichts anderes als ein freiwilliger Proporz. Allerdings wird der Bundesrat nicht vom Volk, sondern von der vereinigten Bundesversammlung gewählt.

Vor allem in kleinen und mittelkleinen Gemeinden ist ein solcher Verzicht auf mögliche Sitze nicht immer ganz freiwillig, weil die Parteien Mühe haben, genügend geeignete Kandidaten zu finden. Auch ist der Verzicht vielfach mit gewissen Auflagen an die Kandidaten der Opposition verbunden. Die kleine-

ren Parteien erhalten nicht eine bestimmte Anzahl Sitze zur freien Besetzung, sondern müssen sich bei der Auswahl ihrer Kandidaten zumindest teilweise den Vorstellungen der Mehrheitspartei anpassen. Der freiwillige Proporz ist schon relativ alt. Bereits in der Anfangszeit des Mehrheitswahlsystems Mitte letzten Jahrhunderts sorgten die Parteien für parteipolitisch und konfessionell gemischte Listen (Gruner 1984: 149). Diese Konzessionsbereitschaft führte schliesslich zur Zulassung von Minderheitsparteien zu kantonalen Regierungen und zum Bundesrat und begründete letztendlich das Konkordanzsystem.

Dem Majorzsystem wird in der Regel zugute gehalten, dass es *klare politische Verhältnisse* schaffe und damit der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Exekutive förderlich ist. Auf jeden Fall bevorteilt es die grossen Parteien, da nur diese die benötigten, verhältnismässig hohen Stimmenanteile zu mobilisieren vermögen. Das Proporzsystem ermöglicht demgegenüber eine bessere *Integration der verschiedenen politischen Kräfte*, lässt also einen breiteren Kreis von Interessierten an politischer Macht und Verantwortung partizipieren. Gegner des Proporzsystems argumentieren, dass mit dem Proporzverfahren ein allzu heterogen zusammengesetztes Gremium gewählt wird, welches Gefahr läuft, beschluss- und arbeitsunfähig zu werden. Dies wird zum Teil mit der Einführung eines Quorums, einem Mindestanteil geforderter Stimmen, zu verhindern versucht.

Nach weit verbreiteter Vorstellung soll in der Schweiz die *Exekutive im Mehrheitsverfahren* und die *Legislative im Proporzverfahren* gewählt werden. Der Legislative, als gesetzgebende Instanz, wird somit eine gewisse Heterogenität und ein bestimmtes Mass an politischen Auseinandersetzungen zugestanden, während bei der Exekutive, der handelnden Instanz, die politische Homogenität und die Fähigkeit zur Beschlussfassung in den Vordergrund gestellt wird. Diese feste Zuordnung der Wahlverfahren wird jedoch auf keiner der drei politischen Ebenen eingehalten:

- Für die Legislative auf *Bundesebene*, bei den Nationalratswahlen, kommt in Kantonen mit nur einem Sitz im Nationalrat (UR, OW, NW, GL, AI) zwangsläufig das Majorzverfahren anstelle des Proporzverfahrens zur Anwendung, und auch der Ständerat wird im allgemeinen nach dem Majorzverfahren gewählt (Ausnahme JU).
- In den *Kantonen* Tessin und Zug werden die kantonalen Exekutiven nach dem Proporzverfahren bestellt, während in den Ständen AR, AI und GR für das Parlament das Majorzsystem massgebend ist (vgl. Stadlin 1990).
- In den *Gemeinden* dominiert zwar für die Wahl der Exekutiven das Majorzverfahren, das Proporzverfahren ist jedoch stärker verbreitet als im allgemeinen angenommen wird. Gegen 30% der Schweizer Kommunen wählen ihre Exekutive nach dem Proporzsystem (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Wahlverfahren für die Gemeindeexekutive

	Prozentanteil Gemeinden	Erfasste Gemeinden (N)
Majorzwahl	71.6	1695
Proporzwahl	28.4	671
Total	100.0	2366

Quelle: Gemeindeschreiberbefragung (1988)

Tabelle 3: Wahlverfahren für die kommunalen Exekutiven nach Kantonen

Kantone mit Majorzwahlen in allen Gemeinden: ZH, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, BS, SH, AR, AI, SG, AG, VD, NE, GE

Kantone mit Proporzwahlen in allen Gemeinden: ZG, TI

Kantone mit beiden Wahlverfahren (Anteil Gemeinden in Prozent):

	Majorzwahl	Proporzwahl	Erfasste Gemeinden (N)
VS	21	79	123
SO	26	74	104
JU	42	58	71
FR	47	53	191
BE	60	40	341
BL	83	17	65
TG	95	5	106
GR	99	1	151

Quelle: Gemeindeschreiberbefragung (1988)

Nach welchem Verfahren die Gemeindeexekutive gewählt werden muss, ist in den meisten *Kantonen* gesetzlich festgehalten. Es gibt allerdings auch Stände (Kantone), in denen keine Bestimmungen über das Wahlverfahren formuliert sind oder wo den Gemeinden die Wahl zwischen den beiden Verfahren freigestellt wird. Einzige Kantone, in denen ausschliesslich das Proporzsystem zur Anwendung kommt, sind Zug und der Tessin. In 16 Kantonen kennen die Gemeinden lediglich das Majorzsystem. Und in den Kantonen BE, FR, SO, BL, GR, TG, VS und JU kommen mit unterschiedlicher Verbreitung beide Verfahren zur Anwendung (vgl. Tabelle 3). Im Wallis, in Solothurn, im Jura und in Freiburg wird dabei von mehr als der Hälfte der Gemeinden das Proporzverfahren bevorzugt. Ebenfalls einen stattlichen Anteil an Proporzgemeinden hat der Kanton Bern, während in den übrigen gemischten Kantonen das Proporzverfahren eher eine Seltenheit darstellt.

Die Wahl des Wahlverfahrens wird von der *Grösse der Gemeinde* beeinflusst. Da Proporzwahlen Parteien oder zumindest organisierte Gruppen von Bürgerinnen und Bürgern bedingen, unter welchen, aufgrund der erzielten

Listenstimmen, die Sitze im Gemeinderat aufgeteilt werden, erwachsen vor allem den kleinen Gemeinden gewisse Schwierigkeiten, einen genügend grossen Grad an politischer Organisiertheit zu erreichen. Dass dies aber auch hier möglich ist, zeigt der Kanton Tessin, in dem selbst in den ganz kleinen Gemeinden Proporzahlen durchgeführt werden.

In denjenigen Kantonen, in denen die Gemeinden zwischen den beiden Wahlverfahren wählen können, kommt ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und dem Wahlverfahren zum Ausdruck (vgl. Tabelle 4). Während in der Gruppe der Kleinstgemeinden lediglich rund 17 Prozent den Gemeinderat nach dem Proporzverfahren wählen, steigt dieser Anteil mit zunehmender Gemeindegrösse kontinuierlich an und erreicht ab 5'000 Einwohnern über 70 Prozent. Die grösseren Gemeinden scheinen also nicht davor zurückzuschrecken, ihre heterogenere Bevölkerungszusammensetzung mit einem Wahlverfahren zu würdigen, das eine bessere Berücksichtigung der verschiedenen Gruppierungen garantiert.

Tabelle 4: Wahlverfahren der Gemeindeexekutive nach Gemeindegrösse (Prozentanteile)

a) alle Gemeinden

	<i>Majorz</i>	<i>Proporz</i>	<i>Erfasste Gemeinden</i>
1-249	78.7	21.3	450
250-499	73.7	26.3	429
500-999	72.1	27.9	441
1'000-1'999	66.4	33.6	425
2'000-4'999	70.4	29.6	372
5'000-9'999	68.1	31.9	135
10'000-	66.7	33.3	99
<i>alle Gemeinden</i>	71.9	28.1	2351

b) nur Kantone, in denen zwischen den beiden Wahlverfahren gewählt werden kann (BE, FR, SO, BL, GR, TG, VS und JU)

	<i>Majorz</i>	<i>Proporz</i>	<i>Erfasste Gemeinden</i>
1-249	82.9	17.1	269
250-499	70.4	29.6	243
500-999	60.6	39.4	218
1'000-1'999	45.1	54.9	195
2'000-4'999	33.3	66.7	141
5'000-9'999	25.6	74.4	43
10'000-	22.9	77.1	35
<i>alle Gemeinden</i>	59.4	40.6	1144

Quelle: Gemeindeschreiberbefragung (1988)

Wahlverfahren und politische Partizipation

Die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei den kommunalen Exekutivwahlen liegt in den etwas mehr als 600 erfassten Schweizer Proporzgemeinden bei rund 72 Prozent, während sie in den rund 1600 Majorzgemeinden lediglich 53 Prozent beträgt. Ein solcher Unterschied ist statistisch hoch signifikant.

In einem direkten Zusammenhang mit der Partizipation steht jedoch nicht nur das Wahlverfahren, sondern auch die Grösse des Wahlkreises, in unserem Fall die *Grösse der Gemeinde*. In der Partizipationsliteratur sind diesbezüglich unterschiedliche Thesen zu finden. Verba und Nie (1972) beschreiben zwei konkurrierende Modelle. Nach dem "mobilization model" ist die Partizipation in grösseren Gemeinden höher, weil hier auch eine grosse Zahl von Gruppierungen für eine Politisierung der Auseinandersetzungen und die Mobilisierung der Bürger besorgt ist. Nach dem "decline-of-community model" hingegen ist aufgrund einer gewissen sozialen Entfremdung das politische Interesse in den anonymen Grossstädten deutlich geringer und die Leute verzichten auf eine direkte Beteiligung.

Die Schweizer Gemeinden scheinen dem zweiten Modell recht zu geben. Mit zunehmender Gemeindegrösse nimmt die Beteiligung ab (vgl. Ladner 1991b: 76). Da die Unterschiede zwischen Gemeinden verschiedener Grössen relativ ausgeprägt sind, gilt es, will man den effektiven Einfluss des Wahlverfahrens auf die politische Partizipation bestimmen, auf jeden Fall die Gemeindegrösse zu kontrollieren.

Eine weitere Variable, welche die Beteiligung an den kommunalen Wahlen beeinflusst, ist der Wahlort. In rund 15 Prozent der Schweizer Gemeinden wird die Exekutive nicht an der Urne, sondern direkt in der Gemeindeversammlung gewählt (vgl. Ladner 1991a: 68). Die Beteiligung an der Gemeindeversammlung ist in der Regel deutlich niedriger als die Beteiligung an Urnengängen. Beschränken wir uns auf die Gemeinden, die nur an der Urne wählen, so sind die Unterschiede zwar immer noch signifikant, aber bereits etwas kleiner: In den Majorzgemeinden mit Urnenwahl liegt die durchschnittliche Beteiligung bei 58 Prozent, gegenüber 73 Prozent in den Proporzgemeinden.

Darüber hinaus – und dies ist gerade für die Schweiz mit ihrem ausgeprägten Föderalismus entscheidend – besteht auch immer die Möglichkeit, dass kulturelle Unterschiede im Partizipationsverhalten (z.B. ein generell grösseres Interesse an politischen Auseinandersetzungen in Tessiner Gemeinden) für Differenzen verantwortlich sind.

Im folgenden soll in einem möglichst homogenen Sample ("most similar systems"), am Beispiel der Berner Gemeinden, der Einfluss des Wahlver-

fahrens auf die Wahlbeteiligung genauer untersucht werden. Der Kanton Bern eignet sich, wie bereits erwähnt, besonders gut für die Überprüfung einer solchen Fragestellung, weil er über rund 400 Gemeinden, verfügt, von denen 40 Prozent ihre Exekutiven nach dem Proporzverfahren wählen.

Wahlverfahren und Wahlbeteiligung in den Berner Gemeinden

Betrachten wir die Beteiligung an den Berner Exekutivwahlen, so macht es auf den ersten Blick ebenso deutlich den Anschein, dass Proporzwahlen zu einer grösseren Beteiligung führen. Die durchschnittliche Wahlbeteiligung in Majorzgemeinden liegt bei 34 Prozent, während die durchschnittliche Wahlbeteiligung in Proporzgemeinden bei 56 Prozent liegt (vgl. Tabelle 5).

Da für die Berner Gemeinden, wie für die meisten Gemeinden in Kantonen, in denen die Gemeinden zwischen den beiden Wahlverfahren wählen können, gilt, dass das Majorzverfahren vor allem in den kleineren und das Proporzverfahren in den grösseren Gemeinden zur Anwendung kommt (vgl. vorangehender Abschnitt) und da – wie erwähnt – die Wahlbeteiligung in den kleinen Gemeinden grösser ist als in den Städten, ist anzunehmen, dass die Beteiligung in den Majorzgemeinden im Mittel über alle Gemeinden eher noch überschätzt wird.

Die Kontrolle der Gemeindegrösse wird allerdings durch die ungleichmässige Verbreitung der beiden Wahlverfahren in den Gemeinden erschwert. Aussagekräftige Zahlen sind nur für die drei Grössenkategorien bis 5000 Einwohnern zu finden, da sich ab 5000 Einwohnern zuwenig Gemeinden mit Majorzverfahren finden lassen. In allen drei Kategorien liegt die durchschnittliche Beteiligung in den Proporzgemeinden mindestens 22 Prozent über der Beteiligung in den Majorzgemeinden. Unterschiede von dieser Grössenordnung sind statistisch auch signifikant.

Tabelle 5: *Wahlverfahren und Beteiligung an kommunalen Exekutivwahlen im Kanton Bern, nach Gemeindegrösse (durchschnittliche Beteiligung in Prozent)*

	Majorz		Proporz	
	<i>Beteiligung</i>	<i>N</i>	<i>Beteiligung</i>	<i>N</i>
<i>alle Gemeinden</i>	34	187	56	130
1-499	38	90	67	11
500-1'999	28	76	59	47
2'000-4'999	33	17	55	47
5'000-9'999	51	2	50	14
10'000-	48	2	45	11

Quelle: Gemeindeschreiberbefragung (1988)

Tabelle 6: *Wahlort, Wahlverfahren, Gemeindegrösse und Beteiligung an den kommunalen Exekutivwahlen im Kanton Bern (durchschnittliche Beteiligung in Prozent)*

	Majorz		Proporz	
	<i>Beteiligung</i>	<i>N</i>	<i>Beteiligung</i>	<i>N</i>
Urne	56	31	57	126
GV	30	156	29	4
<i>nur Urnenabstimmung</i>	56	31	57	126
1-499	69	8	74	9
500-1'999	54	10	61	45
2'000-4'999	51	9	55	47
5'000-9'999	51	2	50	14
10'000-	48	2	45	11

Quelle: Gemeindeschreiberbefragung (1988)

Ein zweiter wichtiger Vorbehalt bezieht sich auf den *Wahlort*. In der Mehrheit der Berner Majorzgemeinden wird die Wahl der Exekutive noch an der Gemeindeversammlung durchgeführt. Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen ist, aufgrund des grösseren Aufwands, der mit einer Teilnahme verbunden ist, deutlich niedriger als die Beteiligung an Urnengängen (vgl. Ladner 1991b: 75). Es besteht also im Prinzip die Möglichkeit, dass die niedrige Beteiligung in Majorzgemeinden nur durch den Wahlort, und nicht durch das Wahlverfahren verursacht wird.

Beschränken wir uns auf die Gemeinden, die die Wahlen an der Urne durchführen, so unterscheiden sich die Durchschnittswerte sämtlicher Majorz- respektive Proporzgemeinden kaum mehr. In den Majorzgemeinden beträgt die durchschnittliche Beteiligung 56 Prozent, in den Proporzgemeinden 57 Prozent (vgl. Tabelle 6). Nicht berücksichtigt in diesen Zahlen sind jedoch die unterschiedlichen Präferenzen von grossen und kleinen Gemeinden für die beiden Wahlverfahren.

Aufgeschlüsselt nach Gruppen unterschiedlicher Grösse ergibt sich, zumindest für die drei kleineren Gemeindegrössenkategorien, wieder eine leicht grössere Beteiligung an Proporzwahlen im Umfang von 4 bis 7 Prozent. Allerdings verkleinert sich in dieser Analyse die Zahl der beobachtbaren Gemeinden weiter. Für die kleineren Majorzgemeinden basieren die Durchschnittswerte auf den Angaben von 8 bis 10 Gemeinden. Statistisch sind Unterschiede von dieser Grössenordnung bei einer derart kleinen Zahl an Untersuchungseinheiten nicht mehr signifikant.

In dieselbe Richtung weisen allerdings auch die Ergebnisse für die Kantone Freiburg und Jura, in denen sämtliche Exekutiven an der Urne gewählt werden (vgl. Tabelle 7). Mit einer Ausnahme liegt die Beteiligung an Proporzwahlen in vergleichbaren Gruppen höher als an Majorzwahlen.

Tabelle 7: *Wahlverfahren und Beteiligung an kommunalen Exekutivwahlen, nach Gemeindegrösse in den Kantonen Freiburg und Jura (durchschnittliche Beteiligung in Prozent)*

Freiburg	Majorz		Proporz	
	<i>Beteiligung</i>	<i>N</i>	<i>Beteiligung</i>	<i>N</i>
<i>alle Gemeinden</i>	68	79	73	100
1-99	78	9	83	7
100-249	64	33	77	16
250-499	74	27	74	22
500-1999	58	10	73	40
2000-4999			63	10
5000-9999			54	4
10000-			40	1

Jura	Majorz		Proporz	
	<i>Beteiligung</i>	<i>N</i>	<i>Beteiligung</i>	<i>N</i>
<i>alle Gemeinden</i>	63	24	81	37
1-99	67	6		
100-249	68	8	86	5
250-499	54	8	75	9
500-1'999	68	2	83	19
2'000-4'999			86	2
5'000-9'999			74	1
10'000-			65	1

Quelle: Gemeindeschreiberbefragung (1988)

Aufgrund dieser Ergebnisse kann mit grosser Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden, dass das Majorzverfahren einen positiven Effekt auf die Wahlbeteiligung hat. Da es sich bei den untersuchten Gemeinden nicht um eine repräsentative Stichprobe handelt, sondern im Prinzip um eine – wenn auch lückenhafte – Vollerhebung, kann der vorsichtige Schluss gewagt werden, dass Proporzwahlen in bestimmten Fällen zu einer höheren politischen Beteiligung an den Exekutivwahlen führen können. Wobei, wie durch den Kanton Bern belegt wird, dieser Effekt vor allem in den kleineren Gemeinden auftritt.

Ungeklärt mit diesen Erkenntnissen ist aber noch immer die Frage, welche Mechanismen dazu führen, dass es in Proporzgemeinden zu einer höheren Beteiligung kommt. Eine mögliche Erklärung hierfür liefern das *Partei-*

ensystem und die *Qualität der Wahlen*. Bekanntlich liegen in Proporzsystemen die Hürden für einen Sitzgewinn niedriger, so dass sich in kleineren Gemeinden eine grössere Zahl von politischen Gruppierungen herausbilden sollte. Damit zusammenhängend dürfte es in Proporzgemeinden auch weniger häufig zu reinen Bestätigungswahlen kommen, da eine grössere Zahl von Gruppierungen und bessere Aussichten auf Erfolg zu einer grösseren Zahl von Kandidierenden führen dürften.

Gesamt-schweizerisch lässt sich tatsächlich zeigen, dass in den Proporzgemeinden nahezu doppelt so oft Nicht-Bundesratsparteien im Gemeinderat anzutreffen sind. In rund 20 Prozent der Gemeinden mit Majorzwahlen finden sich Parteien, die nicht im Bundesrat vertreten sind, während dies immerhin in gegen 40 Prozent der Proporzgemeinden der Fall ist (vgl. Ladner 1991a: 171). Dieser positive Effekt des Proporzverfahrens auf die Vertretung der kleineren Parteien kann vor allem in den kleineren Gemeindegrössen-kategorien nachgewiesen werden.

Auch für die Berner Gemeinden ist ein positiver Effekt des Proporzverfahrens auf die Zahl der Gruppierungen festzustellen (vgl. Tabelle 8). Auch hier beschränkt sich dieser Effekt auf die kleineren Gemeinden. Zudem bestätigt er sich auch für diejenigen Gemeinden, in denen die Exekutive an der Urne gewählt wird.

In einem Zusammenhang mit dem Parteiensystem steht die Qualität der Wahlen. Kommt es zu einem Wahlkampf oder ist der Ausgang der Wahlen schon zum vornherein relativ klar? In der Regel kommt es in Majorzsystemen seltener zu Kampfwahlen, da die Zutritts-hürden deutlich höher liegen als in Proporzsystemen und potentielle Kandidatinnen und Kandidaten abgeschreckt werden: Während sich lediglich in 57 Prozent der von uns erfassten 200 Berner Majorzgemeinden mehr Kandidatinnen und Kandidaten zur Wahl stellen als effektiv Sitze zur Verfügung stehen, geschieht dies in 90 Prozent der 129 Proporzgemeinden.

Tabelle 8: Wahlverfahren und durchschnittliche Anzahl politische Gruppierungen im Kanton Bern, nach Gemeindegrösse

	Majorz		Proporz	
	<i>Anzahl</i>	<i>N</i>	<i>Anzahl</i>	<i>N</i>
<i>alle Gemeinden</i>	1.5	200	3.5	131
1-499	0.7	96	2.0	11
500-1'999	1.8	83	2.6	48
2'000-4'999	3.1	17	3.5	47
5'000-9'999	5.5	2	5.0	14
10'000-	8.0	2	7.9	11
<i>Gemeinden mit Urnenwahl</i>	2.5	33	3.7	126
1-499	0.4	9	2.0	9
500-1'999	2.0	11	2.6	45
2'000-4'999	3.4	9	3.5	47
5'000-9'999	5.5	2	5.0	14
10'000-	8.0	2	7.9	11

Quelle: Gemeindeschreiberbefragung (1988)

Tabelle 9: Kampfwahlen und Beteiligung an kommunalen Exekutivwahlen, nach Wahlort, Wahlverfahren und Gemeindegrösse

<i>Kampfwahl</i>	Wahl GV		Wahl Urne			
	Majorz		Majorz		Proporz	
	<i>Ja</i>	<i>Nein</i>	<i>Ja</i>	<i>Nein</i>	<i>Ja</i>	<i>Nein</i>
<i>alle Gemeinden</i>	29	30	55	62	58	50
1-499	36	35	(76)	65	75	(70)
500-1'999	25	23	52	(70)	62	(46)
2'000-4'999	16	(8)	51	(50)	55	49
5'000-9'999			(51)		51	(42)
10'000-			(48)		44	

Die Durchschnittswerte in Klammern beziehen sich auf die Angaben von weniger als 5 Gemeinden

Quelle: Gemeindeschreiberbefragung (1988)

Der Einfluss von Kampfwahlen auf die Wahlbeteiligung lässt sich zwar zeigen, aber statistisch kaum erhärten (vgl. Tabelle 9). Von einer Ausnahme abgesehen ist die Beteiligung bei Kampfwahlen höher, vielfach beziehen sich die Durchschnittswerte jedoch auf Angaben von weniger als 5 Gemeinden. Zur Rettung der Hypothese kann angefügt werden, dass mit der Anzahl der Kandidierenden allein ein wichtiger Aspekt von Kampfwahlen noch nicht erfasst wird. Entscheidend für die Mobilisierungskraft von Wahlen ist, ob es effektiv zu einem unerwarteten Wahlausgang kommen könnte.

Sind die zusätzlichen Kandidatinnen und Kandidaten ohne Erfolgchancen, so liegt vermutlich auch die Wahlbeteiligung kaum höher.

Am Beispiel der Exekutivwahlen in den Berner Gemeinden kann also gezeigt werden, dass das Proporzverfahren in gewissen Fällen zu einer höheren Wahlbeteiligung an Exekutivwahlen führen kann. Der Effekt des Wahlsystems lässt sich aber nicht in allen Gemeindegrössenkategorien nachweisen. Nur in den kleineren Gemeinden sind – wenn auch statistisch nicht signifikante – leicht höhere Wahlbeteiligungen in Proporzgemeinden festzustellen, während in den grossen Gemeinden und Städten der Einfluss des Wahlsystems kaum mehr spürbar ist.

Mit dem Wahlverfahren eng verknüpft sind, neben dem Wahlort (Urnenwahl oder Wahl in der Gemeindeversammlung), mit der Gemeindegrösse, dem Parteiensystem und der Qualität der Wahlen drei weitere Variablen, zwischen denen vom Wahlverfahren unabhängige Beziehungen bestehen und die ebenfalls gewisse Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung haben. Während in den kleinen Gemeinden das Proporzverfahren mit einer grösseren Zahl an Parteien und Kandidierenden einhergeht und somit im Verhältnis zum Majorzsystem eine positive Auswirkung auf die Partizipation hat, bestehen in grösseren Gemeinden unabhängig vom Wahlverfahren eine ausreichende Zahl an Gruppierungen und Kandidaten, so dass der Einfluss des Wahlverfahrens an Bedeutung verliert.

Wahlverfahren für die kommunale Exekutive und Wahl- und Abstimmungsbeteiligung auf höherer politischer Ebene

In den Auseinandersetzungen um die Einführung des Proporzwahlverfahrens in den Gemeinden wird immer wieder vorgebracht, dass das Proporzwahlverfahren generell das politische Interesse in der Gemeinde fördere und somit die politische Beteiligung anhebe. Zumindest in gewissen Sinne als Indikator für das politische Interesse kann die Beteiligung an Wahlen auf höherer politischer Ebene sowie an nationalen Abstimmungen beigezogen werden.

Der positive Einfluss des Proporzverfahrens auf die allgemeine Bereitschaft zur politischen Partizipation lässt sich nicht bestätigen. Sowohl was die Beteiligung an kantonalen und nationalen Wahlen wie auch an Abstimmungen anbelangt, lassen sich keine eindeutigen Unterschiede zwischen Proporz- und Majorzgemeinden feststellen. Mit Ausnahme der kleinsten Gemeinden mit Urnenwahlen liegt die Beteiligung an kantonalen und nationalen Wahlen in Proporzgemeinden nicht eindeutig höher als in Majorzgemeinden (vgl. Tabelle 10). Auch bezüglich der durchschnittlichen Beteiligung an 99 nationalen Abstimmungen (Initiativen und Referenden) in der Zeit von 1982 bis 1993 unterscheiden sich Proporzgemeinden nicht wesentlich von Majorzgemeinden (vgl. Tabelle 11).

Tabelle 10: Wahlverfahren für die kommunale Exekutive und Beteiligung kantonalen und nationalen Wahlen, nach Gemeindegrösse

	Majorz			Proporz		
	<i>kantonale Wahlen</i>	<i>nationale Wahlen</i>	<i>N</i>	<i>kantonale Wahlen</i>	<i>nationale Wahlen</i>	<i>N</i>
<i>alle Gemeinden</i>	47	50	187	44	47	130
1-499	51	53	90	58	53	11
500-1'999	45	47	76	46	47	47
2'000-4'999	43	46	17	41	47	47
5'000-9'999	34	46	2	40	45	14
10'000-	41	43	2	35	45	11
<i>Gemeinden mit Urnenwahlen</i>	43	46	31	43	47	126
1-499	44	44	8	52	52	9
500-1'999	45	46	10	45	47	45
2'000-4'999	43	47	9	41	47	47
5'000-9'999	34	46	2	40	45	14
10'000-	41	43	2	36	45	11

Quelle: Gemeindeschreiberbefragung (1988)

Tabelle 11: Durchschnittliche Beteiligung an 99 nationalen Urnengänge zwischen 1982 und 1993 nach Wahlsystem der Exekutive und Grösse der Gemeinden

a) alle Gemeinden

	Majorz		Proporz	
	<i>Beteiligung</i>	<i>N</i>	<i>Beteiligung</i>	<i>N</i>
<i>insgesamt</i>	42	189	42	131
1-499	45	85	47	11
500-1'999	39	83	42	48
2'000-4'999	40	17	42	47
5'000-9'999	43	2	40	14
10'000-	43	2	43	11

b) nur Gemeinden mit Urnenwahlen für die kommunale Exekutive

	Majorz		Proporz	
	<i>Beteiligung</i>	<i>N</i>	<i>Beteiligung</i>	<i>N</i>
<i>insgesamt</i>	42	33	42	126
1-499	45	9	47	9
500-1'999	40	11	42	45
2'000-4'999	40	9	42	47
5'000-9'999	43	2	40	14
10'000-	43	2	43	11

Quelle: Gemeindeschreiberbefragung (1988)

Die Vermutung liegt nahe, dass sich, was den Einfluss des Wahlverfahrens auf die allgemeine politische Partizipation anbelangt, zwei unterschiedliche Effekte entgegenwirken. Auf der einen Seite spielt ein Mobilisierungseffekt, der über die Herausbildung von Parteien und einem grösseren Kandidatenangebot zu einer Politisierung der Gemeinde führen kann. Dem steht jedoch auf der anderen Seite ein Repräsentationseffekt entgegen. Bestehen in einer Gemeinde genügend Parteien, die die Interessen der Bürgerinnen und Bürger repräsentieren, so ist der oder die Einzelne auch nicht mehr aufgefordert, sich selbst politisch zu beteiligen.

Schlussbemerkungen

Auf den ersten Blick scheint die Frage nach den Auswirkungen des Wahlverfahrens auf die Wahlbeteiligung schnell beantwortet zu sein. Proporzgemeinden haben auf gesamtschweizerischer Ebene eine deutlich höhere Beteiligung an Exekutivwahlen als Majorzgemeinden. Die weiterführenden

den Analysen in homogenen Subgruppen haben jedoch gezeigt, dass der Allgemeingültigkeitsanspruch dieses Zusammenhangs relativiert werden muss.

Obwohl sich die Berner Gemeinden aufgrund ihrer grossen Zahl und ihrer spezifischen Verschiedenheiten hervorragend für die Überprüfung der Auswirkungen des Wahlverfahrens auf die Wahlbeteiligung zu eignen scheinen, ist es nur beschränkt möglich, zu statistisch abgesicherten Aussagen zu kommen. Damit ist zugleich auch gesagt, wie schwierig es ist, bereits solche verhältnismässig einfache Fragestellungen zu überprüfen. Es ist nicht anzunehmen, dass in Ländervergleichen eine Überprüfung überhaupt möglich ist.

Hinsichtlich des Einflusses des Wahlverfahrens auf die Wahlbeteiligung lassen sich in verallgemeinerter Form folgende Feststellungen machen:

- Das Majorzverfahren führt nicht zu einer höheren Beteiligung.
- Das Proporzverfahren kann – vor allem in kleineren Gemeinden – zu einer höheren Beteiligung führen.
- Die Behauptung, dass das Proporzverfahren generell zu einer höheren Beteiligung führt, kann in dieser Form nicht aufrecht erhalten werden.

Das Beispiel der Berner Gemeinden unterstützt zwar die Hypothese, wonach das Proporzverfahren im Vergleich zum Majorzverfahren zu einer leicht höheren Wahlbeteiligung führt. Dieser positive Einfluss lässt sich jedoch vor allem deskriptiv sowie in erster Linie für die kleineren Gemeinden festhalten. Als Gründe für die leicht höhere Beteiligung dürfte die grössere Zahl an Parteien sowie, dadurch teilweise bedingt, die grössere Anzahl an Kandidatinnen und Kandidaten für die zu besetzenden Sitze verantwortlich sein.

Kaum aufrecht erhalten lässt sich die These, dass in Proporzgemeinden ganz allgemein das politische Interesse höher ist. Die Wahlbeteiligung an kantonalen und nationalen Wahlen und die Beteiligung an nationalen Abstimmungen, sind in Proporzgemeinden nicht wesentlich höher als in Majorzgemeinden. Wenn das Proporzverfahren überhaupt eine Auswirkung hat, so beschränkt sich diese auf die Wahlen selbst.

Eine grössere Zahl an politischen Parteien führt zu einer Vergrösserung der politischen Elite in einer Gemeinde. Es ist damit aber noch lange nicht garantiert, dass auch das politische Interesse zunimmt. Vielmehr scheinen sich zwei Effekte, die in entgegengesetzte Richtungen verlaufen, auszugleichen. Auf der einen Seite mögen Parteien auf die Wahlen hin durchaus eine mobilisierende Wirkung haben (Mobilisierungseffekt). Andererseits vertreten Parteien die Interessen ihrer Wählerinnen und Wähler, so dass die Bürgerinnen und Bürger sich nicht mehr an allen politischen Geschäften direkt beteiligen müssen (Repräsentationseffekt).

Dennoch soll damit nicht gesagt werden, dass das Proporzverfahren ohne Einfluss auf das politische Leben in einer Gemeinde bleibt. Durch seine positiven Auswirkungen auf die Zahl der politischen Parteien strukturiert es die politischen Auseinandersetzungen. Es ist zudem ein zentrales Element des schweizerischen Konkordanzprinzips.

Sowohl was das Zusammenspiel zwischen Wahlverfahren und Parteiensystem, wie auch was den Einfluss des Wahlverfahrens auf die Wahlbeteiligung anbelangt, bleiben eine ganze Reihe von Frage offen, die sich am Beispiel der Schweizer Gemeinden untersuchen und beantworten lassen.

Nicht endgültig geklärt ist, ob das Proporzverfahren ursächlich für ein Mehrparteiensystem ist, oder ob es lediglich das Produkt bestimmter Kräftekonstellationen unter bestehenden politischen Gruppierungen darstellt. Aufschluss darüber könnten qualitative Untersuchungen in Gemeinden geben, die vom Majorz- zum Proporzsystem wechseln wollen. Ungenügend operationalisiert ist in diesem Aufsatz auch die Qualität der Wahlen. Weiterreichende Untersuchungen müssten nicht nur die Zahl der Kandidierenden berücksichtigen, sondern auch danach fragen, was bei den Wahlen effektiv auf dem Spiel steht und ob unerwartete Ergebnisse möglich sind. Dies führt zur Frage, wie weit der mit dem Proporzsystem verknüpfte Gedanken des "power sharing", der auf freiwilliger Basis auch in Majorzsystemen zur Anwendung kommt, letztendlich nicht einen partizipationsdämpfenden Einfluss hat. Und schliesslich müssten auch die direktdemokratischen Einflussmöglichkeiten, denen in der Regel die Verantwortung für die niedrige Wahlbeteiligung in der Schweiz zugeschrieben wird und die in den Gemeinden in den unterschiedlichsten Formen zur Anwendung kommen, in ein Erklärungsmodell eingearbeitet werden.

Bibliographie

- AUBERT, Jean-François (1981). *So funktioniert die Schweiz*. Muri: Cosmos Verlag.
- BERG-SCHLOSSER, Dirk und Ferdinand MÜLLER-ROMMEL (1987). *Vergleichende Politikwissenschaft*. Opladen: Leske und Budrich.
- BEYME, Klaus von (1981). "Do parties matter? - Der Einfluss der Parteien auf politische Entscheidungen", *Politische Vierteljahresschriften* 22: 343-358.
- DUVERGER, Maurice (1951). *Les partis politiques*. Paris: Colin.
- FREITAG, Markus (1994). *Wahlbeteiligung in westlichen Demokratien. Eine Studie zur Erklärung von Niveauunterschieden*. Magisterarbeit an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.
- GRUNER, Erich (1984). "Parteien", in Ulrich KLÖTI (Hg.). *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Bd. 2. Bern: Haupt, S. 135-162.

- JOST, Hans Ulrich (1976). "Politisches System und Wahlsystem in der Schweiz unter dem Aspekten von Integration und Legitimation", *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 16: 203-219.
- KATZ, Richard S. (1980). *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore: J. Hopkins University Press.
- KERR, Henry H. (1987). "The Swiss Party System: Steadfast and Changing", in Hans DAALDER (ed.). *Partysystems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands, and Belgium*. London: Frances Pinner, pp. 107-192.
- KLEIN, Armin (1979). "Parteien und Wahlen in der Kommunalpolitik", in O.W. GABRIEL (Hg.). *Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft*. Königstein/Ts.: Hain, S. 94-118.
- KRIESI, Hanspeter (1986). "Perspektiven neuer Politik: Parteien und neue soziale Bewegungen", *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft* 26: 333-350.
- KRIESI, Hanspeter (1995). *Le système politique suisse*. Paris: Economica.
- LADNER, Andreas (1991a). *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz*. Zürich: Seismo.
- LADNER, Andreas (1991b). "Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene - die Beteiligung an Gemeindeversammlungen", *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft* 31: 63-86.
- LAKEMAN, Enid and James D. LAMBERT (1959). *Voting in Democracies*. London: Faber and Faber.
- MILBRATH, Lester W. (1981). "Political Participation", in Samuel L. LONG (ed.). *The Handbook of Political Behavior*, Vol. 4: 197-240.
- MOSE, Christian (1987). *Aspekte des Wahlrechts in den Kantonen*. Bern: Universität.
- NOHLEN, Dieter (1989). *Wahlrecht und Parteiensystem*. Opladen: Leske UTB.
- PRZEWORSKI, Adam and Henry TEUNE (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: John Wiley & Sons.
- RAE, Douglas W. (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- RAGIN, Charles C. (1987). *The Comparative Method*. Berkeley: University of California Press.
- SIGELMAN, Lee and George H. GADBOIS Jr. (1983). "Contemporary Comparative Politics. An Inventory and Assessment", *Comparative Political Studies* 16(3): 273-305.
- STADLIN, Kurt (1990). *Die Parlamente in den Schweizerischen Kantonen*. Zug: Kalt-Zehnder.
- STEINER, Jürg (1970). "Majorz und Proporz", *Politische Vierteljahresschriften* 11: 139-146.
- VERBA, S. and M.H. NIE (1972). *Partizipation in America*. New York: Harper and Row.

Majorité ou proportionnalité: L'impact du mode de scrutin sur la participation politique illustré par le cas des communes bernoises

Quel est l'impact du mode de scrutin sur la participation politique? Qu'il y ait un lien entre ces deux éléments n'est pas contesté dans la littérature, mais les avis sont partagés dès lors qu'on se demande si c'est

le scrutin majoritaire ou le scrutin proportionnel qui favorise la participation. Comme les recherches comparatives entre différents pays n'ont pas réussi à trancher sur cette question, l'auteur se focalise sur le niveau communal. Le canton de Berne, où 40% des 400 communes élisent leurs exécutifs à la proportionnelle, est particulièrement propice pour cette étude. L'avantage de cette démarche réside dans le fait que le système communal est plus homogène en regard de plusieurs variables. Ainsi, l'impact du mode de scrutin peut être plus facilement isolé. Pour conclure, l'auteur montre que le mode de scrutin proportionnel dans les plus petites communes conduit à une participation électorale plus élevée. Ce résultat est dû au plus grand nombre de partis dans les communes à système proportionnel et au nombre plus important de candidats qui lui est lié. Cependant, le système proportionnel ne favorise pas en général une participation politique plus élevée dans une commune.

Majority or Proportionality: The Impact of the Voting System on Political Participation using the Example of the Bernese Communes

How does the electoral system influence political participation? Among experts, there is no doubt about a close link between the voting system and political participation. Nevertheless, there is still disagreement whether the proportional or the majoritarian system fosters higher participation. Since cross-national studies have failed to answer this question, this paper takes a closer look at the communal level. The canton of Bern, where 40 per cent of the 400 communities elect their executives in a proportional system, seems to be especially suitable. The advantage of such a research design compared to cross-national studies lies in the fact that the communities are more homogenous with regard to many variables. Therefore, it is much easier to isolate the effect of the voting system. The result of the analyses are that in smaller communities a proportional system may lead to a higher voting participation. This is due to the greater number of political parties in communities with a proportional system which goes together with a greater number of candidates. Nevertheless, the proportional system does not foster a higher political participation at the local level.

Andreas LADNER, Dr., Institut für Politikwissenschaft, Lerchenweg 36, CH-3000 Bern 9, Switzerland; Email: ladner@fsp.unibe.ch.

Paper submitted 6 February 1996; accepted for publication 16 July 1996.

