

Silvano Möckli

Demographische Struktur und Volksabstimmungen.

Der Einfluss der Veränderung der demographischen
Struktur der Schweiz auf den Ausgang
von Abstimmungen und Wahlen

205/1993

INHALTSVERZEICHNIS

1 Fragestellungen	2
2 Situation heute	3
2.1 Alter und politische Partizipation	3
2.2 Alter und Abstimmungsverhalten	5
3 Konsequenzen der Veränderung der demographischen Struktur	6
3.1 Potential der Stimm- und Wahlberechtigten	6
3.2 Ausgang von Abstimmungen und Wahlen	6
3.3 Konflikte zwischen Generationen	11
3.4 Konflikte mit der Dritten Welt	11
4 Schlussfolgerungen für die Politik	11
4.1 Kreis der Stimm- und Wahlberechtigten	11
4.2 Institutionelle Neuerungen	12
5 Zusammenfassung	14

1 Fragestellungen

Veränderungen in der demographischen Struktur bedeuten auch Veränderungen in der altersmässigen Zusammensetzung des Elektorats, d.h. der über 18jährigen Schweizerinnen und Schweizer. Machte 1990 der Anteil der über 70jährigen noch 14,6 Prozent des Elektorats aus, so wird dieser Anteil nach dem Szenario "Stabilisierung"¹ im Jahre 2040 auf 25,6 Prozent steigen. 1990 betrug der Anteil der unter 50jährigen am Elektorat 58,7 Prozent; im Jahre 2040 werden es voraussichtlich noch 44,7 Prozent sein (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1:
Altersstruktur des Elektorats in der Schweiz (in Tausend)
 (Szenario Stabilisierung)

Gruppe	1990	1990 in %	2000	2000 in %	2020	2020 in %	2040	2040 in %
18-29	1009.5	22.55	807.7	17.46	832.8	16.72	766.3	15.61
30-39	818.2	18.28	881.8	19.07	719.8	14.45	668.1	13.61
40-49	800.3	17.88	827.3	17.89	734.9	14.75	758.7	15.46
50-59	620.6	13.86	782.3	16.91	892.9	17.92	750.7	15.29
60-69	573.3	12.81	575.8	12.45	781.1	15.68	706.6	14.40
70+	654.8	14.63	750.1	16.22	1020.4	20.48	1257.8	25.63
Total	4476.7	100.00	4625	100.00	4981.9	100.00	4908.2	100.00
Unter 50		58.70		54.42		45.92		44.68

Quelle: Bundesamt für Statistik, Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 1991 - 2040, Bern 1992 (zusätzliche Auswertung)

¹ Werner Haug (Bundesamt für Statistik), Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 1991 - 2040, Bern 1992, S. 97 ff.

Die Fragen, die ich in diesem Beitrag aufwerfen möchte, lauten: welche Konsequenzen werden die Veränderungen in der altersmässigen Zusammensetzung des Elektorats auf den Ausgang von Abstimmungen und Wahlen haben?² Was bedeuten diese Veränderungen für das Verhältnis zwischen den Generationen? Welche Massnahmen sind denkbar, um mögliche Konflikte zu entschärfen?

Ich weise zunächst anhand von vier Beispielen den Einfluss der Variable "Alter" auf das Abstimmungsverhalten und die politische Partizipation nach. Anhand einer Modellrechnung werde ich dann eruieren, wie die vier Abstimmungen bei veränderter altersmässiger Zusammensetzung des Elektorats ausgegangen wären. Ich versuche anschliessend, mögliche Konflikte aufzuzeigen sowie einige Schlussfolgerungen für die Politik zu formulieren.

2 Situation heute

2.1 Alter und politische Partizipation

Fast bei allen Wahl- und Abstimmungsanalysen in der Schweiz zeigt sich: mit dem Lebensalter steigt im Durchschnitt die Wahl- und Abstimmungsbeteiligung. Im Alter über 70 Jahren nimmt sie wieder leicht ab. Bei den Nationalratswahlen von 1991 betrug die Wahlbeteiligung der 18 bis 23jährigen 30 Prozent, der 24 bis 39jährigen 44 Prozent, der 40 bis 64jährigen 55 Prozent und der über 65jährigen 52 Prozent (im Durchschnitt 46 Prozent).³ In der folgenden Tabelle 2 zeige ich die unterschiedliche Beteiligung der Altersgruppen anhand von vier Abstimmungen der jüngsten Zeit, nämlich der Abstimmung über die "Revision des Asylgesetzes" vom 5. April 1987, der Abstimmung über die Initiative "Für eine Schweiz ohne Armee" vom 26. November 1988, der Abstimmung über die Initiative "Kleeblatt Murten/Yverdon (N 1)" vom 1. April

² Ich untersuche nicht das gesamte politische Verhalten, sondern nur das Abstimmungsverhalten und ganz am Rande das Wahlverhalten.

³ Longchamp/Hardmeier, VOX-Analyse der Nationalratswahlen 1991, Adliswil/Bern 1992, S. 35.

1990 und der Abstimmung über die Initiative "Für den Ausstieg aus der Atomenergie" vom 23. September 1990. Ich wähle bewusst ein Gesetzesreferendum und drei Initiativen, weil Gesetzesreferenden und Volksinitiativen gewöhnlich heftiger umstritten sind als obligatorische Verfassungsreferenden. Natürlich sind die Daten von vier Volksabstimmungen nicht repräsentativ für alle Abstimmungen; aber zumindest in der Tendenz sind die altersmässigen Unterschiede hinsichtlich der Stimmbeteiligung bei allen Abstimmungen ähnlich.

Tabelle 2: Stimmbeteiligung der Altersgruppen
(in Zehnteln)

Altersgruppe	Referendum "Revision des Asylge- setzes" (5.4. 1987)	Initiative "Für eine Schweiz oh- ne Armee" (26.11.1989)	Initiative "Kleeblatt Murten / Yverdon" (1.4.1990)	Initiative "Für den Ausstieg aus der Atomenergie" (23.9.1990)
18-29	0.234	0.6	0.45	0.332
30-39	0.414	0.71	0.56	0.342
40-49	0.494	0.75	0.57	0.432
50-59	0.464	0.7	0.58	0.412
60-69	0.544	0.7	0.68	0.432
70+	0.474	0.69	0.62	0.452
Im Durch- schnitt	0.424	0.686	0.405 ⁴	0.392

Quelle: Vox-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen

⁴ Bei Nachbefragungen zeigt sich regelmässig, dass im Durchschnitt mehr Stimmberechtigte angeben, an der Abstimmung teilgenommen zu haben, als die tatsächliche Stimmbeteiligung ausmacht. Bei dieser VOX-Analyse wurde die durch die Befragten angegebene Beteiligung offenbar nicht wie üblich gewichtet. Die tatsächliche durchschnittliche Beteiligung von 40,5 Prozent liegt deshalb beträchtlich unter der deklarierten Beteiligung.

Die Beteiligung der jüngsten Altersgruppe liegt konstant unter dem Durchschnitt, jene der über 50jährigen stets über dem Durchschnitt. Die Tendenz ist deutlich erkennbar: bis zum Lebensalter von 70 steigt die Beteiligung fast kontinuierlich an.

2.2 Alter und Abstimmungsverhalten

Was das Abstimmungsverhalten angeht, so gilt in der Regel: je älter der Stimmbürger, desto "konservativer" stimmt er ab, desto eher unterstützt er die Position der Mehrheit des Parlaments. Ich zeige dies wiederum beispielhaft anhand der vier bereits erwähnten Abstimmungen.

Tabelle 3:
Anteil der Ja-Stimmen nach Altersgruppen (in Zehnteln)

Altersgruppe	Referendum "Revision des Asylge- setzes" (5.4.1987)	Initiative "Für eine Schweiz oh- ne Armee" (26.11.1989)	Initiative "Kleeblatt Murten / Yverdon" (1.4.1990)	Initiative "Für den Ausstieg aus der Atomenergie" (23.9.1990)
18-29	0.46	0.60	0.50	0.64
30-39	0.58	0.50	0.39	0.57
40-49	0.75	0.41	0.29	0.49
50-59	0.69	0.29	0.38	0.32
60-69	0.76	0.13	0.31	0.47
70+	0.82	0.13	0.27	0.44
Im Durch- schnitt	0.67	0.36	0.33	0.47

Beim Asylgesetz handelte es sich um ein fakultatives Referendum. Ältere Stimmbürger haben die Position von Regierung und Parlament (Ja zu einer strengeren

Asylgesetzgebung) stärker unterstützt als jüngere. Die drei Initiativen hatten eher eine "progressive" Stossrichtung - Abschaffung der Armee, Verzicht auf das Autobahnteilstück Murten/Yverdon, Ausstieg aus der Atomenergie - und wurden von der Parlamentsmehrheit zur Ablehnung empfohlen. Mit zunehmendem Alter nahm die Unterstützung für die Initiativen tendenziell ab.

3 Konsequenzen der Veränderung der demographischen Struktur

3.1 Potential der Stimm- und Wahlberechtigten

Während 1990 655'000 oder 14,6 Prozent der 4,5 Millionen Stimmberechtigten über 70 Jahre alt waren, werden es nach dem Szenario "Stabilisierung" im Jahr 2040 1,26 Millionen oder 25,6 Prozent von 4,9 Millionen Stimmberechtigten sein. 763'500 der über 70jährigen werden Frauen sein. 55,3 Prozent der Stimmbürger werden im Jahre 2040 über 50 Jahre alt sein, während es 1990 41,3 Prozent waren.

Die älteren Bevölkerungsgruppen werden das grösste Stimmbürger- und Wählerpotential ausmachen. Es ist anzunehmen, dass sich die politischen Parteien und andere Akteure bei Wahl- und Abstimmungskampagnen auf dieses Potential ausrichten werden. Wegen dieses grösseren Rekrutierungspotentials werden vermutlich auch mehr ältere Menschen politische Ämter bekleiden. Dies bedeutet, dass im politischen Entscheidungsprozess die Interessen der oberen Altersgruppen eher Chancen auf Berücksichtigung und Durchsetzung haben werden als die Interessen der unteren.

3.2 Ausgang von Abstimmungen und Wahlen

Für die folgenden Modellrechnungen muss ich einige Annahmen treffen. Die erste ist: Die altersbedingten Unterschiede im Abstimmungsverhalten und bei der Beteiligung bleiben etwa gleich. Dann gehe ich davon aus, dass sich die stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und -schweizer nicht stärker als heute an Abstimmungen

beteiligen. Das individuelle Abstimmungsverhalten bleibt also wie bisher, die Resultate der Abstimmungen werden aber anders ausfallen, weil die Struktur des Elektorats sich ändern wird. Wie gross der Einfluss der Strukturänderung sein wird, gilt es im folgenden zu ermitteln.

Tabelle 4 a:

Initiative "Für eine Schweiz ohne Armee" (Abstimmung vom 26.11.1989)
(Elektorat und Stimmende in Tausend)

Gruppe	Elektorat absolut	Stimme- beteiligung	Stimmende	Ja-Anteil	Ja-Stim- mende
18-29	1009.5	0.60	605.70	0.60	363.42
30-39	818.2	0.71	580.92	0.50	290.46
40-49	800.3	0.75	600.23	0.41	246.09
50-59	620.6	0.70	434.42	0.29	125.98
60-69	573.3	0.70	401.31	0.13	52.17
70+	654.8	0.69	451.81	0.13	58.74
Total	4476.7		3074.39		1136.86
Prozent			68.68		36.98

Der hier berechnete Anteil der Ja-Stimmenden von 37 Prozent ist höher als der tatsächliche Anteil von 35,6 Prozent bei der Abstimmung, weil ich die 18 und 19jährigen⁵ miteinbezogen habe, und zwar unter der Annahme, ihr Abstimmungsverhalten sei gleich wie jenes der 20 bis 29jährigen. Weil das Stimmverhalten der jüngsten Altersgruppe "progressiver" ist, erhöht sich nach dieser Berechnung die Zustimmung zu den hier beispielhaft angeführten Volksinitiativen.

Wie würde nun das Abstimmungsergebnis lauten, wenn das Elektorat des Jahres 2040 zu den Urnen gegangen wäre? In der folgenden Tabelle 4 b habe ich in der Spalte "Elektorat absolut" die Daten für das Jahr 2040 gemäss dem Szenario "Stabilisierung"

⁵ Das Stimm- und Wahlrechtsalter "18" wurde in der Schweiz in der Volksabstimmung vom 3. März 1991 gutgeheissen.

eingesetzt. Die Multiplikation mit der Stimmbeteiligung ergibt die Zahl der Stim-menden, diese multipliziert mit dem Ja-Anteil die Zahl der Ja-Stimmenden.

Tabelle 4 b:

Initiative "Für eine Schweiz ohne Armee"

Projektion für das Jahr 2040, Szenario "Stabilisierung" (Elektorat und Stimmende in Tausend)

Gruppe	Elektorat absolut	Stimmbe-teiligung	Stimmende	Ja-Anteil	Ja-Stim-mende
18-29	766.3	0.60	459.78	0.60	275.87
30-39	668.1	0.71	474.35	0.50	237.18
40-49	758.7	0.75	569.03	0.41	233.30
50-59	750.7	0.70	525.49	0.29	152.39
60-69	706.6	0.70	494.62	0.13	64.30
70+	1257.8	0.69	867.88	0.13	112.82
Total	4908.2		3391.15		1075.86
Prozent			69.09		31.73

Hätte das Elektorat des Jahres 2040 über die Initiative "Für eine Schweiz ohne Armee" abgestimmt, dann hätte - unter der Annahme gleichen Stimmverhaltens - ein Ja-Stimmenanteil von 31,7 Prozent resultiert. Da das Elektorat im Jahre 2040 im Durchschnitt älter sein wird als jenes von 1990 - das Medianalter wird von 38 auf 46 Jahre steigen -, fallen die veränderungswilligen jüngeren Stimmbürger weniger ins Gewicht.

Die gleiche Modellrechnung für die Initiative "Für den Ausstieg aus der Atomenergie" sieht wie folgt aus:

Tabelle 5 a:

Initiative "Für den Ausstieg aus der Atomenergie" (Abstimmung vom 23.9.1990)
(Elektorat und Stimmende in Tausend)

Gruppe	Elektorat absolut	Stimmbe- teiligung	Stimmende	Ja-Anteil	Ja-Stim- mende
18-29	1009.5	0.33	335.15	0.64	214.50
30-39	818.2	0.34	279.82	0.57	159.50
40-49	800.3	0.43	345.73	0.49	169.41
50-59	620.6	0.41	255.69	0.32	81.82
60-69	573.3	0.43	247.66	0.47	116.40
70+	654.8	0.45	295.97	0.44	130.23
Total	4476.7		1760.03		871.86
Prozent			39.32		49.5

Auch hier ist, wegen des Einbezugs der 18- und 19jährigen, der Anteil der Ja-Stimmenden mit 49,5 Prozent höher als der tatsächliche von 47,1 Prozent.

Tabelle 5 b:

Initiative "Für den Ausstieg aus der Atomenergie"

Projektion für das Jahr 2040, Szenario "Stabilisierung" (Elektorat und Stimmende in Tausend)

Gruppe	Elektorat absolut	Stimmbe- teiligung	Stimmende	Ja-Anteil	Ja-Stim- mende
18-29	766.3	0.332	254.41	0.64	162.82
30-39	668.1	0.342	228.49	0.57	130.24
40-49	758.7	0.432	327.76	0.49	160.60
50-59	750.7	0.412	309.29	0.32	98.97
60-69	706.6	0.432	305.25	0.47	143.47
70+	1257.8	0.452	568.52	0.44	250.15
Total	4908.2		1993.73		946.26
Prozent			40.62		47.46

Für diese und die beiden hier nicht im Detail angeführten Abstimmungen fasse ich die Ergebnisse der Modellrechnungen in der folgenden Tabelle 6 zusammen:

Tabelle 6:
Zusammenfassung

	Referen- dum "Re- vision des Asylgeset- zes" (5.4.1987)	Initiative "Für eine Schweiz ohne Ar- mee" (26.11.1989)	Initiative "Kleeblatt Murten / Yverdon" (1.4.1990)	Initiative "Für den Ausstieg aus der Atomenergie" (23.9.1990)
Ja-Anteil abgestim- mt	68.7	37.0	35.8	49.5
Prognose Ja-Anteil 2040	71.6	31.7	34.0	47.5
Differenz Prozent- punkte	+ 2.9	- 5.3	- 1.8	- 2.0
Differenz als Pro- zente der Ja-Stim- menden	+ 4.2	- 14.3	- 5.0	- 4.0

Nur bei der Initiative "Für eine Schweiz ohne Armee" fällt die unterschiedliche Struktur des Elektorats wesentlich ins Gewicht (5,3 Prozentpunkte bzw. 14,3 Prozent). Bei den drei andern erwähnten Beispielen sind die Unterschiede bescheiden. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass - bei unterstelltem gleichem Stimmverhalten - die Veränderungen der demographischen Struktur in den kommenden 50 Jahren nicht zu dramatisch anderen Abstimmungsergebnissen führen werden.

In der politischen Wirklichkeit wird es aber voraussichtlich so sein, dass die Veränderungen in der altersmässigen Zusammensetzung des Elektorats auch das Abstimmungsverhalten und die Abstimmungsbeteiligung verändern werden. Dies soll im nächsten Kapitel erörtert werden.

3.3 Konflikte zwischen Generationen

Ich würde die Hypothese aufstellen, dass das Alter in Zukunft als Konfliktlinie beim Elektorat deutlicher hervortreten wird. Würde die Konfliktlinie Alter gar dominant, so könnte die Mehrheit der über 50jährigen ihre Interessen gegenüber den Jüngeren bei Wahlen und Abstimmungen regelmässig durchsetzen. Die zahlenmässig grossen älteren Bevölkerungsgruppen werden in hohem Masse auf Dienstleistungen durch Jüngere angewiesen sein. Sie könnten diese Dienstleistungen über den Stimmzettel erzwingen. Die Erbringer der Dienstleistungen werden vermutlich zu einem beträchtlichen Teil nicht stimmberechtigte Ausländer sein, während die jüngeren Schweizerinnen und Schweizer diese Leistungen mitzufinanzieren hätten.

Dadurch würde die Konflikintensität steigen, was zu höherer Beteiligung der Jüngeren und zu Forderungen nach politischen Reformen führen würde.

3.4 Konflikte mit der Dritten Welt

Die Menschen in der Dritten Welt werden im Durchschnitt sehr viel jünger sein als jene in Westeuropa. Schon heute sind zum Beispiel in den Maghreb-Staaten 65 Prozent der Menschen unter 20 Jahre alt. Es ist kaum abzusehen, wie sich diese Entwicklung auf das Verhalten eines Elektorates, das im Durchschnitt über 50 Jahre sein wird, auswirken wird, wenn es um Abstimmungsvorlagen geht, die Solidarität mit der Dritten Welt abverlangen.

4 Schlussfolgerungen für die Politik

4.1 Kreis der Stimm- und Wahlberechtigten

Eine naheliegende Massnahme zur Korrektur des Ungleichgewichts zwischen älteren und jüngeren Stimmbürgern wäre, vermehrt (junge) Ausländer einzubürgern oder

ihnen nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer das Stimm- und Wahlrecht zu gewähren. Die ausländische Wohnbevölkerung ist im Durchschnitt sowohl heute wie in den kommenden 50 Jahren jünger als die schweizerische. So betrug der Alterslastquotient - Zahl der über 64jährigen geteilt durch die Zahl der 15 bis 64 jährigen - bei den Schweizern 1990 27,5, bei den Ausländern hingegen nur 6,3.⁶ Im Jahre 2040 wird der Altersquotient nach dem Szenario Stabilisierung bei den Schweizern 50,9, bei den Ausländern 14,9 betragen. Mehr Bürgerrechtswechsel oder die Einführung des Ausländerstimmrechts würden also das Elektorat verjüngen.

Eine weitere denkbare Massnahme wäre die Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 16 Jahre.

4.2 Institutionelle Neuerungen

Eine politisch aktive Minderheit, die ihre Forderungen intensiv vertritt, wird gewöhnlich von der Mehrheit eine institutionelle Absicherung ihrer Position verlangen. Ich untersuche im Folgenden einige institutionelle Neuerungen, die bei zunehmender Konfliktintensität das Verhältnis zwischen den Generationen befrieden könnten. Es sind zum Teil Vorkehrungen, die die Schweiz zum Schutz von Minderheiten schon getroffen hat und die nun entsprechend auf die neue Konfliktlinie übertragen würden.

- *Demographisches Mehr*: Neben oder statt eines Ständemehrs könnte man bei Volksabstimmungen ein "demographisches Mehr" verlagen: zusätzlich zur Mehrheit der Stimmenden würde zum Beispiel auch eine Mehrheit der unter 50jährigen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verlangt, damit eine Abstimmungsvorlage gültig angenommen ist.⁷

⁶ Anders formuliert: Auf 100 15 bis 64jährige Schweizer kommen 27,5 Schweizer, die älter als 64 sind. Auf 100 15 bis 64jährige Ausländer kommen jedoch nur 6,3 Ausländer, die älter als 64 sind.

⁷ Die würde erfordern, dass zwei Arten von Stimmzetteln ausgegeben würden.

- *Neuregelung des passiven Wahlrechts (Parlament und Regierung)*: Ähnlich wie es heute ein ungeschriebenes Gesetz ist, dass stets zwei Vertreter der lateinischen Schweiz im Bundesrat sitzen, könnte man für die Besetzung von hohen Ämtern altersmässige Quoten einführen, die zumindest für die erstmalige Wahl in ein Amt gälten. Denn anders als Merkmale wie Geschlecht oder Herkunft ändert sich das Merkmal "Alter". Günstige Auswirkungen bezüglich der altersmässigen Zusammensetzung von Behörden könnten auch Amtszeitbeschränkungen haben.

- *Jugendkammer und Senat*: Falls das Durchschnittsalter in den eidgenössischen Räten markant steigen würde, könnte man statt eines National- und Ständerates einen Nationalrat und einen "Generationenrat" wählen. Im Generationenrat müssten mindestens 50 Prozent der Mandatsinhaber unter 50 Jahre alt sein.

- *Stimmgewichtung*: Ganz ähnlich wie im vergangenen Jahrhundert die Stimmen nicht nur gezählt, sondern nach verschiedenen Kriterien - etwa Bildung, Einkommen, Vermögen, Wohnort - auch gewichtet wurden, könnte man bei Abstimmungen die Stimmen nach Lebensalter gewichten. Ein 18jähriger hätte zum Beispiel ein Stimmgewicht von 2. Mit jedem Lebensjahr nähme das Stimmgewicht um 0,01 ab, also hätte ein 70jähriger noch ein Stimmgewicht von 1,28. Mit dieser Regelung würde man allerdings abrücken vom elementaren Prinzip "Ein Mensch - eine Stimme".

- *Heraufsetzung des Rentenalters*: Mit der Heraufsetzung des Rentenalters würde die ältere Generation nicht nur länger zum Unterhalt der Rentner beitragen; durch die längere Einbindung in die Erwerbstätigkeit wäre sie auch eher geneigt, bei Abstimmungen die Interessen der Erwerbstätigen zu berücksichtigen und die Finanzierungsseite des Sozialstaates zu beachten.

5 Zusammenfassung

Die Veränderungen in der Struktur des Elektorats, die sich in den kommenden 50 Jahren ergeben werden, haben nur einen geringen Einfluss auf den Ausgang von Volksabstimmungen und Wahlen, sofern Abstimmungsverhalten und Beteiligung der Altersgruppen ähnlich bleiben. Es ist aber davon auszugehen, dass vermehrt generationenbedingte Konflikte auftreten, insbesondere dann, wenn die über 50jährigen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die in 20 Jahren die Mehrheit des Elektorats ausmachen werden, die jüngeren Generationen regelmässig überstimmen. Als Korrektive kommen die Ausdehnung des Kreises der Stimm- und Wahlberechtigten sowie institutionelle Vorkehren zum Schutz der jüngeren Generationen in Betracht.