

59.7 Prozent der Schweizer*innen nahmen am 13. Juni 2021 an der Abstimmung zur Initiative «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung» teil. Auch die vier übrigen Vorlagen verzeichneten eine ähnlich hohe Beteiligung. Seit 1971 wurde nur an vier Abstimmungssonntagen eine höhere Beteiligung erzielt. Damit drängt sich sogleich die Frage auf, ob und in welcher Form die hohe Stimmbeteiligung das Abstimmungsergebnis beeinflusst hat. Diese Frage stellt sich besonders mit Blick auf das CO₂-Gesetz, dessen Ablehnung nicht unbedingt erwartet werden konnte. Wurde das CO₂-Gesetz gar zum Opfer der Verknüpfung mit den beiden stark mobilisierenden Agrarinitiativen?

Mit dem CO₂-Gesetz und den beiden Agrarinitiativen widmeten sich gleich drei der fünf Vorlagen dem Thema der Nachhaltigkeit. Angesichts des hohen Stellenwerts der nachhaltigen Entwicklung für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft werden es wohl nicht die letzten Abstimmungen sein, die sich diesem Thema widmen. Umso wichtiger ist für die Akteure des Pro- und Contra-Lagers die genaue Analyse des Abstimmungsergebnisses.

Im Übrigen wäre eine Stimmbeteiligung von knapp 60 Prozent in Liechtenstein nicht wie in der Schweiz ein positiver Ausreisser, sondern vielmehr ein Anlass zur Sorge. Seit dem Jahr 2000 lag die Stimmbeteiligung bei nationalen Abstimmungen in Liechtenstein nur einmal unter 60 Prozent. Im langjährigen Durchschnitt nehmen mehr als 70 Prozent der Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner an Abstimmungen teil. Aufgrund dieser konstant hohen Beteiligung hat die Mobilisierung bestimmter Wählergruppen meist keinen starken Einfluss auf den Ausgang einer Abstimmung. Allerdings macht dies den Ausgang von direkt-demokratischen Abstimmungen nicht unbedingt besser vorhersehbar. Wir können also gespannt auf die nächsten Abstimmungen blicken.

*Christian Frommelt
Direktor Liechtenstein-Institut*

LI FOCUS

2/2021



Brachten die Agrarinitiativen das CO₂-Gesetz zu Fall?

Der Einfluss von «Multipack-Abstimmungen»

THOMAS MILIC

Am 13. Juni 2021 hatte das Schweizer Stimmvolk über fünf Vorlagen zu befinden. Vier der fünf Vorlagen wurden dabei von einer Mehrheit der Stimmenden verworfen, überraschenderweise auch das CO₂-Gesetz. Es scheiterte nicht an der Lethargie und Siegesgewissheit der urbanen Regionen. Die Beteiligung in den Städten war hoch. Aber die Mobilisierungskraft der linken Städte wurde am 13. Juni 2021 durch eine massive Mobilisierung der ländlichen Regionen gekontert. Die Motoren dieser Mobilisierung waren indessen die beiden Agrarinitiativen, denen auf dem Land oftmals ein höherer Stellenwert beigemessen wurde als dem CO₂-Gesetz. Das Scheitern des CO₂-Gesetzes hatte gewiss mehr als eine Ursache, aber die abstimmungsterminbedingte Kombination mit den Agrarinitiativen war eine davon.

Am 13. Juni 2021 lehnte eine knappe Mehrheit (51.6%) der Schweizer

Stimmberechtigten das CO₂-Gesetz ab. Kaum stand das Nein fest, wurde bereits heftig über dessen Ursachen spekuliert. Gewisse Kreise sahen im Bundesrat den Hauptschuldigen des «[CO₂-Debakels](#)». Sie warfen ihm vor, die Referendumsabstimmung zum [falschen Zeitpunkt angesetzt zu haben](#): Denn gleichzeitig mit dem CO₂-Gesetz wurde über [vier weitere Vorlagen](#) befunden. Zwei dieser Vorlagen, die beiden Agrarinitiativen, hätten, so die Argumentation, hohe Reizwirkung auf die ländliche Bevölkerung ausgeübt. Die durch den [emotionalen Abstimmungskampf](#) aufgeputschte Landbevölkerung habe sodann nicht nur die Agrarinitiativen versenkt, sondern auch noch gleich das Klimagesetz, [welches in deren Perspektive ein hauptsächlich links-urbanes Ansinnen gewesen sei. Man hätte das CO₂-Gesetz deshalb am nächstfolgenden Abstimmungstermin vorlegen sollen](#).

Abgesehen davon, dass diese Argumentation aus demokratietheore-

tischer Sicht fragwürdig erscheint,¹ ist der Handlungsspielraum des Bundesrates bei der Ansetzung der Stimmthemen eines Abstimmungswochenendes beschränkt. Der Bundesrat kann abstimmungsreife Vorlagen nicht beliebig hinauszögern. Für Volksinitiativen gilt beispielsweise eine bestimmte Behandlungsfrist, die nur unter gewissen Bedingungen verlängert werden kann.² Initiativen können also nicht nach Gutdünken verschleppt werden. Bei Referendumsvorlagen wiederum haben die Behörden und das Parlament zumeist ein vitales Interesse, dass diese möglichst rasch in Kraft treten.³ Kurz, aus formalrechtlichen, aber auch praktischen Gründen ist der bundesrätliche Manövrierraum bei der Zusammensetzung der Stimmthemen eines Urnenganges beschränkt. Aber die Frage, *ob die thematische Zusammensetzung eines Abstimmungswochenendes einen Einfluss auf das Ergebnis der einzelnen Vorlagen hat*, ist gleichwohl berechtigt. Hierzu gibt es allerlei Spekulationen, aber bislang keine wissenschaftlichen Analysen.

Der Grund für diese Forschungslücke liegt darin, dass die Frage nach dem Effekt von solchen «Multipack-Abstimmungen» schwer zu beantworten ist. Dazu müsste das *tatsächliche* Ergebnis zu einer Vorlage mit einem *kontrafaktischen* Ergeb-

nis verglichen werden, bei welchem diese Vorlage mit anderen Vorlagen oder, besser noch, alleine vorgelegt würde. Eine solche Situation ergibt sich (ausserhalb der Fiktion) nie. Selbst wenn beispielsweise die vom Bundesgericht annulierte Abstimmung über die Abschaffung der Heiratsstrafe nochmals stattgefunden hätte (ein wahrhaft interessantes sozialwissenschaftliches Experiment!), wäre die oben beschriebene Untersuchungsanlage, die uns ermöglichen würde, diesen Effekt genau zu beziffern, nicht vorgelegen.⁴ Aber ab und zu ergeben sich Situationen, die zumindest eine «tentative» Vergleichsaussage ermöglichen. Mit anderen Worten: Auch diese Untersuchung kann den Effekt der Agrarinitiativen auf den Ausgang der Abstimmung über das CO₂-Gesetz nicht genau errechnen, aber zumindest soll eine empirische *Annäherung an diese Fragestellung* gewagt werden.

A Tale of Two Referendums: Beteiligung und Urnenergebnis von Energiegesetz und CO₂-Gesetz

Wie ist eine solche Annäherung an ein kontrafaktisches Resultat mög-

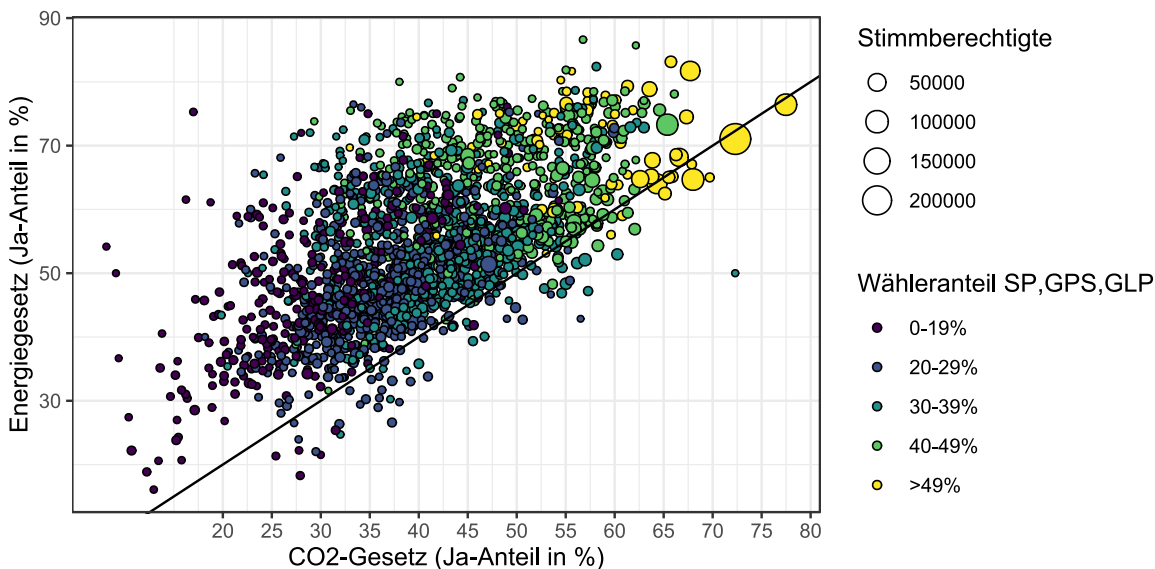
lich? Dadurch, dass das Ergebnis zum CO₂-Gesetz mit demjenigen einer «Baseline»- oder Referenzabstimmung verglichen wird. Als nationale Referenzabstimmung ist das Energiegesetz wohl am besten geeignet. Am 21. Mai 2017 nahm das Schweizer Stimmvolk dieses Gesetz an (58.2% Ja-Stimmen). Das Gesetz war

Aus rechtlichen, aber auch praktischen Gründen ist der bundesrätliche Manövrierraum bei der Zusammensetzung der Stimmthemen eines Urnenganges beschränkt.

ein Massnahmenpaket, welches (u.a.) Massnahmen zur Energieeffizienzerhöhung, zur Förderung erneuerbarer Energien, aber auch zur *Senkung von CO₂-Emissionen* enthielt. Die kursorische Auflistung der Massnahmen macht bereits deutlich, dass das Energiegesetz inhaltlich nicht deckungsgleich

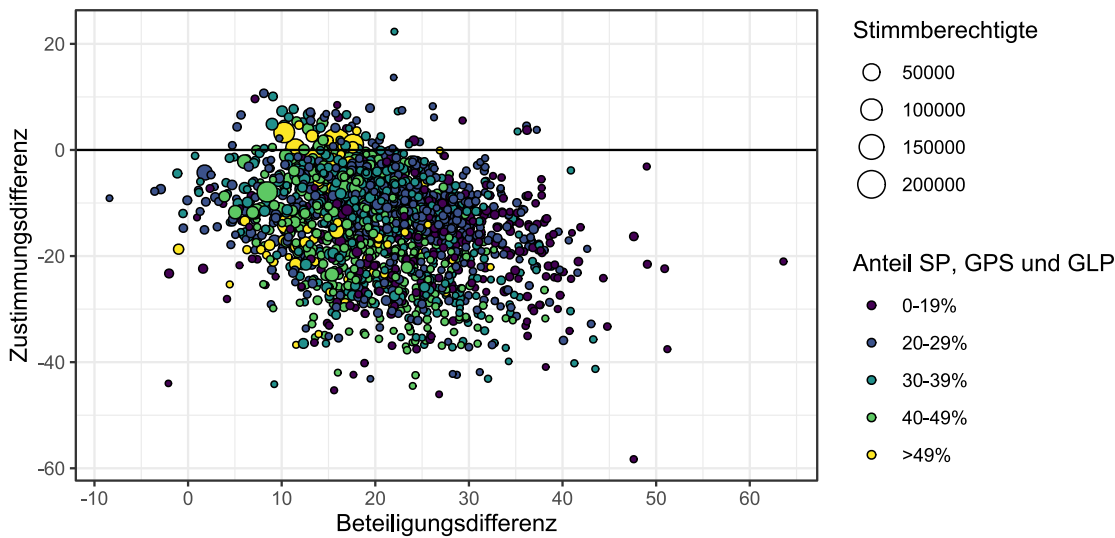
mit dem CO₂-Gesetz war: Beim Energiegesetz stand zudem namentlich der Atomausstieg im Mittelpunkt der Diskussionen, was beim CO₂-Gesetz kein Thema war. Aber die inhaltliche Stossrichtung beider Gesetzesrevisionen war trotzdem ähnlich: Die Förderung eines Wechsels von fossilen zu erneuerbaren Energien. Die «politische» Ausgangslage beider Abstimmungen war ebenfalls vergleichbar: Von den grossen Parteien stemmte sich einzig die SVP gegen das Energiegesetz wie auch das CO₂-Gesetz.⁵

Abbildung 1: Zustimmung zum CO₂-Gesetz und zum Energiegesetz auf Gemeindeebene (n=2'028)



Datenquelle: BFS.

Abbildung 2: Zustimmungsdifferenz (zwischen CO₂-Gesetz und Energiegesetz) und Beteiligungsdifferenz (zwischen CO₂-Gesetz und Energiegesetz) (n=2'028)



Datenquelle: BFS.

Zuletzt wurde das Energiegesetz damals *alleine* vorgelegt – zumindest gab es auf nationaler Ebene keine weitere Vorlage⁶, was den Vergleich mit dem CO₂-Gesetz besonders attraktiv macht.⁷

Abbildung 1 zeigt, dass die beiden Vorlagen tatsächlich ein ähnliches Stimmresultat aufwiesen.⁸

Die Abbildung zeigt aber auch, dass die Zustimmung zum CO₂-Gesetz in den meisten Gemeinden tiefer lag als zugunsten des Energiegesetzes (die Linie in der Abbildung 1 ist die Diagonale des Koordinatensystems), was angesichts der beiden Gesamtergebnisse nicht sonderlich überrascht. Aber auffallend ist, dass die links-grün dominierten Städte (grosse, gelb eingefärbte Kreise) als Kollektiv bei beiden Vorlagen oftmals *gleich* einlegten, während in den ländlichen, bürgerlich oder SVP-dominierten Gemeinden (kleine, dunkelblau eingefärbte Kreise) die Opposition gegen das CO₂-Gesetz im Vergleich zum Energiegesetz oftmals erheblich *zunahm*.

Was ist in den ländlichen Regionen geschehen? Wie bereits erwähnt, wurde bereits am Abstimmungs-

sonntag vermutet, dass die beiden Agrarinitiativen die Landbevölkerung in Massen an die Urnen getrieben habe, was sodann zur Ablehnung des CO₂-Gesetzes geführt habe. Meist wird dabei nicht genau ausgeführt, wieso eine höhere Beteiligung auf dem Land *zwangsläufig* zu einer stärkeren Ablehnung des CO₂-Gesetzes führen muss. Es hat wohl kaum damit zu tun, dass die *inhaltliche* Auseinandersetzung mit den Agrarinitiativen

Während die links-grün dominierten Städte bei Energie- und CO₂-Gesetz oftmals gleich einlegten, nahm in den ländlich-konservativen Gemeinden die Opposition gegen das CO₂-Gesetz erheblich zu.

zu einem *Umdenken* bei der CO₂-Vorlage führte, sondern dass die beiden Agrarinitiativen eine *bestimmte* Gruppe von Stimmberechtigten *mobilisierten*, die *nie oder nur unregelmässig* zur Urne gehen und generell (oder auch im speziellen Fall der CO₂-Vorlage) eher ein «Nein» als ein «Ja» in die Urnen einlegen. Kurz, die These lautet: Die durch die Agrarinitiativen ausgelöste «zusätzliche» Mobilisierung, die über das normale Mass an Partizipation hinausgeht, hat das CO₂-Gesetz zu Fall gebracht.

Tatsächlich lag die Teilnahmequote bei der Abstimmung über das Energiegesetz (42.9%) deutlich unter dem Beteiligungswert für das CO₂-Gesetz (59.7%). Das Energiege-

setz wurde am 21.5.2017 auch *alleine* vorgelegt, während das Klimagesetz in einem Multipack mit *vier weiteren* (nationalen) Vorlagen zur Abstimmung gelangte. Die Beteiligungsdifferenz betrug national rund 17 Prozentpunkte, wobei sie aber zwischen den Gemeinden *stark variierte*: In einigen wenigen Gemeinden lag die Beteiligung bei der Abstimmung über das CO₂-Gesetz *unter* jener über das Energiegesetz, aber in den allermeisten Gemeinden lag sie höher – in gewissen Gemeinden gar deutlich höher.⁹ Begünstigte diese hohe Beteiligungsdifferenz die Ablehnung des CO₂-Gesetzes?

Tatsächlich ist ein Zusammenhang zwischen Beteiligungsdifferenz und Zustimmungsdifferenz erkennbar (Abbildung 2): Je höher die Beteiligung bei der Abstimmung über das CO₂-Gesetz (im Vergleich zum Energiegesetz) ausfiel, desto stärker wurde das CO₂-Gesetz abgelehnt – und dies nicht bloss in absoluten Zahlen, sondern vor allem auch im Vergleich zum Energiegesetz.¹⁰ Mit anderen Worten: Je höher die Beteiligungsdifferenz zwischen den beiden Vorlagen, desto stärker wuchs die Opposition gegen das CO₂-Gesetz. Der doch recht breite Punkteschwarm (R-Quadrat = .09) in der Abbildung 2 deutet aber darauf hin, dass die Beteiligungsdifferenz beileibe nicht der einzige

Faktor dafür gewesen sein kann, dass das CO₂-Gesetz im Gegensatz zum Energiegesetz abgelehnt wurde.

Der Vorbote der nationalen CO₂-Gesetzesabstimmung: Die Abstimmung über das kantonale Energiegesetz im Kanton Aargau

Um sich dem Beteiligungseffekt weiter anzunähern, stehen uns weitere Datenpunkte zur Verfügung. Denn die Annahme des nationalen Energiegesetzes im Jahre 2017 hatte eine Anpassung der kantonalen Energiegesetze zur Folge. Einige dieser Energiegesetze wurden sodann dem Volk vorgelegt – aufgrund von Referenden, die dagegen ergriffen wurden.

So stimmten am [27. September 2020 die Aargauer Stimmberechtigten über eine Revision des kantonalen Energiegesetzes](#) ab. Das Gesetz war wiederum nicht deckungsgleich mit dem CO₂-Gesetz. Bei der Aargauer Vorlage ging es hauptsächlich um die Umsetzung der Energiestrategie 2050 des Bundes *im Gebäudebereich*. Aber die Stossrichtung – ein Heizungsersatz von fossil zu erneuerbar – war ähnlich wie im CO₂-Gesetz, welches daneben allerdings auch

In mehr als zwei Drittel aller Schweizer Gemeinden war die Trinkwasser-Initiative der «Motor» der Beteiligung und nicht das CO₂-Gesetz.

noch andere Elemente enthielt wie den Klimafonds und die Flugticketabgabe. Die politische Konfliktkonstellation betreffend gab es weitere Parallelen zwischen dem Aargauer Energiegesetz und dem nationalen CO₂-Gesetz: Ersteres wurde von Regierung, Parlament sowie SP, Grüne, GLP, BDP, CVP, EVP und FDP unterstützt, während SVP und EDU (und auch der Hauseigentümergebund) es bekämpften. Beim CO₂-Gesetz war die Konfliktkonstellation national identisch und kantonal fast gleich: Die Aargauer FDP sprach sich im Gegensatz zur nationalen Mutterorganisation für eine Ablehnung des CO₂-Gesetzes aus. Zudem gab es auch beim

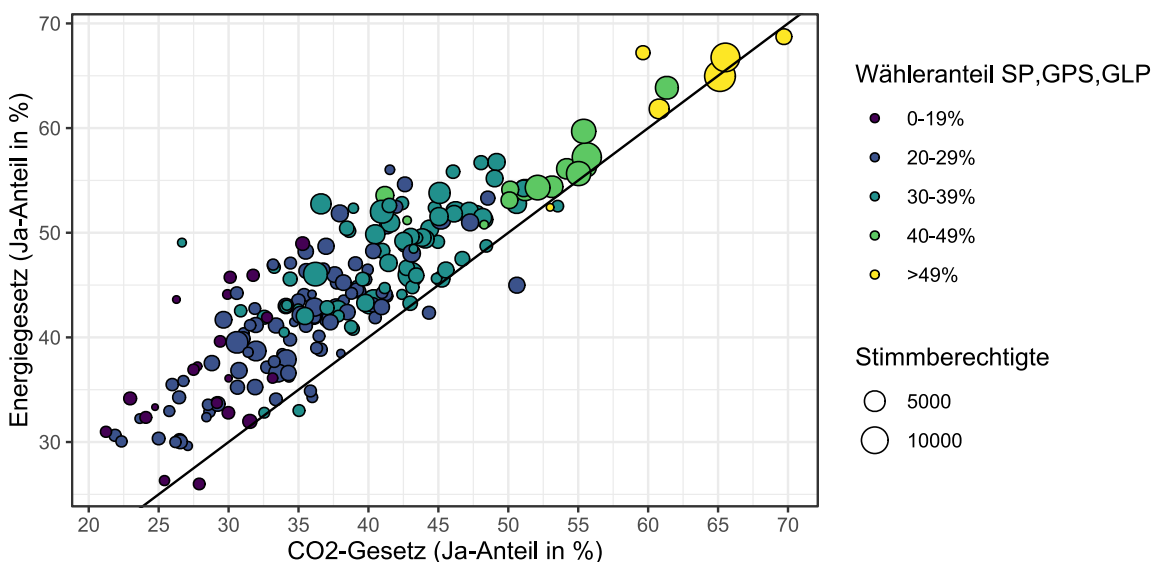
kantonalen Energiegesetz Abweichler in den linken Reihen: 25 Delegierte der SP stimmten bei der Delegiertenversammlung gegen das Gesetz, weil es ihnen *zu wenig* weit ging – eine Parallele zu Teilen der [Klimastreikbewegung, die gegen das CO₂-Gesetz das Referendum ergriffen](#).¹¹ Zuletzt fiel auch das Ergebnis an der Urne ähnlich aus: Das kantonale Energiegesetz wurde mit 50.9 Prozent Nein-Stimmen-Anteil abgelehnt, während das CO₂-Gesetz im Aargau

von 56 Prozent verworfen wurde. Tatsächlich zeigt die nachfolgende Abbildung, dass das Stimmverhalten in den Aargauer Gemeinden bei beiden Vorlagen sehr ähnlich ausfiel.

Abbildung 3 zeigt aber auch, dass sich das Stimmverhalten zwischen den beiden Vorlagen in den ländlichen Regionen etwas stärker unterschied als in den Städten, die meist auch über eine starke Linke (plus GLP) verfügen. Die Städte im Aargau liegen nämlich auf der Diagonalen der Koordinatenachse (siehe Abbildung 3), was bedeutet, dass die Ja-Stimmen-Anteile beider Abstimmungen *in etwa gleich hoch* lagen – und zwar meist über 50 Prozent. Die ländlich geprägten, bevölkerungsmässig kleinen Gemeinden mit tiefem Wählerpotenzial für SP, Grüne und GLP, liegen jedoch fast ausnahmslos *über* der Diagonalen – und dies teils deutlich. Mit anderen Worten: Diese Gemeinden verwarfen demnach das CO₂-Gesetz *stärker* als das Energiegesetz, während in den Städten, wie gesagt, das CO₂-Gesetz eine meist ähnlich hohe Zustimmung erfuhr wie das kantonale Energiegesetz.

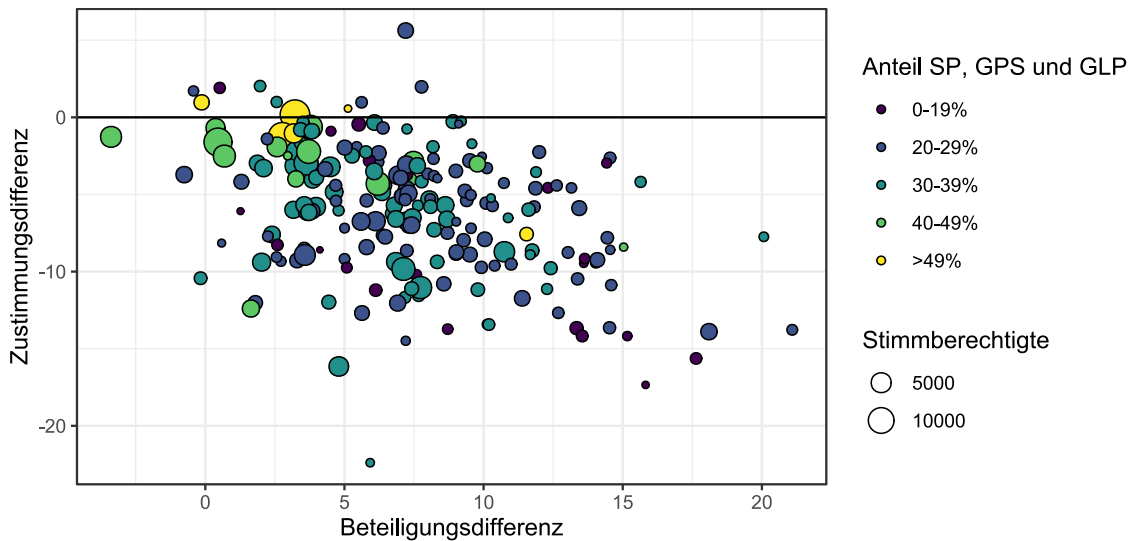
Die Beteiligung an beiden Urnenengängen (27.9.2020 und 13.6.2021) fiel unterschiedlich aus. 59 Prozent der Aargauer Stimmberechtigten nahmen bei der CO₂-Abstimmung

Abbildung 3: Zustimmung zum CO₂-Gesetz und zum kantonalen Energiegesetz in den Gemeinden des Kantons Aargau (n=210)



Datenquellen: BFS und Statistik Aargau. Bemerkungen: Angegeben sind die Wähleranteile bei den Nationalratswahlen 2019. Die Daten stammen aus den [Regionalporträts der Gemeinden 2021 des BFS](#).

Abbildung 4: Zustimmungsdifferenz (zwischen CO₂-Gesetz und kantonalem Energiegesetz) und Beteiligungsdifferenz (zwischen CO₂-Gesetz und kantonalem Energiegesetz) in den Gemeinden des Kantons Aargau (n=210)



Datenquellen: BFS und Statistik Aargau. Bemerkungen: Angegeben sind die Wähleranteile bei den Nationalratswahlen 2019. Die Daten stammen aus den [Regionalporträts der Gemeinden 2021 des BFS](#).

teil, während die Beteiligung beim kantonalen Energiegesetz 54.1 Prozent betrug. Diese hohe Beteiligung an der Abstimmung über das kantonale Energiegesetz hatte ihren Grund und er hatte wenig mit dem Energiegesetz selbst zu tun: Gleichzeitig mit dem kantonalen Energiegesetz wurde auch über die SVP-Begrenzungsinitiative befunden, welche der «Motor» des damaligen Urnengangs war.¹² Die Beteiligungsdifferenz zwischen den beiden Vorlagen betrug also bloss fünf Prozentpunkte, wobei diese Differenz zwischen den Gemeinden variierte: In einigen wenigen Gemeinden lag die Beteiligung bei der Abstimmung über das CO₂-Gesetz unter jener des kantonalen Energiegesetzes, aber in den meisten Gemeinden lag sie höher – in zwei Fällen (Oberhof, Abtwil) gar über 20 Prozentpunkte höher.

Auch hier ist ein Zusammenhang zwischen der zusätzlichen Mobilisierung und dem Widerstand gegen das CO₂-Gesetz zu erkennen. Wo die Beteiligung deutlich höher ausfiel als noch bei der Abstimmung über das Energiegesetz, fiel die Zustimmung zum CO₂-Gesetz. Noch etwas deutlicher als zuvor wird ersichtlich, dass die Städte bzw. grösseren, semi-urbanen Gemeinden mit einer starken Lin-

ken (gelb und grün) mit ganz wenigen Ausnahmen eine ähnliche Mobilisierung und ein ähnliches Stimmverhalten aufwiesen. *Courant normal* in den urbanen Hochburgen der Linken also. Das Land aber wurde ungewöhnlich stark mobilisiert und verwarf zugleich das CO₂-Gesetz heftiger als noch das kantonale Energiegesetz.

Abstimmung über die kantonalen Energiegesetze im Kanton Luzern und im Kanton Solothurn: Same Same but Different

Am Abstimmungswochenende vom 10. Juni 2018 wurde im Kanton Luzern und im [Kanton Solothurn](#) über [nahezu identische](#) kantonale Energiegesetze abgestimmt, die wie die Aargauer Gesetzesrevision eine Umsetzung der Anpassung der kantonalen Mustervorschriften im Energiebereich darstellten. Die politische Ausgangslage unterschied sich indessen zwischen Luzern und Solothurn. In Luzern unterstützten Gewerbe, Handelskammer, Städte, Gemeinden und FDP die Vorlage, während in Solothurn diese Akteure das Energiegesetz bekämpften und mit ihnen die Stadt-

präsidenten von Solothurn, Olten und Grenchen. Obwohl die Vorlagen inhaltlich fast gleich waren, fielen die Ergebnisse komplett anders aus: In Luzern wurde die Revision mit [komfortablen 58.7 Prozent](#) gutgeheissen, in Solothurn mit [wichtigen 70.5 Prozent](#) verworfen.

Trotzdem sind in beiden Kantonen offenkundige Parallelen zur CO₂-Abstimmung zu erkennen – indessen auf einem anderen Niveau. Im Kanton Luzern brach die Zustimmung zum CO₂-Gesetz im Vergleich zum Energiegesetz regelrecht ein – und zwar in allen Gemeinden (Abbildung 5). Selbst in der Stadt Luzern (grosser gelber Kreis), welche beide Vorlagen annahm, fiel die Zustimmung zum CO₂-Gesetz signifikant tiefer (66.6%) aus als beim kantonalen Energiegesetz (72.4%). In ländlichen

[In der Luzerner Gemeinde Luthern stieg die Beteiligung von mageren 23.7 \(kantonales Energiegesetz\) auf sagenhafte 82 Prozent \(CO₂-Gesetz\).](#)

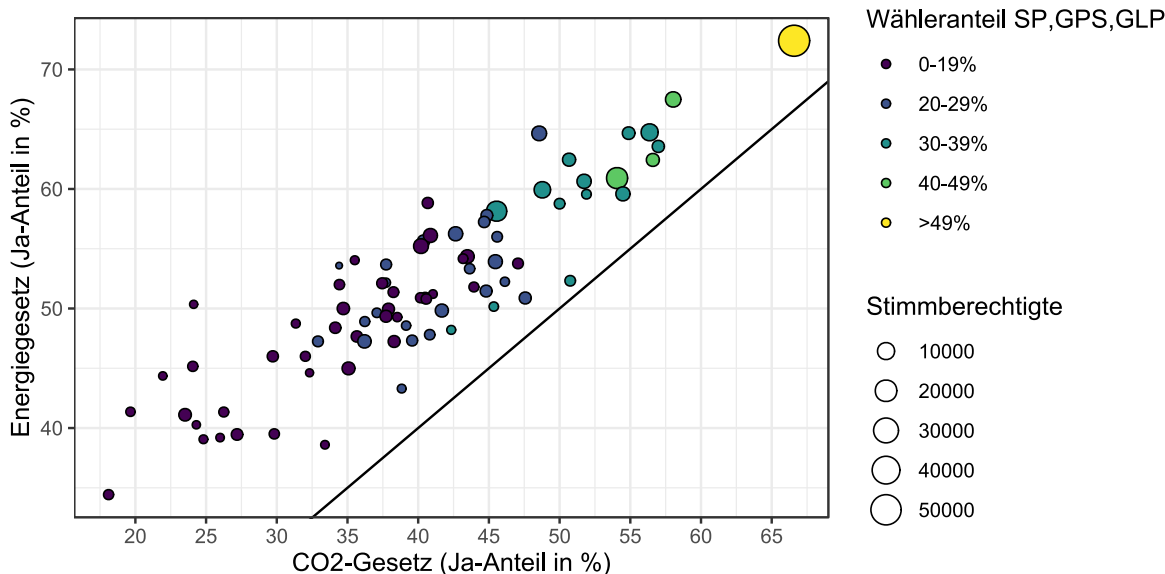
Gemeinden fiel die Zustimmung aber meist noch spektakulärer. In Luthern beispielsweise von 41.4 (kantonales Energiegesetz) auf 19.7 Prozent (CO₂-Gesetz). Die Beteiligung stieg in Luthern hingegen von mageren 23.7 (kantonales Energiegesetz) auf sagenhafte 82 Prozent (CO₂-Gesetz).

Im Kanton Solothurn sieht das Bild indessen anders aus (Abbildung 6): In fast allen Gemeinden erhielt das nationale CO₂-Gesetz eine *höhere* Zustimmung als das kantonale Energiegesetz. Allerdings ist ebenfalls erkennbar, dass die Zunahme an Ja-Stimmen – gewissermassen spiegelverkehrt zu Luzern – in ländlichen Gemeinden etwas verhaltener ausfiel als in den Städten.

Die Gegenüberstellung von Beteiligungs- und Zustimmungsdifferenz zwischen den beiden Vorlagen hat in beiden Kantonen ein ähnliches Muster zur Folge (Abbildungen 7 und 8). Je höher die Beteiligungsdifferenz, desto unvorteilhafter waren die Ergebnisse für das CO₂-Gesetz: In Luzern wuchs der Widerstand gegen das CO₂-Gesetz umso heftiger, je grösser die Beteiligungsdifferenz zur

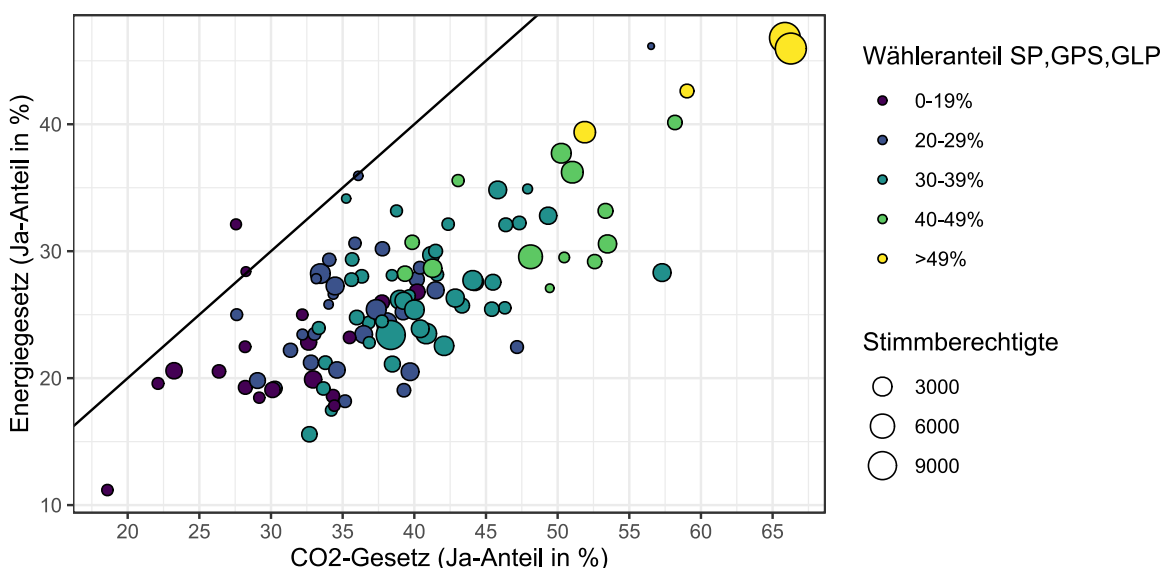
kantonalen Energieabstimmung war. In Solothurn, wo das kantonale Energiegesetz seinerzeit noch wuchtig verworfen wurde, stieg die Zustimmung zum nationalen CO₂-Gesetz zwar, aber in Gemeinden, wo die Beteiligung spektakulär hoch ausfiel, fiel dieser Zuwachs an Ja-Stimmen eher verhalten aus.

Abbildung 5: Zustimmung zum CO₂-Gesetz und zum kantonalen Energiegesetz in den Luzerner Gemeinden (n=80)



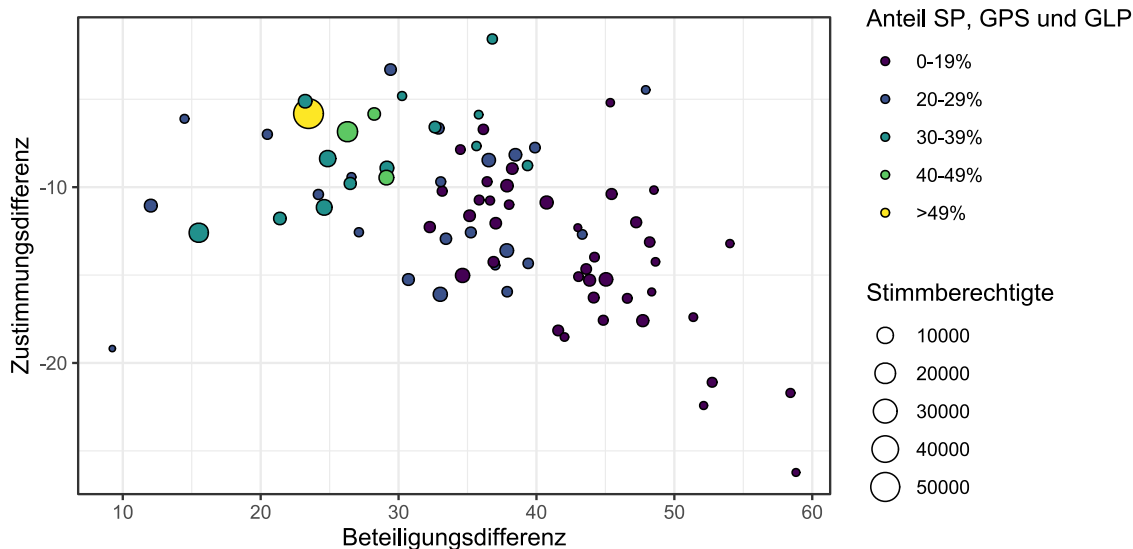
Datenquellen: BFS und Statistik Luzern. Bemerkungen: Angegeben sind die Wähleranteile bei den Nationalratswahlen 2019. Die Daten stammen aus den [Regionalporträts der Gemeinden 2021 des BFS](#).

Abbildung 6: Zustimmung zum CO₂-Gesetz und zum kantonalen Energiegesetz in den Solothurner Gemeinden (n=107)



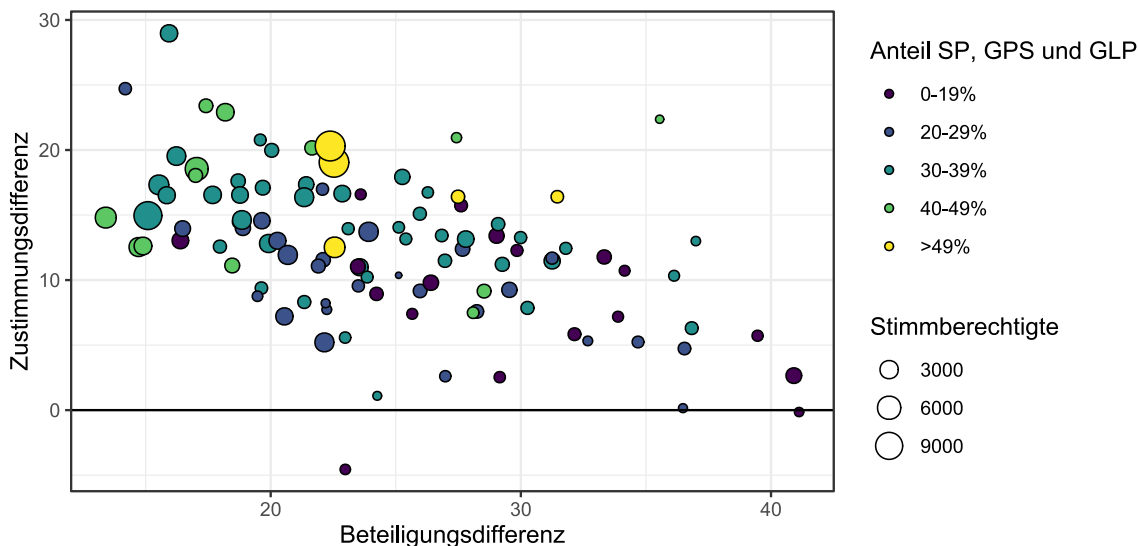
Datenquellen: BFS und Statistik Solothurn. Bemerkungen: Angegeben sind die Wähleranteile bei den Nationalratswahlen 2019. Die Daten stammen aus den [Regionalporträts der Gemeinden 2021 des BFS](#).

Abbildung 7: Zustimmungsdifferenz (zwischen CO₂-Gesetz und Energiegesetz) und Beteiligungsdifferenz (zwischen CO₂-Gesetz und Energiegesetz) in den Luzerner Gemeinden (n=80)



Datenquellen: BFS und Statistik Luzern. Bemerkungen: Angegeben sind die Wähleranteile bei den Nationalratswahlen 2019. Die Daten stammen aus den [Regionalporträts der Gemeinden 2021 des BFS](#).

Abbildung 8: Zustimmungsdifferenz (zwischen CO₂-Gesetz und Energiegesetz) und Beteiligungsdifferenz (zwischen CO₂-Gesetz und Energiegesetz) in den Solothurner Gemeinden (n=107)



Datenquellen: BFS und Statistik Solothurn. Bemerkungen: Angegeben sind die Wähleranteile bei den Nationalratswahlen 2019. Die Daten stammen aus den [Regionalporträts der Gemeinden 2021 des BFS](#).

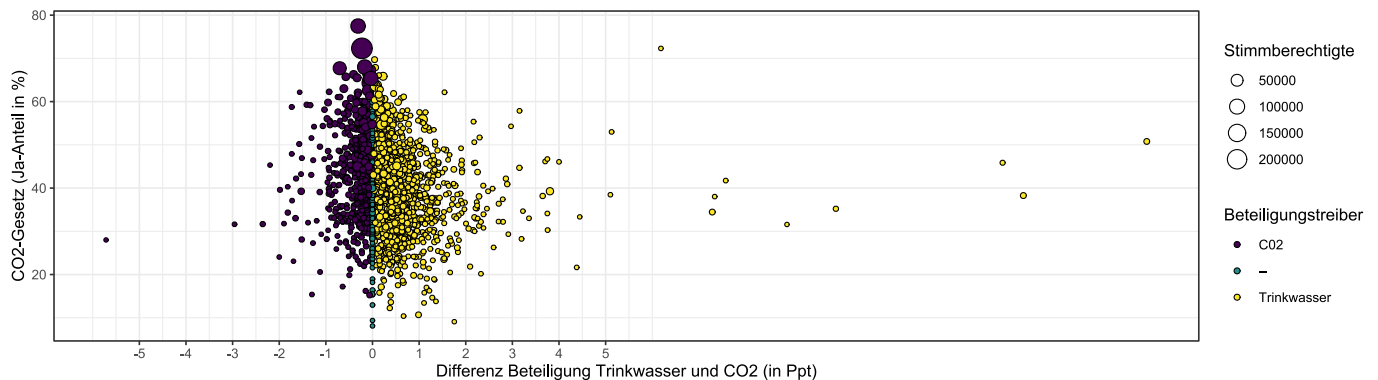
Die Mobilisierung durch die Agrarinitiativen schadete dem CO₂-Gesetz, war aber nicht alleine ausschlaggebend

Alle vier Abstimmungsvergleiche zeigen dasselbe Muster: In Gemeinden mit aussergewöhnlicher Mobilisierung schnitt das CO₂-Gesetz auch aussergewöhnlich schlecht ab. Die

Beteiligung wiederum war gerade in den ländlichen Gemeinden untypisch hoch. Die «Lokomotiven» dieser aussergewöhnlichen Stimmbeteiligung waren die beiden Agrarinitiativen, die in vielen Landregionen eine höhere Partizipationsquote erzielten als das CO₂-Gesetz.¹³ Abbildung 9 zeigt die Differenz in der gültigen¹⁴

Beteiligung zwischen Trinkwasser-Initiative und CO₂-Gesetz. Wenn wir die Vorlage mit der höchsten Beteiligung als «Motor» oder Treiber der Beteiligung am Urnengang im Allgemeinen betrachten dürfen, dann war die Trinkwasser-Initiative in mehr als zwei Drittel aller Schweizer Gemeinden dieser Urnengangs-Motor.

Abbildung 9: Differenz zwischen der gültigen Beteiligung bei der Trinkwasser-Initiative und dem CO₂-Gesetz und Ja-Stimmenanteil zum CO₂-Gesetz in den Schweizer Gemeinden (n=2'208)



Datenquellen: BFS. Die x-Achse gibt die Differenz in der Beteiligung zwischen Trinkwasser-Initiative und CO₂-Gesetz an. Alle gelb eingefärbten Gemeinden wiesen diesbezüglich einen positiven Wert auf, d.h. die Trinkwasser-Initiative wies eine höhere Beteiligung auf als das CO₂-Gesetz.

Die Abbildung 9 zeigt zudem, dass es das CO₂-Gesetz war, welches die Städter zur Urne trieb, während die Trinkwasser-Initiative den Rest des Landes zur Teilnahme motivierte.

Kurz: Die bevölkerungsstarken, linken Städte wurden zwar ebenfalls mobilisiert, aber in einem gewöhnlichen Ausmass. Als Beispiel diene der urbanste Kanton der Schweiz, Basel-Stadt: An der Abstimmung über die linke Konzernverantwortungsinitiative (KVI) beteiligten sich 55.2 Prozent aller Basler Stimmberechtigten. Beim CO₂-Gesetz waren es 58.1 Prozent. Als Vergleich dazu ein ländlich geprägter Kanton wie Schwyz: Die KVI lockte 47.1 Prozent der Stimmberechtigten an die Urne, während die Trinkwasser-Initiative 68.6 Prozent mobilisierte – ein Unterschied von mehr als 20 Prozentpunkten! Während also, überspitzt formuliert, die CO₂-Abstimmung für die links-grünen Städte ein Abstimmungs-sonntag wie (fast) jeder andere war, strömten im bürgerlich-konservativen Land buchstäblich Massen an die Urnen – letztlich zum Leidwesen des CO₂-Gesetzes.

Allerdings war die Mobilisierung nicht allein ausschlaggebend. Denn auch in den meisten links-grün dominierten Städten ist die Zustimmung zum CO₂-Gesetz im Vergleich zur «umweltpolitischen Baseline-Abstimmung» über das Energiegesetz zurückgegangen. Das aber

hat wahrscheinlich (auch) mit der unterschiedlichen inhaltlichen Ausgestaltung der Vergleichsvorlagen zu tun. Die vorliegende Untersuchungsanlage ist kein idealtypisches Experiment, mit welchem man «Multipack-Effekte» präzise nachweisen kann. Das CO₂-Gesetz enthielt beispielsweise eine Flugticketabgabe, über die in dieser Form noch nie abgestimmt worden ist. Deshalb erscheint es zumindest nicht abwegig, dass diese Flugticketabgabe auch die einen oder anderen urbanen Jugendlichen zur Ablehnung bewog. Schliesslich

zeigt der Vergleich der kantonalen Energie-Abstimmungen, wie wichtig die *politische Konfliktkonfiguration im Vorfeld einer Abstimmung* ist. Zwei inhaltlich fast identische Vorlagen erhielten im Kanton Luzern und im Kanton Solothurn gänzlich unterschiedliche Zustimmungswerte, die mit den generellen Energie- und Umweltpreferenzen beider Kantonsbevölkerungen nicht alleine zu erklären sind, sondern vorrangig mit der politischen Ausgangslage zu tun hatten.

Die urbane Schweiz hat das Abstimmungswochenende keineswegs verschlafen, davon zeugt die hohe Beteiligung in den Städten. Aber die mittlerweile gewohnt starke Mo-

bilisierungskraft der linken Städte, die bei Abstimmungen der jüngeren Vergangenheit wiederholt für linke Triumphe sorgte, wurde dieses Mal durch eine massive Mobilisierung der ländlichen Regionen gekontert. Befeuert wurde diese Mobilisierung

Für die links-grünen Städte war die CO₂-Abstimmung ein Abstimmungs-sonntag wie (fast) jeder andere. Auf dem Land aber strömten buchstäblich Massen an die Urnen – zum Leidwesen des CO₂-Gesetzes.

primär durch die Agrarinitiativen, denen auf dem Land oftmals ein höherer Stellenwert beigemessen wurde als dem CO₂-Gesetz. Trotzdem wäre es falsch, von einer «Verfälschung» des Stimmergebnisses zu sprechen. Denn im Prinzip ist es begrüssenswert, wenn sich möglichst viele Bürger-

rinnen und Bürger am politischen Entscheidungsprozess beteiligen. Behörden, Medien und auch Parteien fordern die Stimmbevölkerung ja vor jedem Urnengang auch emphatisch auf, sich daran zu beteiligen. Und nun ist genau dies am 13. Juni 2021 geschehen – so gesehen besitzt der Entscheid über das CO₂-Gesetz gar eine besonders hohe Legitimität. Gleichzeitig ist es nicht unproblematisch, wenn ein Urnenergebnis (möglicherweise auch) von zufälligen, *abstimmungsterminbedingten* Beteiligungsschwankungen abhängig ist. Und, wie diese Analyse zeigte, besteht bei der vergangenen CO₂-Abstimmung just dieser Verdacht. ■

Anmerkungen

1. In diesem Vorwurf steckt implizit die Forderung, dass der Bundesrat Vorlagenthemen strategisch ansetzen solle: Behördenvorlagen sollen, so die Schlussfolgerung aus diesen Voten, so angesetzt werden, dass ihre Annahmehchancen maximal sind, während für Initiativen – so muss man wohl annehmen – das Umgekehrte gilt: Diese sollten so angesetzt werden, dass ihre Annahmehchancen minimal sind. Diese Sichtweise ist aus demokratiethoretischer Perspektive, um es gelinde auszudrücken, doch reichlich fragwürdig.
2. Bei der [Abzockerinitiative](#) wurde die Behandlungsdauer [zweimal um ein Jahr verlängert](#). Es dauerte demnach 4 ½ Jahre, bis das Begehren dem Volk vorgelegt wurde.
3. Bei einem fakultativen Gesetzesreferendum kann es nur zur Abstimmung kommen, wenn sich das Parlament vorgängig in seiner Mehrheit zugunsten dieser Vorlage ausgesprochen hat. Das Parlament wird demnach auch kein Interesse daran haben, eine allfällige Abstimmung über ein Gesetz, dem man zuvor mehrheitlich zugestimmt hat, verzögern zu wollen.
4. In diesem Fall wäre zwar nochmals über die exakt gleiche Vorlage abgestimmt worden, was an sich ein höchst interessantes Experiment darstellen würde. Aber wir müssten gleichwohl davon ausgehen, dass sich zwischen der Erstabstimmung und der Wiederholungsabstimmung zahlreiche weitere Faktoren geändert hätten, die eine Isolierung des Multipack-Effekts verunmöglichen würden.
5. Das CO₂-Gesetz wurde auch von EDU und PdA zur Ablehnung empfohlen. Das Referendum dagegen ergriffen neben Wirtschafts- und SVP-nahen Kreisen auch eine der Westschweizer Sektionen der Klimastreikbewegung. Das Energiegesetz wurde neben der SVP auch von EDU, FPS, Lega und MCG zur Ablehnung empfohlen. Es gab allerdings eine [nicht unbedeutende Anzahl abweichender Kantonalparolen aus den Reihen der FDP](#).
6. Auf kantonaler und lokaler Ebene wird es durchaus noch weitere Vorlagen gegeben haben. Aber in der Regel bilden die nationalen Vorlagen die «Zugpferde» eines Urnengangs.
7. Attraktiv deshalb, weil das Ergebnis zum Energiegesetz dadurch als eine Art Referenzergebnis betrachtet werden kann für eine Klima- und energiepolitische Vorlage ohne zusätzliche Mobilisierung durch weitere Vorlagen.
8. Pearsons r beträgt .63.
9. In Täsch (VS) betrug die Beteiligung bei der Abstimmung über das Energiegesetz 33 Prozent, beim CO₂-Gesetz 97 Prozent.
10. Der Steigungskoeffizient beträgt in einer simplen linearen Regression beider Variablen -.336 bei einem R-Quadrat von .09.
11. Trotzdem wurde dieses Motiv («ging zu wenig weit») gemäss einer Nachbefragung von kaum jemand genannt (siehe: [FOKUS Aargau](#)). Proteststimmen aus der Klimabewegung («Nein zum CO₂-Gesetz, weil es zu wenig weit geht») spielten gemäss der [Nachbefragung von TA Media](#) ebenfalls so gut wie keine Rolle. Bloss zwei Prozent der Neinstimmenden lehnten das CO₂-Gesetz ab, weil es ihrer Ansicht nach zu wenig weit ging.
12. 57 Prozent beteiligten sich an der Abstimmung über die [Begrenzungsinitiative](#) (kurz: BGI). Subtrahiert man im Übrigen die Leerstimmen, so haben sich 52.1 Prozent der Aargauer gültig an der Abstimmung über das kantonale Energiegesetz beteiligt.
13. Die Beteiligung zu Vorlagen, die am selben Wochenende vorgelegt werden, fällt naturgemäss sehr ähnlich aus. Wer sich – vielleicht wegen einer besonders emotionalen Vorlage – erst einmal entscheidet teilzunehmen, füllt in der Regel auch die restlichen Stimmzettel aus. Es gibt indessen schon gewisse, wenn auch geringe Differenzen in der Beteiligung zu solchen Vorlagen. Tatsächlich fiel nun die Beteiligung an der Abstimmung über die Trinkwasser-Initiative in 19 der 26 Kantone höher aus als an derjenigen über das CO₂-Gesetz. Mit anderen Worten: Die «Zugpferd-Vorlage» war in den meisten Kantonen eine der beiden Agrarinitiativen und nicht etwa das CO₂-Gesetz.
14. Wir haben diesbezüglich nur die gültigen Stimmen berücksichtigt (d.h., Leerstimmen und ungültige Stimmen wurden zu diesem Zweck nicht als Beteiligung gezählt).

Impressum

Thomas Milic, Forschungsbeauftragter Politik
am Liechtenstein-Institut
thomas.milic@liechtenstein-institut.li

<http://dx.doi.org/10.13091/li-focus-2021-2>

Zitiervorschlag: Milic, Thomas (2021): Brachten die Agrarinitiativen das CO₂-Gesetz zu Fall? Der Einfluss von «Multipack-Abstimmungen». LI Focus 2/2021. Liechtenstein-Institut. BERN.

Liechtenstein-Institut | St. Luziweg 2 | 9487 BERN | Liechtenstein
www.liechtenstein-institut.li

© Liechtenstein-Institut, 25. Juni 2021