

Niklas Potrafke und Felix Rösel

Welche Folgen haben längere Öffnungszeiten von Wahllokalen?

Eine neue Studie untersucht die Folgen von verlängerten Öffnungszeiten von Wahllokalen auf die Wahlbeteiligung und Stimmenanteile von Parteien (Potrafke und Rösel 2018). Die Ergebnisse zeigen, dass sich durch eine Verlängerung der Öffnungszeiten die Wahlbeteiligung zumindest leicht erhöhen lässt. Von den längeren Öffnungszeiten profitieren jedoch nicht alle Parteien. Längere Wahllokalöffnungszeiten mobilisieren sozialdemokratische, grüne und rechtspopulistische Wähler. Wähler konservativer Parteien empfinden ihr Wahlrecht als »Bürgerpflicht« und kommen dieser bereits aus eigenem Antrieb nach.

In vielen Industrieländern ist die Wahlbeteiligung im Laufe der letzten Jahrzehnte deutlich gesunken. In den 1970er Jahren lag die Wahlbeteiligung in Deutschland und Österreich bei nationalen Wahlen noch bei rund 90%. Im Jahr 2017 waren es lediglich 75 bzw. 80%. Trotz der starken politischen Polarisierung in der jüngeren Vergangenheit zeigt damit ein Fünftel bis ein Viertel aller wahlberechtigten Bürger kein Interesse an Wahlen.

Die rückläufige Wahlbeteiligung wird weithin als unbefriedigend empfunden. In empirischen Studien wird daher untersucht, wie die Wahlbeteiligung durch gezielte Wahlrechtsreformen erhöht werden kann. Eine Wahlpflicht erhöht naturgemäß die Wahlbeteiligung deutlich, greift jedoch stark in Freiheitsrechte ein.¹ Doch auch mildere Mittel können die Wahlbeteiligung erhöhen. Beispiele sind eine vereinfachte Registrierung für Wahlen, die Möglichkeit der Briefwahl, bezahltes Porto für Wahlrücksendungen oder eine höhere Anzahl von Wahllokalen.²

Eine populäre, jedoch bisher kaum untersuchte Maßnahme sind längere Öffnungszeiten von Wahllokalen. Frühere Studien von Wolfinger und Rosenstone (1980) und Dropp (2012) finden eine positive Korrelation zwischen Öffnungszeiten von Wahllokalen und der Wahlbeteiligung in den USA. Garmann (2017) untersucht die Auswirkungen einer Verkürzung der Öffnungszeiten von Wahllokalen im Saarland zu Beginn der 1990er Jahre. Rheinland-Pfalz dient als Vergleichsbundesland. Die Ergebnisse zeigen, dass nach der Verkürzung der Öffnungszeiten von Wahllo-

kalen die Wahlbeteiligung im Saarland gegenüber der Wahlbeteiligung in Rheinland-Pfalz gesunken ist. In der hier vorgestellten Studie (Potrafke und Rösel 2018) werden dagegen Unterschiede in den Wahlöffnungszeiten *innerhalb* eines österreichischen Bundeslandes genutzt. Die Ergebnisse zeigen, dass sich durch längere Öffnungszeiten der Wahllokale die Wahlbeteiligung zumindest leicht erhöhen lässt. Von den längeren Öffnungszeiten profitieren allerdings nicht alle Parteien. Wähler konservativer Parteien empfinden ihr Wahlrecht als »Bürgerpflicht« und kommen dieser bereits aus eigenem Antrieb nach. Die längeren Wahlöffnungszeiten nutzten ausschließlich Wähler von Sozialdemokraten, Grünen und Rechtspopulisten.

THEORIE

Ein Gang zum Wahllokal macht Mühe. Sicher, man muss kein Geld auf den Tisch legen, um im Wahllokal seine Stimme abzugeben, aber jeder Wähler hätte in der Zeit, in der er wählen geht, auch etwas anderes machen können (Opportunitätskosten). Wenn Wahllokale nur wenige Stunden geöffnet haben und die Bürger während dieser Zeit schon andere Verpflichtungen haben, z.B. Freunde treffen, Wandern gehen oder im Schichtbetrieb arbeiten zu müssen, dann wird Wählen »teuer«. Man müsste den Freunden absagen oder sich gar Urlaub nehmen. Umfragedaten aus Kanada zeigen, dass ein wichtiger Grund, nicht zur Wahl zu gehen, ist, dass die Bürger schlichtweg keine Zeit haben (vgl. Statistics Canada 2011). In vielen Ländern gibt es deshalb auch Möglichkeiten zur Briefwahl oder vorzeitigen Stimmabgabe im Rathaus. Wenn die Wahllokale länger öffnen, ergeben sich plötzlich mehr Möglichkeiten zur Stimmabgabe. Unsere Forschungsfrage ist, ob und welche Wähler diese Möglichkeit nutzen.

¹ Vgl. Jaitman (2013), Fowler (2013), Ferwerda (2014), Lopez De Leon und Rizzi (2014), Bechtel et al. (2016; 2017), Gaebler et al. (2017) und Hoffman et al. (2017).

² Vgl. Highton (1997), Besley und Case (2003), Luechinger et al. (2007), Funk (2010), Brady und McNurty (2011), Bhatti (2012), Gibson et al. (2013), Burden et al. (2014), Hodler et al. (2015), Holbein und Hillygus (2016) sowie Schelker und Schneiter (2017).

EMPIRISCHE ANALYSE

Eine Untersuchung des kausalen Zusammenhangs von Wahllokalöffnungszeiten und Wahlbeteiligung ist nicht trivial. Wahlöffnungszeiten beeinflussen nicht nur die Wahlbeteiligung – sondern auch umgekehrt. In vielen Ländern, zum Beispiel Irland, wurden in den vergangenen Jahren die Wahllokale aufgrund der sinkenden Wahlbeteiligung länger geöffnet. Es gibt also Wechselwirkungen zwischen Wahllokalöffnungszeiten und Wahlbeteiligung, die empirische Analysen erschweren. Öffnungszeiten von Wahllokalen und Wahlbeteiligung folgen außerdem möglicherweise einem gemeinsamen Trend. Zum Beispiel reflektieren beide die Bedeutung, die Politiker und Bürger der Stimmabgabe beimessen.

Um die Effekte längerer Wahllokalöffnungszeiten sauber zu isolieren, nutzen wir eine Wahlrechtsreform im österreichischen Bundesland Burgenland, bei der die beschriebenen Wechselwirkungen ausgeschlossen werden können. Das Burgenland ist Österreichs kleinstes Bundesland mit ca. 290 000 Einwohnern. Es liegt im Osten Österreichs an der Grenze zu Ungarn. Die Landeshauptstadt ist Eisenstadt mit ca. 13 700 Einwohnern. Das Burgenland hat 171 Gemeinden, die selbst entscheiden, wie lange sie an Wahltagen ihre Wahllokale öffnen. Die Öffnungszeiten variieren deshalb deutlich über die Gemeinden hinweg. So öffnete bei den Landtagswahlen 2015 beispielsweise die kleine Gemeinde Heugraben ihre Wahllokale am Sonntagfrüh von 6:30 bis 8:30 Uhr, die Nachbargemeinde Rohr jedoch von 9:00 bis 13:00 Uhr. Andere Gemeinden haben wiederum ganz andere Öffnungszeiten. Spätestens um 17:00 Uhr müssen alle Wahllokale jedoch geschlossen sein.

Im Jahr 2014 wurde vom Burgenländischen Landtag eine Wahlrechtsreform beschlossen. Seit dem Jahr 2015 muss jede Gemeinde bei Landtags- und Kommunalwahlen an einem zweiten Wahltag mindestens ein Wahllokal für wenigstens zwei Stunden öffnen. Der reguläre Wahltag (Sonntag) bleibt davon unberührt. Der zweite Wahltag ist der Freitagabend neun Tage vor dem regulären Wahltag. Das Wahllokal muss an diesem Freitagabend mindestens im Zeitraum von 18 bis 19 Uhr öffnen. Ziel dieser Reform war explizit, die Wahlbeteiligung zu erhöhen, obwohl diese im Burgenland traditionell schon relativ hoch ist (rund 80% in den Jahren vor der Reform). Die Reform gilt nicht für Nationalratswahlen.

Durch die Wahlrechtsreform kamen bei der Landtagswahl 2015 zu den regulären Öffnungszeiten nun zwei weitere Öffnungsstunden bei jeder Gemeinde hinzu. Diese beiden Zusatzstunden

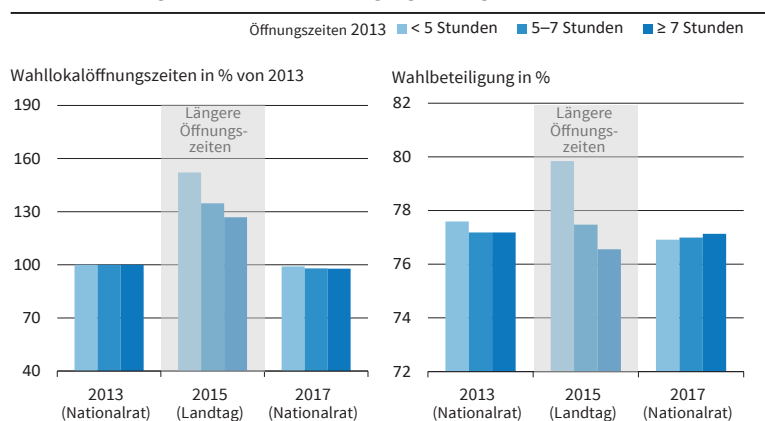
haben jedoch unterschiedliche Folgen, da sich die Öffnungszeiten am regulären Wahltag stark unterscheiden. Dies wird am Beispiel von Heugraben und Rohr deutlich: Die zwei Zusatzstunden haben die Gesamtöffnungszeiten in Heugraben von zwei auf vier Stunden, also um ganze 100% erhöht. In Rohr nahmen die Öffnungszeiten dagegen nur um 50% zu. Auf Basis dieser Unterschiede in der relativen Wirkung der längeren Öffnungszeiten kann der kausale Effekt von verlängerten Öffnungszeiten von Wahllokalen auf die Wahlbeteiligung bestimmt werden.³ Wir vergleichen hierzu die Wahlergebnisse der Landtagswahl 2015 mit den Ergebnissen anderer Wahlen, bei denen die verlängerten Wahlöffnungszeiten nicht galten.

EFFEKTE AUF DIE WAHLBETEILIGUNG

Zunächst untersuchen wir, ob längere Öffnungszeiten mehr Wähler an die Urne locken. Abbildung 1 zeigt die durchschnittlichen Wahllokalöffnungszeiten und Wahlbeteiligung in den Burgenländischen Gemeinden bei den Nationalratswahlen 2013 und 2017 (keine längeren Öffnungszeiten) sowie für die Landtagswahl 2015 (längere Öffnungszeiten durch Reform). Dabei sind drei etwa gleich große Gruppen von Gemeinden anhand der Wahllokalöffnungszeiten vor der Reform (2013) zu unterscheiden: Eine Gruppe mit traditionell kurzen Öffnungszeiten von Wahllokalen (weniger als fünf Stunden), mittleren Öffnungszeiten von Wahllokalen (fünf bis sieben Stunden) und langen Öffnungszeiten von Wahllokalen (mehr als sieben Stunden). Die linke Seite von Abbildung 1 illustriert den direkten

³ Die Gemeinden hätten ihre Wahllokale am Freitagabend auch länger als zwei Stunden öffnen können. 145 der 171 Gemeinden haben aber nur strikt die zwei Stunden geöffnet. Auch konnten die Gemeinden die Öffnungszeiten am regulären Wahlsonntag anpassen. 95% der Gemeinden haben zusätzlich die regulären Öffnungszeiten jedoch weniger als eine Stunde verändert. 83 der 171 Gemeinden haben am Freitagabend genau zwei Stunden ihr zusätzliches Wahllokal geöffnet und am regulären Wahlsonntag nichts an den Öffnungszeiten im Vergleich zur vorherigen Landtagswahl im Jahr 2010 verändert. In unserer Studie zeigen wir Ergebnisse für alle 171 Gemeinden und die oben genannten 83 Gemeinden. An den Schlussfolgerungen bzgl. des Effektes auf die Wahlbeteiligung ergeben sich für die 171 bzw. 83 Gemeinden keine Unterschiede.

Abb. 1
Wahllokalöffnungszeiten und Wahlbeteiligung im Burgenland



Quelle: Potrafke und Rösler (2018).

© ifo Institut

Reformeffekt: Die zwei zusätzlichen Öffnungsstunden haben in Gemeinden mit traditionell kurzen Öffnungszeiten einen besonders starken Effekt (rund 50% Zuwachs). In Gemeinden mit langen Öffnungszeiten stiegen durch die Reform die Öffnungszeiten von Wahllokalen dagegen nur um rund 30% an. Bei einer absoluten Ausweitung der Öffnungszeiten um zwei Stunden war die relative Ausweitung also insbesondere in der Gruppe mit kurzen Öffnungszeiten vor der Reform besonders stark. Bei der Nationalratswahl 2017 galten keine verlängerten Öffnungszeiten. Die Öffnungszeiten entsprachen deshalb etwa dem Niveau von 2013. Auf der rechten Seite von Abbildung 1 ist analog die Entwicklung der Wahlbeteiligung in den drei Gemeindegruppen abgetragen. Bei den Nationalratswahlen im Jahr 2013 und 2017 – hier galten keine verlängerten Öffnungszeiten – unterscheiden sich die Gemeindegruppen kaum. Zu einer deutlichen Ausbreitung in der Wahlbeteiligung kam es dagegen im Jahr 2015. Je stärker die relative Ausweitung der Wahllokalöffnungszeiten war, umso höher lag am Ende auch die Wahlbeteiligung.

Das in Abbildung 1 dargestellte Kernergebnis wird durch zahlreiche Regressionsanalysen bestätigt, in denen längere Zeitreihen für alle Landtags- und Nationalratswahlen seit dem Jahr 2000 berücksichtigt werden. Wir kontrollieren außerdem für fixe Zeit- und Gemeindeeffekte sowie Variablen wie Niederschlag am Wahltag, lokales Steueraufkommen der Gemeinden, Arbeitslosigkeit, Anteil von über 75-Jährigen an der Bevölkerung und dem Ausländeranteil. Die Regressionsergebnisse zeigen, dass eine Ausweitung der Öffnungszeiten um 10% zu einer Erhöhung der Wahlbeteiligung von ungefähr 0,5 bis 0,9 Prozentpunkte geführt hat. Die durch die Reform herbeigeführte zweistündige Ausweitung der Öffnungszeiten hat die Wahlbeteiligung damit um ca. 1,8 bis 3,1 Prozentpunkte erhöht.

Diese Ergebnisse sind äußerst robust. Wir haben verschiedenste Robustheitstests durchgeführt und beispielsweise untersucht, ob der Effekt durch die Anzahl von Pendlern in den Gemeinden (für Pendler könnte die Option am Freitagabend besonders attraktiv sein), die Entfernung zum Wahllokal am zusätzlichen Wahltag (wenn der Weg weit ist, geht man eher nicht hin) oder den Anteil der arbeitenden Bevölkerung (Schichtarbeitern hilft der Freitagabend ggf. besonders) getrieben ist. Dem ist nicht so.

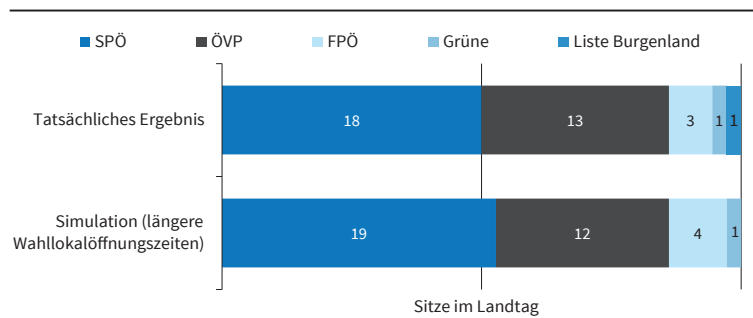
Diese Ergebnisse sind äußerst robust. Wir haben verschiedenste Robustheitstests durchgeführt und beispielsweise untersucht, ob der Effekt durch die Anzahl von Pendlern in den Gemeinden (für Pendler könnte die Option am Freitagabend besonders attraktiv sein), die Entfernung zum Wahllokal am zusätzlichen Wahltag (wenn der Weg weit ist, geht man eher nicht hin) oder den Anteil der arbeitenden Bevölkerung (Schichtarbeitern hilft der Freitagabend ggf. besonders) getrieben ist. Dem ist nicht so.

EFFEKTE AUF DIE STIMMENANTEILE EINZELNER PARTEIEN

Besonders interessant ist, welche Parteien von den verlängerten Öffnungszeiten profitiert haben. Unsere

Abb. 2

Burgenländische Landtagswahl 2010 mit anderen Wahllokalöffnungszeiten



Quelle: Potrafke und Rösel (2018).

© ifo Institut

Ergebnisse zeigen, dass die konservative ÖVP relativ an Stimmen verloren und die sozialdemokratische SPÖ, die Grünen und die rechtspopulistische FPÖ relativ an Stimmen gewonnen haben. Das liegt nicht etwa daran, dass längere Wahllokalöffnungszeiten bürgerliche Wähler abschrecken, sondern dass längere Öffnungszeiten sozialdemokratische, grüne und rechtspopulistische Wähler mobilisiert haben. Wir haben auf Basis unserer Schätzergebnisse simuliert, wie sich die Zahl der Stimmen und die Verteilung der Sitze im Landtag nach der Wahl 2010 verändert hätte, wenn schon damals die Öffnungszeiten der Wahllokale ausgeweitet worden wären. Die Zahl der abgegebenen Stimmen für die ÖVP und die bürgerliche »Liste Burgenland« wäre unverändert geblieben, aber die Stimmen für alle anderen Parteien (und damit die Wahlbeteiligung) wäre gestiegen. Eine Ausweitung der Öffnungszeiten um 10% hat rechnerisch den Stimmenanteil der ÖVP um ca. 0,8 Prozentpunkte reduziert und die Stimmenanteile der SPÖ und FPÖ um ca. 0,6 und 0,3 Prozentpunkte erhöht. Wir interpretieren diese Ergebnisse dahingehend, dass konservative Wähler nicht durch eine Ausweitung der Öffnungszeiten zum Wählen motiviert werden müssen. Die ÖVP-Wähler empfinden die Stimmabgabe als Bürgerpflicht und würden so oder so treu zur Wahl gehen. Die Ausweitung von Wahllokalöffnungszeiten nützt insofern eher Parteien mit »launigerer« Wählerschaft. Es verwundert daher nicht, dass im Rahmen der Reformverhandlungen insbesondere SPÖ und FPÖ im Landtag für längere Öffnungszeiten gewonnen haben.

Die ungleiche Mobilisierung von Wählern ist so substanziell, dass durch längere Wahllokalöffnungszeiten knappe Wahlergebnisse durchaus kippen können. Unsere Simulation zeigt, dass unter längeren Wahlöffnungszeiten die SPÖ bei der Landtagswahl 2010 eine absolute Mehrheit errungen hätte, die sie in der Realität knapp verpasste (vgl. Abb. 2). SPÖ und FPÖ hätten je einen weiteren Sitz im Parlament gewonnen, die ÖVP einen Sitz verloren. Die SPÖ hätte somit mit 19 Sitzen die absolute Mehrheit der Sitze im Landtag gehabt. Verlängerte Öffnungszeiten von Wahllokalen könnten also gar parlamentarische Mehrheiten verändern.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Unsere Ergebnisse auf Basis einer Reform im österreichischen Burgenland zeigen, dass längere Öffnungszeiten von Wahllokalen zusätzliche Wähler mobilisieren. Dies sind vor allem Wähler von sozialdemokratischen und rechtspopulistischen Parteien. Konservative Wähler scheinen dagegen den Wahlgang als Bürgerpflicht anzusehen; verlängerte Öffnungszeiten haben bei ihnen keine Effekte.

LITERATUR

- Bechtel, M. M., D. Hangartner und L. Schmid (2016), »Does compulsory voting increase support for leftist policy?«, *American Journal of Political Science* 60, 752–767.
- Bechtel, M. M., D. Hangartner und L. Schmid (2017), »Compulsory voting, habit formation, and political participation«, *Review of Economics and Statistics*, im Erscheinen.
- Besley, T. und A. Case (2003), »Political institutions and policy choices: Evidence from the United States«, *Journal of Economic Literature* 41, 7–73.
- Bhatti, Y. (2012), »Distance and voting: Evidence from Danish municipalities«, *Scandinavian Political Studies* 35, 141–158.
- Brady, H. E. und J. E. McNulty (2011), »Turning out to vote: The costs of finding and getting to the polling station«, *American Political Science Review* 105, 115–134.
- Burden, B. C., D. T. Canon, K. R. Mayer und D. P. Moynihan (2014), »Election laws, mobilization, and turnout: The unanticipated consequences of election reform«, *American Journal of Political Science* 58, 95–109.
- Dropp, K. A. (2012), »Polling place hours and voter turnout«, mimeo, Stanford University.
- Ferwerda, J. (2014), »Electoral consequences of declining participation: A natural experiment in Austria«, *Electoral Studies* 35, 242–252.
- Fowler, A. (2013), »Turnout matters: Evidence from compulsory voting in Australia«, *Quarterly Journal of Political Science* 8, 1–24.
- Funk, P. (2010), »Social incentives and voter turnout: Evidence from the Swiss mail ballot system«, *Journal of the European Economic Association* 8, 1077–1103.
- Gaebler, S., N. Potrafke und F. Rösel (2017), »Compulsory voting, voter turnout and asymmetrical habit-formation«, CESifo Working Paper No. 6794.
- Garmann, S. (2017), »The effect of a reduction in opening hours of polling stations on turnout«, *Public Choice* 171, 99–117.
- Gibson, J., B. Kim, S. Stillman und B. Boe-Gibson (2013), »Time to vote?«, *Public Choice* 156, 517–536.
- Highton, B. (1997), »Easy registration and voter turnout«, *Journal of Politics* 59, 565–575.
- Hodler, R., S. Luechinger und A. Stutzer (2015), »The effects of voting costs on the democratic process and public finances«, *American Economic Journal: Economic Policy* 7, 141–171.
- Hoffman, M., G. Léon und M. Lombardi (2017), »Compulsory voting, turnout, and government spending: Evidence from Austria«, *Journal of Public Economics* 145, 103–115.
- Holbein, J. B und, D. S. Hillygus (2016), »Making young voters: the impact of preregistration on youth turnout«, *American Journal of Political Science* 60, 364–382.
- Jaitman, L. (2013), »The causal effect of compulsory voting laws on turnout: Does skill matter?«, *Journal of Economic Behavior & Organization* 92, 79–93.
- Lopez De Leon, F. L. und R. Rizzi (2014), »A test for the rational ignorance hypothesis: Evidence from a natural experiment in Brazil«, *American Economic Journal: Economic Policy* 6, 380–398.
- Luechinger, S., M. Rosinger und A. Stutzer (2007), »The impact of postal voting on participation: Evidence for Switzerland«, *Swiss Political Science Review* 13, 167–202.
- Potrafke, N. und F. Rösel (2018), »Opening hours of polling stations and voter turnout: Evidence from a natural experiment«, *Review of International Organizations*, im Erscheinen.
- Schelker, M. und M. Schreiber (2017), »The elasticity of voter turnout: Investing 85 cents per voter to increase voter turnout by 4 percent«, *Electoral Studies* 49, 65–74.
- Statistics Canada (2011), »Reasons for not voting in the May 2, 2011 federal election«, Mai, verfügbar unter: <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/110705/dq110705a-eng.htm>, aufgerufen am 12. Januar 2016.
- Wolfinger, R. E und S. J. Rosenstone (1980), *Who votes?*, Yale University Press, New Haven and London.