Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 22 (1982)

Artikel: Sind Abstimmungserfolge käuflich? : Elemente der Meinungsbildung bei eidgenössischen Abstimmungen

Autor: Hertig, Hans Peter

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172287

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

SIND ABSTIMMUNGSERFOLGE KÄUFLICH? – ELEMENTE DER MEINUNGSBILDUNG BEI EIDGENÖSSISCHEN ABSTIMMUNGEN

von Hans Peter Hertig
Dr. rer. pol.
Forschungszentrum für schweizerische Politik, Universität Bern

Der hohe Stellenwert von Volksabstimmungen im politischen System der Schweiz kollidiert mit einer strukturell begründbaren, empirisch nachweisbar tiefen Problemlösungskapazität der Stimmbürger. Deren schlechte Kenntnis des Entscheidungsstoffes sowie ihr Unvermögen, selbst im Falle eines Meinungswechsels kurz vor der Abstimmung den eigenen Entscheid materiell zu begründen, führt zur brennenden Frage, was, wenn nicht der genaue Inhalt der Vorlage denn ihr Ja oder Nein an der Urne bestimme. Im vorliegenden Artikel werden einige Indizien dafür geliefert, dass es sich beim Urnenentscheid zu einem guten Teil um kognitiv unbewältigte Reaktionen auf im Abstimmungskampf oder im nur flüchtigen Kontakt mit dem Vorlageinhalt empfangene Reizwörter handelt. Für den Abstimmungssieg entscheidend ist möglicherweise weniger die Qualität der materiellen Argumente und die sachliche Überzeugungskraft politisch nahestehender Bezugsgruppen als die Höhe des zur Verfügung stehenden Werbebudgets.

L'importance des scrutins fédéraux dans le système politique suisse coïncide avec une capacité relativement faible des électeurs à résoudre le problème qui leur est posé. Cette affirmation peut non seulement être établie structurellement, mais encore prouvée empiriquement. La mauvaise connaissance du contenu ainsi que l'incapacité du citoyen à fonder matériellement sa décision, même dans le cas où il change d'opinion peu avant une votation, nous amène à formuler la question fondamentale suivante: qu'est-ce-qui peut bien déterminer l'électeur à se prononcer favorablement ou non, si le contenu de l'objet soumis à son verdict lui échappe en grande partie. Dans le cadre de cet article, nous nous sommes efforcés de mettre en évidence un certain nombre d'indices, démontrant qu'une bonne partie de l'électorat, faute d'une connaissance préçise de l'enjeu, réagit avant tout aux slogans diffusés lors de la campagne électorale. Le succès d'un scrutin semble devoir être moins le fruit de la qualité des arguments matériels ou de la force de conviction des groupes politiques de référence que de l'importance du budget consacré à la diffusion de la seule propagande.

Volksabstimmungen erfüllen nur dann eine über die blosse Legitimation von Entscheiden der politischen Elite hinausgehende Funktion, wenn die Stimmbürger vor dem Urnengang befähigt werden, sich ein Urteil über die anstehenden Sachfragen zu bilden. Sie müssen erkennen können, dass ein Konflikt besteht, wie dieser beschaffen ist und in welchem Ausmass sie persönlich, interessenmässig nahestehende Bezugsgruppen sowie das politische und gesellschaftliche System als Ganzes betroffen sind, kurz, welche Konsequenzen sich mit ihrem Ja oder Nein verbinden. Fehlt diese Fähigkeit oder ist sie auf ein Minimum reduziert, haben die gemeinhin mit direkter Demokratie in Verbindung gebrachten emanzipatorischen Werte ausgedient. Der Gang zur Urne wäre nichts weiter als das Resultat normativer Zwänge. Im Volksentscheid spiegelten sich einzig Propagandageschick und Macht der wirtschaftlichen und politischen Führungskräfte des Landes.

Nun gibt es etliche Gründe für die Annahme, dass sich das Idealbild vom informierten, seiner spezifischen Interessenlage und Werthierarchie entsprechend handelnden Stimmbürger nur mehr schlecht mit der Wirklichkeit verträgt. Mit der „Verstaatlichung von Problemlösungsprozessen" (Scharpf) haben sich Zahl und Komplexität der politischen Entscheidungsprobleme um ein Vielfaches erhöht. Der moderne Dienstleistungsstaat ist nicht mehr Nachtwächter; er betreibt eigentliche Daseinsvorsorge. Unmittelbare Folgen sind erhöhte Interdependenz der Sachentscheide sowie ein gewachsener Steuerungs- und Koordinationsbedarf. Entscheide im einen Politikbereich verbinden sich mit einer Vielzahl von nur schwer kalkulierbaren Auswirkungen auf andere Bereiche. Der Staat muss planen, was zwar einerseits dazu führt, dass die anfallenden Entscheidungsprobleme vermehrt den Charakter von Weichenstellungen erhalten, die zum Entscheid Aufgerufenen aber andererseits mit bedeutend grösseren Lösungsproblemen konfrontiert. Auf hoher Abstraktionsebene verfasste Gesamtkonzepte sind geradezu dafür prädestiniert, den aussenstehenden „Nichtplaner" materiell zu überfordern. Und schliesslich erzwingen hochkomplexe politische Aufgaben auch noch organisatorische Differenzierung und Spezialistentum. Der wissenschaftliche Experte verdrängt den Politiker. Mit ihm wird sachverständiges Problemlösen garantiert, als Preis aber gleichzeitig eine Betrachtungsweise eingehandelt, die, weil kaum mehr politisch gefärbt, am breiten Publikum vorbeiargumentiert. Die verwissenschaftlichte Politik legitimiert sich selbst[1].

1 Zu den Stichworten „Verstaatlichung von Problemlösungsprozessen", „Probleminterdependenz", „Planung/Steuerung" und „Verwissenschaftlichung der Politik" vgl. vor allem: Fritz Scharpf, „Problemverstaatlichung und Politikverflechtung: Das selbstblockierende System", *Politischer Immobilismus und ökonomische Krise,* Kronenberg 1977, S. 104–115; Wolf-Dieter Narr/Claus Offe (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität,* Köln 1975; Thomas Ellwein, *Regieren und Verwalten,* Opladen 1976 sowie Jürgen Habermas, „Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung", *Technik und Wissenschaft als Ideologie,* Frankfurt 1968.

Zu dieser steigenden Zahl und materiellen Komplexität politischer Entscheidungsprobleme kommt das sinkende Lösungspotential traditioneller Orientierungsmuster seitens der Bürger. Angesichts des rasanten Wertwandels und eines nahezu alle Bereiche des Lebens erfassenden Wertpluralismus erweisen sich homogene, in sich geschlossene Wertsysteme für die adäquate Interpretation der Umwelt immer mehr als zu eng. Viele der heute aktuellen Fragen haben zudem völlig neue, gesellschaftlich wenig verankerte Konfliktfronten geschaffen. Vor allem die im letzten Jahrzehnt in den Vordergrund gerückten Energie- und Umweltfragen sind mit den auf Herrschafts- und Verteilungsprobleme ausgerichteten Lösungsschematas nicht mehr zu bewältigen. Deren Versagen gewichtet um so mehr, als es die intermediären Organisationen verpasst haben, rechtzeitig interessenspezifische Antworten bereitzustellen. So sind insbesondere die Parteien von der neuen Problemlage offensichtlich überrannt worden. Niemand wie sie wäre aber dazu geeignet, für die Bürger als Entscheidungshilfe zu funktionieren und politische Probleme von oben nach unten zu übersetzen[2].

Der Katalog mit generellen Entwicklungsmerkmalen hochindustrialisierter Gesellschaften, die das Lösen politischer Probleme erschweren, könnte beliebig verlängert werden[3]. Dazu kämen noch Besonderheiten des politischen Systems Schweiz, wie etwa das geringe Konfliktpotential bzw. der ausgeprägte Kompromisscharakter der vorgelegten Entscheidungsfälle[4]. Die wenigen hier angeführten Stichworte sollten aber genügen, um eines deutlich zu machen: die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen sind alles andere als dazu angetan, es dem einzelnen Staatsbürger leicht zu machen . . . Und das zu erwartende Problemlösungsdefizit wird denn auch in empirischen Studien vollauf bestätigt. Der Schweizer Stimmbürger tut sich bei eidgenössischen Abstimmungen ausserordentlich schwer. In Interviews nach Urnengängen vermögen in Einzelfällen über die Hälfte der Befragten ihren Entscheid nicht materiell zu begründen und mehr als zwei Drittel sind nicht in der Lage, den Inhalt der Vorlage richtig oder zumindest unverwech-

2 Eine gute Übersicht über die in diesem Abschnitt skizzierten Probleme bieten: Peter Kmieciak, *Wertstrukturen und Wertwandel in der Bundesrepublik Deutschland;* Joachim Raschke, „Politik und Wertwandel in den westlichen Demokratien", *Aus Politik und Zeitgeschichte,* B 36/80, S. 23–46 sowie für das Versagen der traditionellen politischen Parteien die selbstkritischen Gedanken zu einer Neuorientierung des französischen Sozialisten André Gorz, *Adieux au prolétariat. Au delà du socialisme,* Paris 1980.

3 So etwa mit dem Problem der sinkenden Identifikation mit bestimmten politischen Kulturen infolge erhöhter sozialer und geografischer Mobilität oder der über neue Kommunikationsmittel eingeleiteten Informationsflut.

4 Vgl. dazu Leonhard Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums,* Bern 1970 und Gerhard Lehmbruch, „Konkordanzdemokratie im politischen System der Schweiz", *Politische Vierteljahresschrift,* 9(1968), S. 449 ff.

selbar zu umschreiben[5]. Eine Sekundäranalyse der im Rahmen der sogenannten Vox-Analysen eingeholten Daten zu 41 Vorlagen zwischen Frühling 1977 und Winter 1980/81 hat zudem ergeben, dass sich im Durchschnitt lediglich ein Viertel der Stimmbürger über gute Kenntnisse des Vorlageinhaltes auszuweisen vermag[6]. Zum Teil wird darüber hinaus gegen die eigentliche Intention gestimmt. Bei der Abstimmung über die knapp verworfene Atominitiative (1979) hat jeder siebente Ablehnende sein Nein als Veto gegen Atomkraftwerke verstanden. Anstatt für oder gegen das Volksbegehren Stellung zu beziehen, wurde direkt das im Vorlagetitel sichtbare Issueobjekt (Atom-Initiative!) beurteilt[7].

Vor diesem Hintergrund – der empirisch untermauerten und strukturell auf der Hand liegenden Tatsache eines weitgehend überforderten Stimmbürgers – sind unsere Bemühungen zu verstehen, etwas Licht in den Prozess der Meinungsbildung bei Volksabstimmungen zu bringen. Dabei sind wir uns durchaus bewusst, damit nur ausgewählte Aspekte des Phänomens zu erhellen. Die Ablehnung oder Annahme einer Vorlage ist das Produkt eines hochkomplexen Meinungsbildungsprozesses, den wir in einem einführenden Kapitel zwar kurz theoretisch skizzieren, nur für einzelne Punkte aber auch empirisch überprüfen können. Nicht zuletzt weil wir mit unseren Daten in empirisches Neuland vorstossen, erscheinen uns jedoch auch Teilsaspekte für eine Diskussion interessant genug. Dazu ist die mit dem Problem der Meinungsbildung eng verknüpfte Frage nach Macht und Einfluss im Abstimmungskampf zu bedeutungsvoll, als dass man sie weiterhin stillschweigend übergehen dürfte. Was, wenn nicht der genaue Inhalt der Vorlage determiniert die individuelle Stimmabgabe? Werden Stimmempfehlungen von Bezugsgruppen übernommen? Und welche Bedeutung kommt angesichts des tiefen Informationsstandes dem in den Abstimmungskampf investierten Werbebudget zu? Wie weit sind Abstimmungserfolge käuflich?

5 So etwa bei den Abstimmungen über das Staatsvertragsreferendum vom 13. März 1977 oder den Konjunkturartikel vom 26. Februar 1978. Vgl. dazu die entsprechenden Analysen der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung Zürich und des Forschungszentrums für schweizerische Politik, Universität Bern (*VOX, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom* ... Zürich ...).

6 Die Sekundäranalyse erfolgte im Rahmen eines Forschungsprojektes des Nationalen Forschungsprogrammes No 6 „Entscheidungsprozesse in der schweizerischen Demokratie". Projektverantwortliche: E. Gruner und H. P. Hertig, Forschungszentrum für schweizerische Politik, Universität Bern. Vorläufiger Arbeitstitel: Die Problemlösungskapazität des Stimmbürgers bei Sachabstimmungen. Veröffentlichung: 1983.

7 Siehe *VOX, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 18. Februar 1979*, Zürich 1979.

I. Der Meinungsbildungsprozess bei Volksabstimmungen: ein kurzer theoretischer Abriss

Öffentliche Meinung[8] besitzt in der Abstimmungsdemokratie ihren ganz besonderen Stellenwert. Als potentielle Vetomacht kann sie von der politischen Elite im konkreten Problemlösungsprozess nicht übergangen werden und entsprechend intensiv gestalten sich denn auch deren Beeinflussungsbemühungen. Während es in parlamentarischen Systemen im wesentlichen genügt, die potentielle Anhängerschaft über die Legislaturperiode hinweg in Laune zu halten, diffuse Unterstützung zu sichern und lediglich im Vorfeld von Wahlen auf die Barrikaden zu steigen, müssen sich Regierung, Parteien und Interessengruppen in der Schweiz zusätzlich zwischen den Wahlen um themenspezifische Akklamation bemühen. Dabei wird ihnen die Arbeit nicht leicht gemacht. Ein Publikum von Nicht-Experten mehrmals jährlich mit hochkomplexen politischen Sachfragen zu konfrontieren, von einer bestimmten Lösungsvariante zu überzeugen und zusätzlich zur formellen Entscheidfassung an die Urne zu bringen, ist mit erheblichem personellen und materiellen Aufwand verbunden. Das Terrain muss bereits vor dem eigentlichen Abstimmungskampf mit Basisinformationen vorbereitet werden. Die eigene Nachricht ist so anzubieten, dass sie in der Flut von politischen und nicht-politischen Informationen in einer stetig ansteigenden Kommunikationsmenge nicht untergeht. Und schliesslich gilt es dafür zu sorgen, dass die vermittelten Informationen über Meinungsführer beim Stimmbürger glaubhaft gemacht und verstärkt werden, dass reiner Diffusion zusätzlich Persuasion folgt[9]. Kurz, der Preis ist hoch, aber wenn die verschiedenen Interessengruppierungen nicht Gefahr laufen wollen, ihre im vorparlamentarischen und parlamen-

8 Auf die für unser Erkenntnisziel wenig fruchtbare Diskussion des Begriffes „Öffentliche Meinung" kann an dieser Stelle verzichtet werden. Wir verstehen darunter pragmatisch und für den politischen Bereich eingeengt, die bei der Gesamtheit der Bevölkerung herrschenden Einstellungen zu politischen Institutionen und Sachfragen. Dies in Abgrenzung zur „Veröffentlichten Meinung", wie sie sich als Teilöffentlichkeit in den Massenmedien oder im Abstimmungsverhalten der Urnengänger manifestiert. Für eine eingehende Diskussion des Problemkreises vgl. vor allem als „Klassiker" Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft,* Neuwied 1962 sowie als einfalls- und einflussreichste Weiterführung Niklas Luhmann, „Öffentliche Meinung", *Politische Vierteljahresschrift,* 11(1970), S. 2–28.

9 Zum Verhältnis von Diffusion und Persuasion sowie der Bedeutung von Opinion Leaders und interpersonaler Kommunikation vgl. Claus Eurich, *Politische Meinungsführer. Theoretische Konzeptionen und empirische Analysen der Bedingungen persönlicher Einflussnahme im Kommunikationsprozess,* München 1976 sowie Steven Chaffee, „The interpersonal context of mass communication", in: F. G. Kline/ P. J. Tichenor (eds), *Current Perspectives in Mass Communication Research,* Beverly Hill 1972.

tarischen Problemlösungsprozess vertretene bzw. durchgesetzte Lösungspräferenz in der Volksabstimmung desavouiert zu sehen, müssen sie bereit sein, entsprechende Opfer zu erbringen.

Angebot und Vermittlung von Abstimmungsinformationen werden im wesentlichen von drei Instanzen vorgenommen: den Bundesbehörden bzw. der Bundesverwaltung, den Parteien und Interessengruppen sowie den Massenmedien. Bern richtet sich direkt mit einer Informationsbroschüre an die Stimmberechtigten. In ihr wird zwar jeweils auch kurz auf gegnerische Argumente eingegangen, von der Sache her ist sie aber doch eindeutig darauf hin angelegt, plebiszitäre Zustimmung für die „offizielle" Lösung zu sichern. Dazu ist es in den letzten Jahren zur Regel geworden, das Bundesbüechli zusätzlich in personalisierter Form an die Stimmbürger zu bringen: Der Vorsteher des zuständigen Departementes bittet in einer kurzen Fernseh- und Radioansprache um Gefolgschaft. Die wichtigsten direkten Kommunikationskanäle der Parteien und Interessengruppen bilden politisch nahestehende Presseerzeugnisse, öffentliche Veranstaltungen sowie Werbeträger wie Plakate, Handzettel und Zeitungsinserate. Einige Wochen vor der Abstimmung ergibt sich beim offiziellen Parolenbeschluss eine erste Gelegenheit, die eigene Position zu veröffentlichen. Sie wird in der Folge durch einem breiteren Publikum bekannte Vertreter begründet und gegen Argumente aus dem gegnerischen Lager abgeschirmt. Überparteiliche Komitees mit langen Listen von Mitunterzeichnern, garantieren in Zeitungsinseraten für die Güte und Seriosität der Stimmempfehlung. Was schliesslich die Massenmedien betrifft, so übernehmen diese einmal ganz einfache Vermittlungsfunktionen für die medienfremden Abstimmungskontrahenten – Politiker und Fachexperten melden sich in Presseartikeln sowie in Radio- und Fernsehdiskussionen zu Wort – zum anderen aber wird durch die Selektion von Beiträgen (Gate Keeping) [10], durch redaktionelle Kommentare und teilweise sogar durch eine eigentliche Stimmempfehlung bewusst auch mediumspezifische Meinung gemacht [11].

Nun treffen die direkt über die Massenmedien oder indirekt über irgendwelche Relaisstationen vermittelten Informationen beim Stimmbürger selbstverständlich nicht auf eine Tabula rasa. Ob und wie er sie wahrnimmt, ist abhängig von bestimmten, in politischen Sozialisationsprozessen erworbenen, durch eigene Erfahrung geprägten Prädispositionen. Nur wenige Sachvorlagen sind thematisch völlig neu, lassen sich also nicht mit bestehenden politischen Grundeinstellungen, allgemeinen Werthierarchien oder verwandten Sachproblemen in Verbindung bringen. Und nur wenige Stimmbürger sind neu im

10 Für viele: Gertrud J. Robinson, „Fünfundzwanzig Jahre ‚Gate-keeper'-Forschung. Eine kritische Rückschau und Bewertung", in: J. Aufermann/H. Bohrmann/R. Sülzer (Hrsg.), *Gesellschaftliche Kommunikation und Information,* Frankfurt 1973.

11 Explizite redaktionelle Stimmempfehlungen beschränken sich allerdings auf die Presse und auch hier sind sie in nicht direkt parteigebundenen Zeitungen selten.

Abstimmungsgeschäft, haben also nicht bereits abstimmungsspezifische Kommunikationsmuster internalisiert. Prädispositionen bestimmen denn ohne Zweifel schon die präkommunikative Phase. Ganz allgemein neigen Informationsrezipienten dazu, sich solchen Aussagequellen zuzuwenden, von denen sie keine allzu grossen Dissonanzen mit eigenen Wertvorstellungen erwarten [12]. Sie greifen auf die politisch nahestehende Zeitung, verzichten auf Radio- und Fernsehsendungen, die schon im Titel wenig Gutes verheissen und suchen das Gespräch mit Personen, von denen sie Bestätigung und nicht Widerrede erhoffen. Selektiv und interpretativ erfolgt in der eigentlichen Kommunikationsphase dann aber auch die Perzeption der nicht zum vornherein ausgefilterten Informationen. Läuft die empfangene Botschaft bestehenden Einstellungen zuwider, entsteht also trotz selektiver Aussagezuwendung dennoch Dissonanz, wird der Informationsinhalt in konsonanzfördernder Richtung uminterpretiert [13]. Und Selektion beherrscht schliesslich auch noch die postkommunikative Phase, wo ein selektiv arbeitendes Gedächtnis dafür sorgt, dass primär bestätigende Informationen weitergeschleppt und im späteren Entscheidungsprozess verwertet werden.

Mit diesem aktiv selektionierenden und interpretierenden Rezipienten vor Augen, rückt natürlich die Frage ins Blickfeld, was im eigentlichen Abstimmungskampf vermittelte Informationen denn überhaupt noch vermögen. Führen sie angesichts eines dreistufigen Selektionsmechanismus nicht lediglich dazu, bestehende Grundeinstellungen zu verstärken? Ohne Zweifel ist die Verstärkung bestehender Prädispositionen bzw. deren Konkretisierung zu sachspezifischen Lösungspräferenzen das primäre Resultat der Informationstätigkeit. Die Bedeutung dieser Verstärkungsfunktion kann aber nicht hoch genug eingeschätzt werden. Der potentiellen Anhängerschaft muss nicht nur eine bestimmte Lösungsvariante näher gebracht, sie muss darüber hinaus für den Urnengang mobilisiert werden. Und ein vom Ja oder Nein vollauf überzeugter Stimmbürger ist ohne Zweifel eher bereit, die Kosten des Urnenganges auf sich zu nehmen als ein Unentschlossener [14]. Darüber hinaus gibt es einige Indizien für die Annahme, dass mit gezielter Propaganda unter Um-

12 Vgl. Franz Dröge/Rainer Weissenborn/Henning Haft, *Wirkungen der Massenkommunikation*, Frankfurt 1973 (2. Auflage) sowie Josef Hackforth, *Massenmedien und ihre Wirkungen*, Göttingen 1976, S. 58 ff.

13 Siehe dazu vor allem Joseph Klapper, *The Effects of Mass Communication*, Glencoe 1961 sowie ders. „Massenkommunikation – Einstellungskonstanz und Einstellungsänderung", in: Aufermann/Bohrmann/Sülzer, *a. a. O.*, S. 49–63. Einen guten Überblick über die hinter dem Konzept selektiver Wahrnehmung stehenden Konsistenzmodelle (Heider, Osgood/Tannenbaum, Festinger) bietet Hackforth, *a. a. O.*, S. 22 ff.

14 Zur Beziehung zwischen Informiertheit und Partizipationsbereitschaft bzw. dem Verhältnis zwischen politischen Kommunikationsstrukturen und politischer Partizipation vgl. Michael Buse/Wilfried Nelles/Reinhard Oppermann, *Determinanten politischer Partizipation*, Meisenheim am Glan 1977 (Kapitel 4).

ständen auch internalisierte „long term" Prädispositionen in relativ kurzer Zeit – also beispielsweise eben im Rahmen eines nur wenige Wochen dauernden Abstimmungskampfes – verändert werden können. Meinungswandel „in letzter Minute" liess sich insbesondere in amerikanischen Abstimmungsstudien immer wieder empirisch belegen: Vor dem Abstimmungskampf in der Stimmbürgerschaft herrschende Präferenzordnungen werden bis zum Abstimmungstermin auf den Kopf gestellt[15]. Nicht überraschen kann dabei die Tatsache, dass die Abstimmungspropaganda offensichtlich vor allem dann Wirkung zeigt, wenn die zur Diskussion stehende Vorlage einen Themenbereich tangiert, der für die Stimmbürger relativ neu ist, also auf wenig gefestigte inhaltliche Prädispositionen stösst. Und ein ähnlicher Sachverhalt spiegelt sich im Ergebnis, dass sich vor allem solche Gruppen der Stimmbürgerschaft umstimmen lassen, die sich im allgemeinen wenig für politische Fragen interessieren und engagieren.

Meinungsverändernde Wirkung tritt einmal also auf, weil wenig gefestigte Grundeinstellungen durch Neuinformationen gar nicht in Frage gestellt werden, zum anderen aber sicher auch darum, weil Rezipienten in Wirklichkeit bedeutend mehr Dissonanz ertragen, als ihnen in den oben angesprochenen, die Wirkungsforschung beherrschenden Konsistenztheorien zugemutet wird. Konsistenzmodelle beruhen auf äusserst vereinfachten Vorstellungen über die kognitive Struktur einer Person. Dass hochkomplexes menschliches Verhalten, das neben kognitiven auch „unbewusste" Determinanten besitzt, mit der einfachen Formel „Bedürfnis nach Konsistenz" allein nicht erklärbar ist, versteht sich von selbst[16]. Weiter ist schliesslich zu berücksichtigen, dass auch die medienstrukturellen Voraussetzungen für einen alles dominierenden Selektionsmechanismus in Wirklichkeit nicht (mehr) gegeben sind. Erste Bedingung für ein selektives, konsonanzsuchendes Rezeptionsverhalten ist ein im wahren Sinne des Wortes pluralistisches Informationsangebot, ein eigentlicher „market place of ideas". Gerade dies ist aber als Folge genereller Konzentrationsbewegungen auf dem Pressemarkt nicht mehr der Fall[17]. Die Meinungs/Partei-Presse hat in den letzten Jahren immer mehr an Boden eingebüsst. Dazu kommt eine staatlich kontrollierte Monopolstellung der elek-

15 Als Beispiele von Fallstudien: John S. Shockley, *The Role of the Initiative in Expanding Democracy. The Case of Colorado,* Dallas 1977 (Annual Meeting of the American Political Science Association); Carl E. Lutrin/Allen K. Settle, „The Public and Ecology. The Role of Initiatives in California's Environmental Politics", *Western Political Quarterly,* 28 (1975) June, S. 352–371 sowie die regelmässig durchgeführten Meinungsumfragen des Marvin Field Institute in Kalifornien *(The California Poll).*

16 Siehe dazu: Frank Beldjian/Christa Stosberg, *Analyse der Massenkommunikation. Wirkungen,* Düsseldorf 1972, S. 99 ff.

17 Zur Pressekonzentration in der Schweiz vgl. den Bericht der Kartellkommission, *Konzentration im schweizerischen Pressewesen,* 9 (1974) Heft 3 (Veröffentlichungen der schweizerischen Kartellkommission) sowie speziell für die Parteipresse: Erich Gruner, *Die Parteien in der Schweiz,* Bern 1977, S. 226 ff.

tronischen Medien, die sich in der Schweiz zwar nicht in einer eindeutigen Parteinahme für die eine oder andere Seite niederschlägt, von der Sache her aber doch die potentielle Meinungsvielfalt beschränkt [18].

II. Prädisposition versus Persuasion: Ausmass und Richtung des Meinungswandels in einem konkreten Abstimmungskampf

Das Ja oder Nein an der Urne ist, wie wir aufzuzeigen versuchten, das Resultat einer komplexen Wechselwirkung zwischen vor dem Abstimmungskampf in der Stimmbürgerschaft verankerten Prädispositionen und den im eigentlichen Abstimmungskampf vermittelten Informationen. Für die empirische Analyse rückt damit natürlich die Frage in den Mittelpunkt, welches Gewicht den beiden Grunddimensionen für den Abstimmungsentscheid tatsächlich zukommt. Unter welchen Bedingungen werden bestehende Grundeinstellungen im Abstimmungskampf lediglich verstärkt oder aber verändert bzw. auf den Kopf gestellt?

Die Frage ist empirisch sauber nur mittels einer wiederholten Befragung des gleichen Personenkreises zu beantworten. Eine derartige Panel-Untersuchung mit zwei Befragungswellen ist im Rahmen eines Projektes des Nationalen Forschungsprogrammes Nr. 6 „Entscheidungsprozesse in der schweizerischen Demokratie" für die Abstimmung vom 30. November 1980 durchgeführt worden [19]. Die erste Befragung bei rund 1000 repräsentativ ausgewählten Stimmbürgern in der französischen und deutschen Schweiz erfolgte in der dritten und vierten Woche vor dem Urnengang, die zweite Befragung in den beiden Wochen nach der Abstimmung [20].

18 E. Noelle-Neumanns Warnung vor dem „getarnten Elefanten", einem öffentlich-rechtlichen Fernsehen, das kraft seiner Monopolstellung selektive Wahrnehmung limitiert, muss sicher ernst genommen werden. Ob von zusätzlichen privaten Sendern allerdings ein erweitertes politisches Angebot in dem Sinne erwartet werden kann, dass bisher Zukurzgekommene nun plötzlich ein Sprachrohr finden, ist zu bezweifeln. Finanzschwache Gruppierungen dürften in einem nach rein marktwirtschaftlichen Grundsätzen betriebenen Unternehmen kaum überdurchschnittlich zum Zuge kommen. Elisabeth Noelle-Neumann, *Öffentlichkeit als Bedrohung. Beiträge zur empirischen Kommunikationsforschung,* Freiburg/München 1977, S. 115–126. (Der getarnte Elefant).

19 Vgl. Anmerkung 6.

20 Die Auswahl der Befragten erfolgte nach einem kombinierten Random/Quota-Verfahren. Bei rund 20 Prozent der Vorbefragten konnte aus verschiedenen Gründen kein zweites Interview durchgeführt werden (Abwesenheit, Krankheit, Verweigerung usw.). Was politisch relevante sozio-ökonomische Merkmale betrifft, unterscheidet sich die schliesslich in die Panel-Analyse gelangende Grundgesamtheit (N = 722) nicht in signifikanter Weise von der Ausgangsstichprobe. Zur Minimierung eines möglichen Panel-

Von den vier am 30. November 1980 zur Abstimmung gelangenden Vorlagen wurden deren zwei beim ersten Interview inhaltlich kurz vorgestellt: das Obligatorium für Sicherheitsgurten und Schutzhelme sowie die Revision der Brotgetreideordnung (Aufhebung der Bundesbeiträge zur Brotverbilligung). Für beide Vorlagen war die Frage zu beantworten, wie man im Falle einer Abstimmung am darauffolgenden Tage entscheiden würde [21]. Im zweiten Interview nach der Abstimmung wurde dann das tatsächliche Beteiligungs- und Abstimmungsverhalten ermittelt [22]. Tabelle 1 zeigt Ausmass und Richtung des Meinungswandels beim Gurten- und Schutzhelmobligatorium:

Tabelle 1: Meinungswandel beim Gurtenobligatorium (Abstimmung vom 30. 11. 1980)

Lösungspräferenz bei der Vorbefragung (N = 722)			Beteiligung (N/% der Befragten) (N = 470)	Stimmverhalten (N/% der Stimmenden) (N = 455)[1]		Lösungspräferenz bei der Abstimmung (N = 455)[1]	
				Ja	Nein		
Ja (für Obligatorium)	462	66,6 %	328/71,0	277/86,8	42/13,2	299	67,2 %[2]
Nein (gegen Obligatorium)	210	27,0 %	121/57,6	12/10,3	104/89,7	156	32,8 %
Ohne Präferenz	50	6,4 %	21/42,0	10/50,0	10/50,0		

1 Die Differenz zu N-Beteiligung ergibt sich aus der Tatsache, dass einige Befragte die Antwort auf die Frage nach ihrem Stimmverhalten verweigerten oder leer einlegten.
2 Das tatsächliche Abstimmungsresultat lautete: Ja: 52 % / Nein: 48 %.

Effektes ist beim ersten Interview kein zweiter Besuch angekündigt worden. Ob sich die Vorbefragung nicht dennoch verfälschend auf die Antworten beim zweiten Interview ausgewirkt hat, bleibt allerdings offen. Auf Parallel-Interviews bei einer Kontrollgruppe musste aus Kostengründen verzichtet werden.

21 Die genaue Fragestellung lautete:
- „Die Abstimmung findet ja erst in rund drei bis vier Wochen statt und bis dahin kann man seine Meinung noch ändern. Aber wenn Sie jetzt schon morgen abstimmen müssten, wie würden Sie sich dann entscheiden? Beginnen wir mit dem Gurtenobligatorium. Hier geht es ja darum, das Tragen von Sicherheitsgurten beim Autofahren – sowie zusätzlich das Tragen von Schutzhelmen beim Motorradfahren – obligatorisch zu erklären. Sind Sie für dieses Obligatorium oder sind Sie dagegen? "
- „Und eine gleiche Frage zu einer Vorlage des Sparpaketes. Eine der vorgeschlagenen Sparmassnahmen besteht darin, dass der Bund seinen Beitrag zur Verbilligung des Brotpreises aufhebt. Er könnte damit jährlich etwa 100 Mio Fr. sparen. Dafür würde das Brot teurer, und zwar etwa 20 Rp. das Kilo. Sind Sie für diese Sparmassnahme oder sind Sie dagegen? "

22 Beim zweiten Interview handelte es sich um eine Standard-Befragung im Rahmen der VOX-Analysen. Vgl. dazu *VOX, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 1. Dezember 1980,* Zürich 1981.

Die in der Vorbefragung aufgedeckten Lösungspräferenzen der Stimmbürger in der Frage des Gurten- und Schutzhelmobligatoriums ist durch den Abstimmungskampf nur unwesentlich modifiziert worden. Neun von zehn Stimmenden sind ihrer ursprünglichen Haltung treu geblieben. Weil sich zudem die Meinungswechsler in etwa die Waage hielten – aus dem befürwortenden Lager ist ein etwas grösserer Anteil ins gegnerische Lager gewechselt (13,2 gegen 10,3 Prozent), gleichzeitig haben sich die Vorlagegegner aber nur unterdurchschnittlich am Urnengang beteiligt (57,6 gegen 71 Prozent) – entspricht das Stimmenverhältnis am Abstimmungstag recht genau jenem in der Vorbefragung. Zwei von drei Stimmbürger unterstützten die Vorlage[23]. Ein völlig anderes Bild ergibt sich bei unserer zweiten Fallstudie.

Tabelle 2 zeigt Lösungspräferenzen und Richtung des Meinungswandels bei der Aufhebung der Brotpreisverbilligung:

Tabelle 2: Meinungswandel bei der Brotgetreideordnung (Aufhebung der Bundesbeiträge zur Brotverbilligung, Abstimmung vom 30. 11. 1980)

Lösungspräferenz bei der Vorbefragung (N = 722)			Beteiligung (N/% der Befragten) (N = 470)	Stimmverhalten (N/% der Stimmenden) (N = 444)[1]		Lösungspräferenz bei der Abstimmung (N = 444)[1]	
				Ja	Nein		
Ja (für Aufhebung)	289	40,0 %	210/72,7	185/90,7	19/ 9,3	289	65,1 %[2]
Nein (gegen Aufhebung)	348	48,2 %	218/62,6	84/40,0	126/60,0	155	34,9 %
Ohne Präferenz	85	11,8 %	42/49,4	20/66,7	10/33,3		

1 Die Differenz zu N-Beteiligung ergibt sich aus der Tatsache, dass einige Befragte die Antwort auf die Frage nach ihrem Stimmverhalten verweigerten oder leer einlegten.
2 Das tatsächliche Abstimmungsresultat lautete: Ja: 64 % / Nein: 36 %.

Im Gegensatz zum Gurtenobligatorium hat sich hier die im Vorfeld des Abstimmungskampfes bestehende Präferenzordnung in erheblichem Masse verändert. Nicht weniger als 40 Prozent der ursprünglich ablehnend eingestellten Stimmbürger haben ihre Meinung in den Wochen vor dem Urnengang gewechselt und am Abstimmungstag für die Vorlage votiert. Ein eindeutiger

23 Der Ja-Stimmenanteil unserer Stichprobe liegt 15 Prozent höher als jener in der Abstimmung. Wie weit diese Abweichung den ausgewiesenen Anteil an Meinungswechsler relativiert, ist schwierig abzuschätzen. Immerhin muss vermutet werden, dass sich in Tat und Wahrheit etwas mehr Stimmbürger im Abstimmungskampf von einem Nein überzeugen liessen, als dies in Tabelle 1 zum Ausdruck kommt. Erfahrungsgemäss passt sich ein kleiner Teil der Befragten beim vorgegebenen Stimmverhalten dem tatsächlichen Abstimmungsresultat an. Zudem dürfte ein möglicher Panel-Effekt darin bestehen, dass in der Vorbefragung ausgewiesene Einstellungen gegen das tatsächliche Stimmverhalten in der Nachbefragung wiederholt bzw. konstant gehalten werden.

Ja-Trend manifestiert sich auch bei den in der Vorbefragung noch Unentschlossenen. Zwei Drittel liessen sich von der Notwendigkeit einer Befürwortung überzeugen. Weil schliesslich wie im Falle des Gurtenobligatoriums die Nein-Seite weniger potentielle Anhänger an die Urnen brachte als die Befürworter, ist aus dem schwachen Nein in der Vorbefragung ein eindeutiges Ja in der Abstimmung geworden.

Mit unseren beiden Fallstudien werden bisherige Erkenntnisse der (amerikanischen) Abstimmungsforschung weitgehend bestätigt (vgl. S. 42). Trotz selektiver Wahrnehmungsmechanismen seitens der Stimmbürgerschaft vermögen die im eigentlichen Abstimmungskampf vermittelten Informationen bestehende Präferenzordnungen zu ändern bzw. auf den Kopf zu stellen. Das Veränderungspotential ist aber offensichtlich stark situationsbedingt. Und zu den wichtigsten Situationsvariablen gehört ohne Zweifel der von der Vorlage tangierte Themenbereich. Bei der Aufhebung der Bundesbeiträge zur Brotverbilligung handelte es sich um eine Massnahme, die im Rahmen eines grösseren Wirkungszusammenhanges, der Finanzlage des Bundes, zu beurteilen war. Dieser Zusammenhang mag – obwohl wir ihn im Interview explizit herstellten – für einen Teil der Stimmbürger bei der ersten Konfrontation mit dem Entscheidungsstoff nicht deutlich geworden sein und sich erst im Laufe des Abstimmungskampfes als determinierendes Entscheidungsmotiv durchgesetzt haben. Die ganze, von Regierung und wichtigsten Interessengruppierungen getragene Ja-Propaganda konnte sich auf dieses eine Informationsziel konzentrieren[24]. Ganz anders beim Gurtenobligatorium. Die materiell wenig komplexe Vorlage wurde von den Stimmbürgern auf Anhieb verstanden und auf der Basis bestehender Wertmuster bewertet und klassiert. Weil es sich dazu um eine Streitfrage handelte, die in der konkreten Form der Abstimmungsvorlage schon seit längerer Zeit in der Öffentlichkeit diskutiert worden war und den meisten Stimmbürgern nicht neu erschien – lediglich 6 Prozent konnten sich in der Vorbefragung nicht für ein Ja oder Nein entscheiden – ergab sich auch kein Bedürfnis nach zusätzlichen Informationen. Gegen die fest verankerten „long term" Präferenzen hatten kurzfristige Überzeugungsversuche einen ausserordentlich schweren Stand.

Damit sind wir mitten im Versuch, für die Tatsache des Meinungswandels über den blossen Nachweis hinaus Erklärungen anzubieten. Er muss sich auf Vermutungen und Teilindizien beschränken. Meinungsbildungs- und Meinungswandelprozesse sind für den einzelnen zum Teil kognitiv gar nicht nachvollziehbar und zudem werden bewusst gewordene Persuasionsquellen im Interview nur ungern zugegeben. Trotz diesen Vorbehalten erscheinen uns die Antworten auf eine direkte Frage an die Meinungswechsler bei der Brotpreis-Vorlage doch recht aufschlussreich. Danach befragt, warum sie ihre

24 Für ein Ja plädierten sämtliche bürgerlichen Parteien sowie alle Verbände mit Ausnahme der Gewerkschaften. Die SP gab die Stimme frei. PdA, POCH, SGB und CNG empfahlen ein Nein.

Meinung seit dem ersten Interview gewechselt hätten, vermochte rund die Hälfte kein einziges materielles Argument zu nennen. Ein weiteres Drittel brachte zudem lediglich solche Entscheidungsmotive vor, die ihnen bereits bei der inhaltlichen Präsentation der Vorlage anlässlich der Vorbefragung mitgeteilt worden waren [25]. Das Ergebnis deckt sich mit unserem Wissen über die generelle Problemlösungskapazität der Stimmbürger bei Volksabstimmungen (vgl. S. 37/38). Wie der Entscheid für das Ja oder Nein ganz grundsätzlich, scheint auch die Einstellungsänderung im Vorfeld der Abstimmung bei einer Mehrheit nicht das Ergebnis eines bewussten, verschiedene Sachargumente gegeneinander abwägenden Entscheidungsprozesses zu sein. Der materiell überforderte Stimmbürger entscheidet aufgrund anderer Faktoren als dem genauen Inhalt der Vorlage. Welche dabei hauptsächlich im Vordergrund stehen, ist die Frage, der wir uns im folgenden zuwenden.

III. Der Einfluss von Stimmempfehlungen: die Parteiparolen

Niklas Luhmann sieht im „Prinzip Vertrauen" die in vielen Fällen einzig mögliche Strategie zur Reduktion sozialer Komplexität [26]. Vertrauen in die Stimmempfehlung der politisch nahestehenden Bezugsgruppe müsste eigentlich auch den Stimmbürger vor Resignation und Frustration beim Lösen komplexer politischer Probleme bewahren. Was liegt angesichts der hohen Informations- und Lösungskosten für eine allen relevanten Entscheidungsfaktoren gerecht werdende Entscheidfindung näher, als einfach den Rat „seiner" Partei oder Interessengruppe zu befolgen? Für die tatsächliche Verhaltensrelevanz der in dieser Beziehung ohne Zweifel wichtigsten Entscheidungshilfe, der Parteiparole, besitzen wir einige Indizien [27].

Rund zwei Drittel der Schweizer Stimmbürger fühlen sich einer politischen Partei verbunden [28]. Die Abstimmungsempfehlung „ihrer" Partei aufzuspüren ist mit nur geringen Informationskosten verbunden. Presse und elektronische Medien berichten in der Regel über die Parolenbeschlüsse der wichtigsten Parteien, die grösseren Tageszeitungen veröffentlichen wenige Tage

25 Also lediglich Hinweise darauf, dass der Bund bei Aufhebung der Subvention mehr sparen könne bzw. dass sich mit einem Ja das Bundesdefizit verringere.

26 Niklas Luhmann, *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, Stuttgart 1973.

27 Eine offene Frage nach den wichtigsten Entscheidungshilfen ergab folgende Rangliste nach Nennhäufigkeit (mit Mehrfachnennungen): Partei 23 Prozent, Bundesrat/Parlament/Bundesbüchli 21 Prozent, Arbeitgeberorganisationen 3 Prozent, Gewerkschaften 3 Prozent.

28 Vgl. dazu Henry Kerr, Electeurs et forces partisanes, in: D. Sidjanski et al., *Les Suisses et la politique*, Berne 1975, S. 45–82 sowie Hans Peter Hertig, *Analyse der Nationalratswahlen 1979*, Zürich 1980.

vor dem Urnengang eine detaillierte Parolenübersicht und in vielen Fällen wird die Verbindung zwischen Partei und Stimmempfehlung zusätzlich über Werbeplakate hergestellt. Zu wie vielen Sympathisanten die Botschaft der einzelnen Parteien in Tat und Wahrheit durchdringt, verrät Tabelle 3. Ausgewertet ist darin der durchschnittliche Kenntnisstand der SP-, FdP-, SVP-, CVP- und LdU-Anhänger bei den 41 Vorlagen der Untersuchungsperiode Frühling 1977 bis Winter 1980/1981[29]. Die erste Spalte zeigt den Kenntnisstand sämtlicher Parteisympathisanten, die zweite jenen der Parteianhänger, die sich bei der entsprechenden Abstimmung an die Urne bemühten:

Tabelle 3: Kenntnis der Parteiparolen

Parteisympathie	Kenntnis der Parole in %	
	Total der Partei-sympathisanten	Stimmende Partei-sympathisanten
SPS	48,3	54,6
FdP	56,9	64,1
CVP	58,6	66,1
SVP	58,2	67,0
LdU	33,3	39,6
Total (Sympathisanten der 5 Parteien)	53,1	60,2

Fast die Hälfte der Parteisympathisanten und immer noch rund 40 Prozent der auch stimmenden Parteianhänger wissen in der Regel nicht, was ihnen „ihre" Partei zu stimmen empfiehlt. Dabei täuschen diese Zahlen ohne Zweifel einen Kenntnisstand vor, der in Wirklichkeit noch bedeutend niedriger ist. Bei vielen Sachfragen ist es für den Interviewten ein leichtes, die wahrscheinliche Stimmempfehlung „seiner" Partei zu erahnen. Sind diese Schlüsse schwierig – weil die Vorlage beispielsweise keine der traditionellen, mittels Parteiideologie interpretierbaren Konfliktdimensionen tangiert oder die Partei Stimmfreigabe beschloss – reduziert sich der Anteil der Informierten beträchtlich. So „wussten" 74 Prozent der SP-Sympathisanten um die Ja-Empfehlung ihrer Partei bei der Reichtumsteuerinitiative. Lediglich

29 Sekundäranalyse der VOX-Daten im Rahmen des erwähnten Forschungsprojektes des Nationalfonds. Vgl. Anmerkung 6.

13 Prozent waren dagegen bei der gleichzeitig zur Abstimmung gelangenden Ersatzdienst-Vorlage in der Lage, die Haltung ihrer Partei zu umschreiben: die SP hatte Stimmfreigabe beschlossen [30].

Nun bedarf das Bild vom loyalen, am Abstimmungstag einfach die Empfehlung seiner Partei umsetzenden Stimmbürger aber noch einer zusätzlichen Relativierung. Die Parole zu kennen, heisst nicht, sie auch zu befolgen. In Tabelle 4 ist ersichtlich, welcher Prozentsatz der Parteisympathisanten mit Kenntnis der Parteiparole sich an der Urne parolenkonform verhielt. Zusätzlich wurde ermittelt, wie die Parteisympathisanten ohne Kenntnis der Parole (2. Spalte) sowie die Gesamtheit der Parteianhänger stimmten:

Tabelle 4: Stimmverhalten (Parteikonformität) der Parteisympathisanten

Parteisympathie	Anteil an parteikonform Stimmenden in %		
	Kenntnis der Parteiparole		Total der Parteisympathisanten
	Ja	Nein	
SP	81,0	39,8	62,3
FdP	82,5	50,5	71,0
CVP	82,5	41,2	68,5
SVP	84,0	45,8	71,4
LdU	71,7	47,5	57,1
Total (Sympathisanten der 5 Parteien)	81,9	45,0	67,2

Von den über die Parole richtig informierten Parteisympathisanten verhalten sich rund vier Fünftel parteikonform. Ist die Stimmempfehlung nicht bekannt, sinkt der entsprechende Anteil auf 45 Prozent. Im Durchschnitt können die Parteien auf eine Gefolgschaft bei rund zwei Dritteln ihrer potentiellen Sympathisanten rechnen, wobei die drei bürgerlichen Regierungsparteien ihr Potential im allgemeinen etwas besser ausschöpfen als die SP und der Landesring.

Zwischen den Lösungspräferenzen von Parteielite und Parteianhängerschaft besteht also eine Übereinstimmung, die man – nach Erwartungshorizont der Partei oder Blickwinkel des Kommentators verschieden – als mittel bis relativ gross bezeichnen könnte. Wie wir die Beziehung aber auch immer

30 Dass „ihre" Partei die Stimme frei gab, wissen im Durchschnitt lediglich etwa ein Fünftel der Sympathisanten.

etikettieren, sie ist nicht primär das Resultat eines direkten Umsetzens der Parole in den Stimmentscheid durch die Anhängerschaft. Lediglich 60 Prozent (Tab. 3) kennen oder erahnen die Parteiparole und ein Fünftel stimmt zusätzlich nicht parolenkonform (Tab. 4). Ein entsprechendes, lediglich an der Stimmempfehlung orientiertes Stimmverhalten ist also zum vornherein nur für eine Minderheit der Parteianhänger überhaupt denkbar und für einen bedeutend kleineren Anteil zusätzlich auch noch wahrscheinlich. Übereinstimmung wird viel eher darum erzielt, weil eine bestimmte Vorlage bei Parteielite und Parteisympathisanten auf ähnliche Prädispositionen stösst, bzw. eine intensive Beschäftigung mit dem Inhalt zum gleichen Resultat führt, wie der flüchtige, eventuell auf die Wahrnehmung des Vorlagetitels beschränkte Kontakt. Dazu kommt, dass interpersonale Kommunikationsstrukturen bezugsgruppenspezifischen Charakter besitzen. Ein Parteisympathisant spricht häufiger mit Anhängern seiner Partei als mit solchen aus anderen politischen Lagern. Dabei wird er von bestimmten Lösungsalternativen überzeugt, lange bevor diese zur offiziellen Parole werden[31]. Und schliesslich verschaffen sich die Parteien im Abstimmungskampf auch noch auf andere Weise Gehör als über die Veröffentlichung des offiziellen Parolenbeschlusses. Ihre Stimmempfehlung wird von überparteilichen Komitees übernommen und der parteipolitische Hintergrund damit, wenn auch nicht direkt verschwiegen, so doch hinter die werbewirksamere, eigens für den entsprechenden Abstimmungskampf geschaffene Komitee-Etikette versteckt. Dass SP und LdU öfters als die drei bürgerlichen Regierungsparteien aus grossen, die Propagandalandschaft beherrschenden Werbekoalitionen ausscheren, mag denn auch ein wichtiger Grund dafür sein, dass sie offensichtlich grössere Mühe bekunden, ihr Anhängerpotential auszuschöpfen (vgl. Tab. 3).

IV. Werbebudget und Abstimmungserfolg: Sind Abstimmungserfolge käuflich?

Der Blick auf den Bekanntheitsgrad von Parteiparolen hat ein weiteres monokausales Erklärungsgebäude ins Schwanken gebracht. Sich bei Lösungsschwierigkeiten bewusst um den Rat einer nahestehenden politischen Bezugsgruppe zu bemühen und dementsprechend abzustimmen, mag zwar bei einer kleinen Minderheit der Stimmbürger durchaus die Regel sein, ein dominierendes Lösungsmuster stellt der einfache Vollzug von Bezugsgruppenempfehlungen für die grosse Mehrheit der Stimmenden aber zweifelsohne nicht dar. Zu gross ist offenbar das Vertrauen in die eigene Urteilsfähigkeit, als dass bestehende Informationslücken als unhaltbar empfunden würden.

31 Die offizielle Parteiparole ist ihrerseits teilweise Ausdruck der in der Parteibasis vorherrschenden Lösungspräferenz, kann doch die Parteiführung nicht völlig am Parteivolk vorbei politisieren.

Nun kollidieren diese Befunde natürlich in offensichtlicher Weise mit der bekannt hohen Erfolgsquote der Regierungsparteien bei Volksabstimmungen. Bundesrat und bürgerliche Regierungsparteien unterstützen bei 9 von 10 Vorlagen die gleiche Lösungsvariante und sind dabei in 85 Prozent der Fälle erfolgreich; wird die Abstimmungskoalition mit der SPS erweitert, steigt die Erfolgsquote auf nahezu 90 Prozent [32]. Dass zudem Volksinitiativen gegen das politische Establishment in der Regel ohne Chancen sind, gehört zu den immer wieder hervorgehobenen Merkmalen der schweizerischen Abstimmungsszenerie [33]. Wie aber, wenn nicht über den Vollzug von Stimmempfehlungen, kommt diese hohe Übereinstimmung zwischen politischer Elite und Stimmbürgerschaft zustande? Warum sind Abstimmungsniederlagen der „Regierungskoalition" derart selten?

Dass die Stimmbürger aufgrund intensiver Studien des Vorlageinhaltes in 9 von 10 Fällen auf die gleiche Lösung kommen, erscheint angesichts ihrer geringen Problemlösungskapazität wenig wahrscheinlich. Damit bleiben als Erklärungsansatz eigentlich nur noch deren zwei übrig. Einmal könnte vermutet werden, dass sich die Stimmbürger in interpersonalen Kommunikationsprozessen an Meinungsführern orientieren, die ihrerseits über Vorlage und Stimmempfehlung der einzelnen Abstimmungskontrahenten gut Bescheid wissen. Die Hypothese lässt sich mit unseren Daten nicht überprüfen. Sicher bilden Gespräche mit Familienangehörigen, mit Freunden und Bekannten eine wichtige Einflussquelle für die individuelle Meinungsbildung (vgl. Anm. 9). Dass der Stimmbürger aber jede Vorlage eingehend diskutiert und als Ratsuchender immer auch noch auf einen tatsächlichen Experten stösst, muss bezweifelt werden. Wir fanden etliche Indizien für die Vermutung, dass die Stimmbürger nicht bereit sind, für ihren Abstimmungsentscheid hohe Informationskosten zu tragen. Ohne diesen Aufwand sind die wenigen echten Experten jedoch gar nicht zu finden oder anders, die Gefahr ist gross, dass man sich an Personen orientiert, die ihrerseits nur über ungenügende materielle Kenntnisse verfügen. Noch näher liegt darum eine andere Hypothese. Sie lässt sich ungeschminkt provokativ wie folgt formulieren: Der Abstimmungsentscheid reflektiert die vom Stimmbürger weitgehend kognitiv unbewältigten Werbeanstrengungen der wichtigsten Abstimmungskontrahenten. Übereinstimmung zwischen politischen Eliten und Stimmbürgerschaft herrscht nicht, weil die Stimmenden sich sachlich überzeugen liessen oder vertrauensvoll auf die Parole „ihrer" Bezugsgruppe zurückgriffen. Übereinstimmung herrscht, weil die politisch dominierende Elite den Abstimmungskampf werbemässig beherrscht bzw. über massive Ja oder Nein Propa-

32 Vgl. William Ossipow, *Concurrence politique et démocratie directe en Suisse*, Lugano 1981 (Congrès de l'Association suisse de science politique), S. 6 ff.

33 Vgl. Hans Werder, *Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit*, Bern 1978.

ganda die Schlacht für sich zu entscheiden weiss. Für den Abstimmungserfolg bestimmend ist weniger die Qualität der Argumente als das zur Verfügung stehende Werbebudget.

Die Frage nach der Beziehung zwischen Werbeaufwand und Abstimmungserfolg blieb in der schweizerischen Abstimmungsforschung bisher weitgehend ausgeklammert. In den USA ist sie jedoch schon vor mehreren Jahren gestellt und in der Zwischenzeit auch in einigen empirischen Arbeiten beantwortet worden[34]. In der bisher umfassendsten Studie zu diesem Thema kommt Daniel Lowenstein zum Schluss:

> „The present study and the research it cites demonstrate that the power of some groups to raise enormous sums of money to oppose ballot propositions, without regard to any breadth or depth of popular feelings, seriously interferes with the ability of other groups to use the institutions of direct democracy as they were intended to be used"[35].

Sein Unbehagen ist empirisch begründet. In einer klaren Mehrheit der Fälle, bei denen die eine Seite im Abstimmungskampf über bedeutend mehr Werbemittel verfügte als die andere, ging sie auch als Sieger aus dem Rennen. Votierte sie dabei noch für ein Nein, opponierte sie also gegen die zur Abstimmung gebrachte Neuerung, war ihr der Erfolg in 9 von 10 Fällen sicher. Eine kausale Beziehung zwischen Propagandaaufwand und Abstimmungsresultat ist damit zwar nicht nachgewiesen, zumindest für den Fall des „opposition spending" aber doch mehr als wahrscheinlich. An sie zu glauben, scheinen denn auch die im Abstimmungskampf engagierten Interessengruppen: Allein in Kalifornien sind für die 16 zwischen 1972 und 1976 zur Abstimmung gelangten Volksbegehren rund 23 Mio Dollar in die Abstimmungspropaganda investiert worden[36].

Leider stösst die Prüfung ähnlicher Beziehungsfelder in der Schweiz auf erhebliche Schwierigkeiten. Über welches Werbebudget die verschiedenen Abstimmungskontrahenten verfügen, bleibt dem Aussenstehenden verborgen; eine Veröffentlichungspflicht – wie sie beispielsweise Kalifornien kennt – besteht nicht. Konzeptuell möglich und bezüglich Arbeitsaufwand auch realistisch ist aber immerhin die Operationalisierung von Indizien für das relative Gewicht der Pro- und Kontra-Werbung bei einer Reihe ausgewählter Vorlagen. Und ein aussagekräftiges Indiz bildet in diesem Zusammenhang sicher

34 Siehe dazu Maureen S. Fitzgerald, „Computer Democracy. An Analysis of California's love affair with the initiative process", *California Journal,* (1980) June, S. 1–15; Shockley, *a. a. O.,* sowie Daniel H. Lowenstein, *Campaign Spending and Ballot Propositions,* New York Ciry 1981 (Annual Meeting of the American Political Science Association).

35 Lowenstein, *a. a. O.,* S. 134.

36 Vgl. Roger J. Diamond, „California's Political Reform Act. Greater Access to the Initiative Process", *Southwestern California Law Review,* 7 (1975) Fall, S. 454–602.

die Werbeintensität in der Presse im unmittelbaren Vorfeld der Abstimmung[37]. Wir haben sie für die 41 Vorlagen der Periode Frühling 1977 bis Winter 1980/81 mit Hilfe einer Inhaltsanalyse zu messen versucht.

In die Inhaltsanalyse gingen die beiden Tageszeitungen „24 Heures" und „Tages-Anzeiger" sowie der Gratis-Anzeiger „Basler-Stab" und zwar sämtliche Ausgaben der Woche vor dem jeweiligen Urnengang[38]. Pro- und Kontra-Inserate wurden separat ausgemessen und zur totalen Inseratenfläche aufsummiert. Der im folgenden ausgewiesene Variablenwert „Propagandaaufwand" steht für das Total an *ganzen* Werbeseiten (auf ganze Werbeseiten umgerechnetes Total der Werbefläche), die Variablen „Ja-Propaganda" und „Nein-Popaganda" entsprechend für die auf ganze Werbeseiten umgerechnete Pro- bzw. Kontra-Werbung. Tabelle 5 zeigt die Beziehung zwischen Abstimmungsresultat und den drei Variablen unserer Inhaltsanalyse. In der letzten Spalte ist zusätzlich die Differenz zwischen Pro- und Kontra-Werbung aufgeführt („Propagandadominanz"). Ein positiver Wert weist auf einen Überhang an Ja-Propaganda, ein negativer Wert umgekehrt auf ein Mehr an Nein-Propaganda:

Tabelle 5: Abstimmungsresultat und Propagandastruktur

Abstimmungs-resultat	Anzahl Vorlagen	Propaganda-Aufwand (in Total Werbeseiten)	Ja-Propaganda	Nein-Propaganda	Propaganda Dominanz
Angenommen	19	44,6	33,8	10,8	+ 23,0
Abgelehnt	22	102,9	37,3	65,6	– 28,3

Die Beziehung zwischen Abstimmungsresultat und Propagandastruktur ist zweifelsohne eng. Ja-Entscheide wurden von einem deutlichen Überhang an befürwortenden Inseraten begleitet, hinter den Nein-Entscheiden stand ein ebenso deutliches Mehr an Nein-Inseraten. In einem linearen Regressionsmodell erklärt die unabhängige Variable „Propagandadominanz" denn auch über ein Drittel der Varianz im Abstimmungsresultat[39].

37 Zeitungsinserate erscheinen uns als valides, wenn auch nicht völlig unproblematisches Operationalisierungselement. Insbesondere könnte dagegen eingewendet werden, dass finanzschwache sowie organisations- und mitgliederstarke Interessengruppen und Parteien in stärkerem Masse von personenintensiver Werbung (Flugblätter, Informationsstände usw.) Gebrauch machen als finanzstarke Gruppen. In den ausgezählten Zeitungsinseraten wird deren tatsächliches Gewicht im Abstimmungskampf also tendenziell unterschätzt.

38 Ausgewertet wurden jeweils die Ausgaben von Montag bis und mit Samstag.

39 Pearsons R für sämtliche 41 Vorlagen beträgt 0,39. Im Korrelationsdiagramm erwiesen sich drei Vorlagen als extrem modellfeindlich (Vorlagen mit extrem hohem Werbeaufwand). Ihre Eliminierung führt zu einer Erhöhung von R auf 0,59 ($R^2 = 0{,}35$).

Noch eindrücklicher wird die offensichtliche Beziehung zwischen Abstimmungsergebnis und Propaganda aber dann, wenn wir die Erfolgsquote von Vorlagen betrachten, die im Abstimmungskampf von einer deutlichen Propagandadominanz profitieren. In der oberen Hälfte von Tabelle 6 ist ersichtlich, wie viele der hier in Frage kommenden Vorlagen das Rennen machten. Die untere Hälfte der Tabelle zeigt dazu die generelle Erfolgsquote von Vorlagen mit Pro- oder Kontra-Dominanz, unabhängig davon, ob diese Dominanz ausgeprägt war oder nicht[40].

Tabelle 6: Propagandaerfolg

Propagandadominanz	N-Vorlagen	Angenommen	Abgelehnt	Erfolgsquote
Ausgeprägt PRO	13	12	1	92 %
Ausgeprägt KONTRA	7	0	7	100 %
PRO	25	17	8	68 %
KONTRA	14	1	13	93 %

Bei 2 der 41 Vorlagen hielten sich Ja- und Nein-Propaganda die Waage

Wenn die eine Abstimmungsseite die Propaganda klar dominiert, scheint ihr ein Abstimmungssieg nahezu sicher. Bei den 20 Abstimmungen, bei denen die zum Entscheid anstehende Vorlage eine entsprechende Werbeunterstützung genoss bzw. gegen eine massive Nein-Propaganda anzukämpfen hatte, entschied sich der Souverän in einem einzigen Falle gegen die Empfehlung der propagandamächtigeren Seite (Bundesfinanzreform 1979). Aber auch bei einfacher Propagandadominanz ist die Erfolgsquote noch beträchtlich, zumindest für die ablehnende Seite. Zwei Drittel der Vorlagen mit unterstützender Propagandabegleitung wurden angenommen, eine einzige von vierzehn vermochte sich gegen ein Mehr an Nein-Propaganda durchzusetzen[41]. Wie bei Abstimmungen in den USA zeigt es sich also, dass die gegen eine Vorlage gerichtete Propaganda mehr Erfolgsaussichten besitzt als die befürwortende (vgl. S. 52). Wie in den USA sind diese Erfolge zudem nicht auf einzelne Vorlagetypen beschränkt[42]. Zwar handelt es sich bei den meisten, einer massiven Nein-Propaganda ausgesetzten Vorlagen um Initiativen. Auch während unserer Auswertungsperiode hatten sich lediglich zwei Referenden gegen eine nennenswerte Nein-Propaganda durchzusetzen[43].

40 Als „ausgeprägt" wurde die Pro- oder Kontra-Dominanz dann bezeichnet, wenn mindestens die doppelte Anzeigenfläche ermittelt worden war.

41 Der Gegenvorschlag zum Staatsvertragsreferendum (13. März 1977) wurde gegen eine (allerdings äusserst) schwache Kontra-Dominanz angenommen.

42 Lowenstein, *a. a. O.*, S. 70 f.

43 Bundesgesetz über den Schutz der Schwangerschaft (28. Mai 1978) und Bundesgesetz über die Einführung eines zivilen Ersatzdienstes (4. Dezember 1977).

Beide wurden aber relativ deutlich abgelehnt. Mit den im allgemeinen wenig kompromisshaften, für eine Politik der kleinen Schritte „radikal" wirkenden Forderungen von Volksinitiativen allein ist das Phänomen also nicht zu erklären. Vielmehr muss angenommen werden, dass es generell werbetechnisch bedeutend leichter fällt, die Stimmbürgerschaft von den negativen Folgen einer Neuerung zu überzeugen, als ihnen damit zusammenhängende Vorteile näherzubringen[44]. Mit der Komplexität von Entscheidungsprozessen und Sachproblemen in hochindustrialisierten Gesellschaften wächst die Verunsicherung und Inkompetenz ihrer Mitglieder im politischen Bereich. Verunsicherung aber hemmt die Innovationsbereitschaft. Und Verunsicherung und Verwirrung ist denn auch ganz offensichtlich das erklärte Ziel vieler gegen die Annahme einer Vorlage gerichteten Werbekampagnen. Immer wieder werden inhaltlich unterschiedlichste Vorlagen mit den gleichen, der komplexen Sachlage nur selten gerecht werdenden Schlagwörtern bekämpft. Affektgeladene Stereotype wie „weniger Staat" oder „die Initiative geht zu weit" bilden die Zaubermittel, mit denen man geschickt vom eigentlichen Vorlageinhalt abstrahiert und die Status-quo Orientierung des Stimmbürgers auf den Plan ruft. Dass sie bei der Stimmbürgerschaft im allgemeinen auf fruchtbaren Boden fallen, ist in verschiedenen Studien deutlich geworden: Vom Inhalt der Vorlage losgelöste Schlagwörter gehören zu den in Nachbefragungen am häufigsten genannten Nein-Motiven[45].

Die Frage, ob und allenfalls wie weit Abstimmungserfolge über hohe Werbebudgets zu erzwingen sind, ist mit einfachen Korrelationsnachweisen nicht zu beantworten; echte Kausalzusammenhänge werden damit nicht nachgewiesen. Sicher ist, dass selbst eine grosse Koalition der politisch relevanten Gruppierungen mit der entsprechenden Propagandadominanz nicht in jedem Fall den Erfolg garantiert, und ebenso unbestritten ist die Tatsache, dass es viele Vorlagen auch ohne massive Werbeunterstützung schaffen bzw. gegen eine Nein-Propagandadominanz nicht schaffen würden[46]. Auf der anderen

44 Zum grundsätzlich konservativen Effekt der Werbung im ökonomischen als auch politischen Bereich vgl. Heidrun Abromeit, *Das Politische in der Werbung,* Opladen 1972. Einen Überblick über die Techniken und Möglichkeiten politischer Werbung bietet Dan Nimmo, *The Political Persuaders. The Techniques of Modern Election Campaigns,* Englewood Cliff 1970.

45 Vgl. z. B. die Motivstruktur der Nein-Stimmenden bei der Mieterschutz-Initiative vom 25. September 1977 (in: VOX, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom . . ., S. 7): 31 Prozent ohne Begründung/keine Meinung, 17 Prozent „Initiative geht zu weit", 16 Prozent „Gegen mehr Staat". Ähnlich bezeichnend ist der Befund bei einer Volksabstimmung im US-Bundesstaat Colorado. Hier begründeten 40 Prozent der Nein-Stimmenden ihren Entscheid mit einem Schlagwort, das ihnen über Wochen hinweg im Fernsehen eingeimpft worden war: Die abgelehnte Initiative war ganz einfach „The wrong solution" (s. Shockley, *a. a. O.,* S. 52).

46 Zu den ersten gehören vor allem mehr oder weniger unbestrittene Verfassungsänderungen, zu den zweiten besonders reformfreudige Initiativen.

Seite kann nicht wegdiskutiert werden, dass wir eine Reihe von Indizien fanden, die eine generell hohe Wirkung der Abstimmungspropaganda zumindest als sehr wahrscheinlich erscheinen lassen. Die Stimmbürger entscheiden auf der Basis geringer materieller Kenntnisse, leicht zugängliche Entscheidungshilfen sind nur schlecht bekannt, kurz, hinter dem Abstimmungsverhalten eines grossen Teils der Stimmbürger stehen weniger bewusste, sorgfältig alle Entscheidungsfaktoren abwägende Entscheidungsprozesse, als vielmehr Reaktionen auf im flüchtigen Kontakt mit der Vorlage aufgeschnappte Reizwörter („catch-words"). Über sie wird die Vorlage ins bestehende Wert- und Kategoriensystem eingeordnet und gleichzeitig klassiert. Über sie werden individuelle Rollen- und Prädispositionskonflikte gelöst bzw. alternative Lösungsmöglichkeiten gewichtet. Und über sie nimmt die affektgeladene, im Werbeinserat, in der polemischen Fernsehdiskussion oder auf dem Werbeplakat vorgetragene „Blitzinformation" der seriösen, auf den Vorlageinhalt eingehenden, rational abwägenden Grundlageninformation den Wind aus den Segeln.

Sind Abstimmungserfolge käuflich? Wir meinen im Prinzip, Ja. Der Preis ist zwar manchmal hoch und die Ware vielleicht schon vergeben, bevor der kaufkräftigste Kunde den Laden betritt. Eine gute Kaufchance ist aber unseres Erachtens im allgemeinen gegeben. Aber selbst wenn wir die potentielle und tatsächliche Wirkung von reiner Abstimmungspropaganda auf das Entscheidungsverhalten der Stimmbürger überbewerten sollten, ist die ermittelte Werbestruktur noch Anlass genug, um das bei der Meinungsbildung vor Abstimmungen herrschende Kräfteverhältnis kritisch zu hinterfragen. Eine Initiative hat gegen eine Nein-Propaganda anzukämpfen, die die befürwortende Werbung durchschnittlich um das dreifache und in Einzelfällen bis gegen das zwanzigfache übertrifft[47]. Auf der anderen Seite profitieren Referendumsvorlagen von einer gegenüber der opponierenden Werbung rund zwei bis drei Mal intensivieren Ja-Propaganda.

47 Gegen eine besonders massive Nein-Propaganda hatten während unserer Beobachtungsperiode folgende vier Volksbegehren anzukämpfen: Fristenlösung (25. September 1977), Reichtumsteuer (4. Dezember 1977), Suchtmittelreklame (18. Februar 1979) und Atominitiative (18. Februar 1979). Eine Differenzierung des Propaganda-Aufwandes und der Propaganda-Dominanz nach Vorlagetyp ergibt die folgenden Werte (in ganzen Werbeseiten, vgl. Text S. 53 sowie Tab. 5):

Vorlagetyp (N)	Propaganda-Aufwand	Prop-Dominanz
Obligatorische Referenden (12)	32,5	+ 10,5
Fakultative Referenden (13)	36,6	+ 15,1
Initiativen (13)	74,5	– 31,7
Gegenvorschläge (3)	5,0	+ 0,8

Auf völlig einseitig geführte Abstimmungskämpfe ist auch schon andernorts hingewiesen worden. Vgl. etwa Oswald Sigg, *Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939*,

Angesichts dieser Ungleichgewichte drängen sich Reformen im Hinblick auf eine grössere Chancengleichheit der Abstimmungskontrahenten geradezu auf. In verschiedenen Staaten der USA haben die Volksvertreter denn auch eine Beschränkung des Werbebudgets besonders finanzkräftiger Interessengruppen gutgeheissen. Selbst wenn die entsprechenden Gesetzesbestimmungen im Nachhinein von der Justiz als verfassungswidrig erklärt und wieder aufgehoben worden sind[48]: In der Schweiz stösst bereits eine derart milde Forderung wie die Änderung des Abstimmungsverfahrens bei gleichzeitigem Entscheid über Initiative und Gegenvorschlag bei einer Parlamentsmehrheit auf taube Ohren!

Bern 1978 (insbesondere das Kapitel über die Vermögensabgabe-Initiative, S. 138 ff.) sowie Jean Meylan/Philippe Maillard/Michèle Schenk, *Bürger zu den Urnen. 75 Jahre eidgenössische Abstimmungen im Spiegel des Plakats*, Prilly/Lausanne 1979.

48 Vgl. dazu: Hans Peter Hertig, *Direkte Demokratie in den USA*, Zürich 1981, S. 17/18.