

Daniel Kübler, Michael Surber, Anna Christmann, Laurent Bernhard

Mehr Direkte Demokratie in der Aussenpolitik?

Politikwissenschaftliches Gutachten zuhanden von *economiesuisse* anlässlich der Abstimmung über die Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk)“



Studien des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 2

April 2012

IMPRESSUM

Publikationsreihe des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA)

Herausgegeben von Andreas Glaser, Daniel Kübler und Béatrice Ziegler

ISBN-Nr: 978-3-9524228-1-6

Bezugsadresse:

Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)

Villa Blumenhalde, Küttigerstrasse 21

CH - 5000 Aarau

Telefon: +41 62 836 94 44

E-Mail: info@zdaarau.ch

www.zdaarau.ch

© 2012 bei den Autoren

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
1.1 Ausgangslage	3
1.2 Fragestellung	4
2. Vorgehen und Methode	4
3. Staatsverträge und Volksabstimmungen seit 1921	6
3.1 Forschungsstand	7
3.2 Obligatorische und fakultative Staatsvertragsreferenden seit 1921	7
3.2 Konfliktivität der Referenden	11
4. Auswirkung der Volksinitiative „Staatsverträge vors Volk“ auf die Anzahl Abstimmungen	13
4.1 Hypothetische Auswirkungen der Volksinitiative auf die Anzahl Abstimmungen in der Periode 2003-2011	14
5. Demokratiequalität und Anzahl Volksabstimmungen	16
5.1 Stimmbeteiligung	16
5.2 Qualität des Stimmenscheids	25
5.3 Zusammenfassung	36
6. Der Aufwand für Volksabstimmungen	38
6.1 Mehraufwendungen für die Behörden	38
6.2 Überforderte Medien und politische Akteure?	39
7. Zusammenfassung und Fazit	45
8. Literaturverzeichnis	49
9. Abbildungsverzeichnis	52
10. Tabellenverzeichnis	53
11. Methodischer Anhang	55
11.1. Anhang zu Kapitel 3 und 4	55
11.2 Anhang zu Kapitel 5	58
11.3 Anhang zu Kapitel 6	59

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Mit 108'579 gültigen Unterschriften wurde am 11. August 2009 die Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)“ eingereicht. Die Initiative bezweckt eine erhebliche Ausweitung des obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge. Die Initiative sieht vor, jene völkerrechtlichen Verträge Volk und Ständen obligatorisch zur Abstimmung zu unterstellen,

„die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung in wichtigen Bereichen herbeiführen, die Schweiz verpflichten, zukünftige rechtsetzende Bestimmungen in wichtigen Bereichen zu übernehmen, Rechtssprechungszuständigkeiten in wichtigen Bereichen an ausländische oder internationale Institutionen übertragen oder neu einmalige Ausgaben von mehr als einer Milliarde Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken nach sich ziehen.“ (Bundesblatt 2010: 6964)

Die Initianten begründet ihre Initiative damit, dass der Bundesrat internationale Verhandlungen vorantreibe und immer mehr Staatsverträge abschliesse, besonders mit der EU. Gemäss den Initianten soll die Initiative die Volksrechte in der Aussenpolitik stärken und dadurch die „zunehmende Aushebelung unserer Volksrechte durch fremdes Recht und den schleichenden EU-Beitritt“¹ stoppen.

In seiner Botschaft vom 1. Oktober 2010 (Bundesblatt 2010: 6963-6992) anerkannte der Bundesrat das grundsätzliche Anliegen der Initianten, die Mitsprachemöglichkeiten des Stimmvolks in der Aussenpolitik zu verbessern. Die Initiative erachtet er allerdings als dafür ungeeignet. Zahlreiche völkerrechtliche Verträge seien von einem für die Öffentlichkeit unbedeutenden Inhalt, weshalb sich eine Volksabstimmung darüber erübrige. Zudem liesse der Initiativtext einen weiten Interpretationsspielraum offen: es würde lange Zeit dauern bis zur Etablierung einer sicheren Praxis darüber, welche konkreten Staatsverträge nun dem obligatorischen Referendum unterstehen und welche nicht. Auch dränge es sich angesichts der vorhandenen Mitsprachemöglichkeiten der Kantone nicht auf, diesen über das Ständemehr in aussenpolitischen Belangen ein Vetorecht zu erteilen. Schliesslich würde, nach Meinung des Bundesrats, der aussenpolitische Handlungsspielraum des Bundes mit der Initiative unnötig beschränkt.

Im Jahre 2011 befassten sich National- und Ständerat mit der Initiative. Auch das Parlament anerkannte grundsätzlich das Anliegen der Initianten, dem Stimmvolk eine stärkere Beteiligung an der Aussenpolitik zu ermöglichen. Nach eingehender Debatte – in der auch der direkte Gegenentwurf des Bundesrats abgelehnt wurde – folgte die Mehrheit von National- und Ständerat schliesslich den Argumenten des Bundesrats und beschloss am 23. Dezember 2011, Volk und Ständen die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

¹ Pressemitteilung der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) vom 30. Juli 2009 (www.auns.ch; zugegriffen am 28. März 2012).

1.2 Fragestellung

Es ist absehbar, dass eine Reihe von Fragen, die bereits bei der Debatte zur Initiative in National- und Ständerat auftauchten, auch in der öffentlichen Debatte im Vorfeld der Abstimmung eine Rolle spielen werden. Im Hinblick auf die Abstimmung über die Volksinitiative am 17. Juni 2012 ist es wichtig, auf solche Fragen differenzierte Antworten geben zu können.

Im Januar 2012 wurde Prof. Dr. Daniel Kübler, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Zürich und Abteilungsleiter am Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), von Economiesuisse (Verband der Schweizer Unternehmen) beauftragt, ein wissenschaftliches Gutachten zu verfassen. Gemeinsam wurden folgende vier Fragen für das Gutachten formuliert:

1. Welches sind die heute bestehenden Mitsprachemöglichkeiten von Volk und Ständen beim Abschluss von Staatsverträgen? Wie wurden die bestehenden direktdemokratischen Instrumente bisher genutzt und mit welchem Ergebnis?
2. In welchem Verhältnis stehen die in der Initiative vorgesehenen neuen Mitsprachemöglichkeiten zu den bereits bestehenden? Mit wie vielen zusätzlichen Abstimmungen ist zu rechnen?
3. Wie wirkt sich die Durchführung von zusätzlichen Abstimmungen auf die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger aus? Führt eine Erhöhung der Anzahl Abstimmungen zu Abstimmungsmüdigkeit und somit zu einer sinkenden Stimmbeteiligung? Führen zusätzliche Abstimmungen zu einer Überforderung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei der Meinungsbildung und somit zu einer verminderten Qualität des Stimmenscheids?
4. Welcher Mehraufwand entsteht durch die Erhöhung der Anzahl Abstimmungen? Welche zusätzlichen administrativen Kosten entstehen für die Behörden? Wie wirken sich Mehrabstimmungen auf die Bereitschaft von Medien und politischen Parteien aus, sich in der öffentlichen Debatte zu engagieren?

Ziel des Gutachtens ist es, die oben aufgeführten vier Fragen mit politikwissenschaftlichen Methoden zu untersuchen. Der vorliegende Bericht stellt die Resultate dieser Untersuchung dar.

2. Vorgehen und Methode

Zur Untersuchung der oben aufgeführten Fragen konnte, nebst der politikwissenschaftlichen Sekundärliteratur und den amtlichen Publikationen des Bundes, auf umfangreiches bestehendes Datenmaterial zurückgegriffen werden. Dieses Datenmaterial stammt aus folgenden Quellen:

- Abstimmungsstatistik der Schweizerischen Bundeskanzlei über den Gebrauch der Volksrechte seit 1848²;
- *Swissvotes* Datenbank zu eidgenössischen Volksabstimmungen des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Bern³;

² <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/volksrechte/index.html?lang=de> [Stand am: 20.03.2012].

³ <http://www.swissvotes.ch> [Stand: 20.03.2012].

- Volksabstimmungs-Datenbank des Forschungszentrum über direkte Demokratie (c2d) am Zentrum für Demokratie Aarau⁴;
- Umfragedaten aus dem kumulierten Datensatz Voxit der VOX-Analysen der VOX-Forschungsgemeinschaft, die vom Datendienst FORS zur Verfügung gestellt werden⁵;
- Daten zur Kampagnenintensität der eidgenössischen Volksabstimmungen des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Zürich (Kriesi 2010)⁶;
- Daten über die Medienberichterstattung bezüglich 24 eidgenössischer Abstimmungsvorlagen zwischen 1994 und 2005 (Marquis et al. 2011);
- Daten über das Kampagnenengagement der vier Bundesratsparteien, die im Rahmen eines Forschungsprojekts des NCCR Democracy der Universität Zürich erhoben wurden⁷.

Weiterführende Informationen zum methodischen Vorgehen finden sich im Anhang.

Der Aufbau des Berichts orientiert sich an den oben aufgeführten Fragen. Kapitel 3 untersucht die heute bestehenden Mitsprachemöglichkeiten von Volk und Ständen beim Abschluss von Staatsverträgen, deren Entwicklung und bisherige Nutzung. Kapitel 4 untersucht für die Periode 2003-2011 das Verhältnis zwischen der Anzahl der dem fakultativen Referendum unterstellten Staatsverträge, den tatsächlich ergriffenen Referenden, sowie der Anzahl obligatorischer Referenden, die hätten stattfinden müssen, wenn die Bestimmungen der Volksinitiative in dieser Periode bereits in Kraft gewesen wären. Kapitel 5 widmet sich der Frage nach den Auswirkungen einer Erhöhung der Anzahl Abstimmungen auf die Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, bezüglich der Stimmbeteiligung (5.1.) und betreffend der Qualität des Stimmenscheids (5.2). Kapitel 6 schliesslich gibt Auskunft über den Mehraufwand zusätzlicher Abstimmungen, sowohl hinsichtlich der administrativen Kosten für die Behörden (6.1), als auch bezüglich des Mehraufwands für Medien und politische Akteure. Im Kapitel 7 werden die Schlussfolgerungen der einzelnen Kapitel zusammengefasst und die Antworten auf die gestellten Fragen präsentiert.

⁴ <http://www.c2d.ch/index.php> [Stand 20.03.2012].

⁵ Für die hier durchgeführten Analysen wurde die Version vom Juni 2010 verwendet, die alle Abstimmungen bis November 2009 enthält: <http://forsdata.unil.ch/projects/voxit> [Stand am 20.3.2010].

⁶ Wir bedanken uns bei Prof. Dr. Hanspeter Kriesi, der uns diesen Datensatz freundlicherweise zur Verfügung gestellt hat.

⁷ <http://www.nccr-democracy.uzh.ch/research/research-phase-1/module4/ip11/ip-11> [Stand 20.03.2012].

3. Staatsverträge und Volksabstimmungen seit 1921

Volksabstimmungen über Staatsverträge werden in der Schweiz gegenwärtig durch zwei verschiedene Mechanismen ausgelöst. Einerseits können Bundesrat und Parlament einen Staatsvertrag von sich aus Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreiten - wie das z.B. beim Beitritt zum Völkerbund im Jahre 1920 oder beim Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum im Jahre 1992 geschehen ist.⁸ Andererseits schreibt die heute geltende Verfassung vor, dass der Beitritt zu Organisationen kollektiver Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften dem obligatorischen Referendum untersteht (Art. 140 Abs.1 lit. b BV), während andere völkerrechtliche Verträge unter gewissen Bedingungen dem fakultativen Referendum unterstehen (Art. 141 Abs. 1 lit. d BV).

Das verfassungsmässig verankerte Staatsvertragsreferendum wurde erstmals 1921 eingeführt und hat anlässlich verschiedener Revisionen eine Ausdehnung erfahren.⁹ 1913 wurde als Reaktion auf den vom Bundesrat mit dem Deutschen Kaiserreich und Italien abgeschlossenen Gotthardvertrag eine Volksinitiative für die Einführung eines Staatsvertragsreferendums eingereicht. Das erklärte Ziel der Volksinitiative war, Verträge, die unbefristet oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen werden, dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Der Bundesrat lehnte die Initiative 1914 mit der Begründung ab, ein Ausbau der direktdemokratischen Mittel in der Aussenpolitik würde die Vertragsfähigkeit der Schweiz untergraben. Im Nachgang zum Ersten Weltkrieg – 1919 – veröffentlichte der Bundesrat einen zweiten Bericht zur Initiative. Darin vollzog er aufgrund der veränderten internationalen Lage eine Kehrtwende und empfahl die Initiative zur Annahme. 1921 gab die Bundesversammlung die Zustimmung zur Initiative; Volk und Stände folgten ihr im gleichen Jahr (Schindler 1999: 25).

Bis ins Jahr 1973 änderte sich an der Verfassungsbestimmung hinsichtlich direktdemokratischer Mitwirkung bei Staatsverträgen nichts. Erst mit der Initiative der Nationalen Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat, die 1973 eingereicht wurde und verlangte, dass alle in Kraft stehenden und alle künftig abzuschliessenden Verträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen seien, wurde das gültige Recht wieder in Frage gestellt. Der Bundesrat entschloss sich zu einem Gegenentwurf. Dieser sah vor, den Beitritt der Schweiz zu Organisationen für kollektive Sicherheit und zu supranationalen Organisationen dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Darüber hinaus beantragte er, „beim fakultativen Referendum angesichts der Schwierigkeit, befriedigende Kriterien zu finden, auf die Anführung konkreter Kriterien in der Verfassung zu verzichten und es der Bundesversammlung zu überlassen, Verträge nach eigenem Ermessen dem Referendum zu unterstellen. Ferner sollten weiterhin unbefristete und unkündbare Verträge dem fakultativen Referendum unterstehen“ (Schindler 1999: 28). Die Bundesversammlung plädierte – im Gegensatz zum Bundesrat – für konkrete Kriterien beim fakultativen Referendum, folgte ihm jedoch bei den Kriterien zum obligatorischen Referendum. Schliesslich entschied sie sich für drei Kriterien, die in den neuen Art. 89 Abs. 3 (alte BV) aufgenommen wurden (Art. 141 Abs. 1 lit. d neue BV) und

⁸ Ehrenzeller und Müller (2012) sprechen von einem „ungeschriebenen obligatorischen (ausserordentlichen) Staatsvertragsreferendum“.

⁹ Zur Entwicklung des Staatsvertragsreferendums in der Schweiz, vgl. Spinner (1977), Schindler (1999) sowie Ehrenzeller und Müller (2012).

definierten, wann ein Staatsvertrag dem fakultativen Referendum zu unterstellen sei. Nämlich bei: a) unbefristeten und unkündbaren Verträgen; b) einem Beitritt zu einer internationalen Organisation; c) Verträgen, die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbeiführen.

Dieser Vorschlag wurde 1977 von Volk und Ständen angenommen. Seither gelten also in der Verfassung verankerte Kriterien für das Unterstellen von Verträgen unter das Referendum – sowohl für das obligatorische als auch für das fakultative. Eine weitere und vorerst letzte Reform erfuhr das Staatsvertragsreferendum im Jahre 2003. Neu ist das fakultative Staatsvertragsreferendum über den bisherigen Anwendungsbereich hinaus für alle Verträge möglich, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordern (Linder, 2006). Volk und Stände hiessen diese Änderung 2003 gut.

3.1 Forschungsstand

Der Abschluss von Staatsverträgen bedeutet das Eingehen von völkerrechtlich verbindlichen Vereinbarungen. Als solche sind Staatsverträge ein wichtiger Aspekt der Aussenpolitik eines Staates und waren, als solcher, wiederholt Gegenstand politikwissenschaftlicher Forschung. So zeigten verschiedene Untersuchungen, dass in der Schweiz die Anzahl abgeschlossener Staatsverträge seit den 1980er Jahren stark gewachsen ist, und dass die Bedeutung der Staatsverträge mit aussereuropäischen Partnern im Verhältnis zu solchen mit europäischen Partnern gewachsen ist - was auf eine zunehmende Internationalisierung und Globalisierung der schweizerischen Aussenpolitik hinweist (Hirschi et al. 1999).

Angesichts der zunehmenden internationalen Verflechtungen in vielen Politikbereichen haben sich auch die Grenzen zwischen Innen- und Aussenpolitik verwischt und aussenpolitische Aspekte gewinnen auch in der Innenpolitik zunehmend an Bedeutung (vgl. Gabriel und Hedinger 1999; Klöti et al. 2005; Sciarini et al. 2002). Dennoch gibt es zwischen innen- und aussenpolitischen Entscheidungsprozesse gewichtige Unterschiede (Vögeli 2007: 12 ff). In aussenpolitischen Entscheidungsprozessen steht die auf internationaler Ebene verhandelnde Exekutive als politischer Akteur viel stärker im Vordergrund, als das bei innenpolitischen Entscheidungsprozessen der Fall ist (Klöti et al. 2005), wo das Parlament stärker in den Erarbeitungsprozess von Gesetzesvorlagen eingebunden ist.

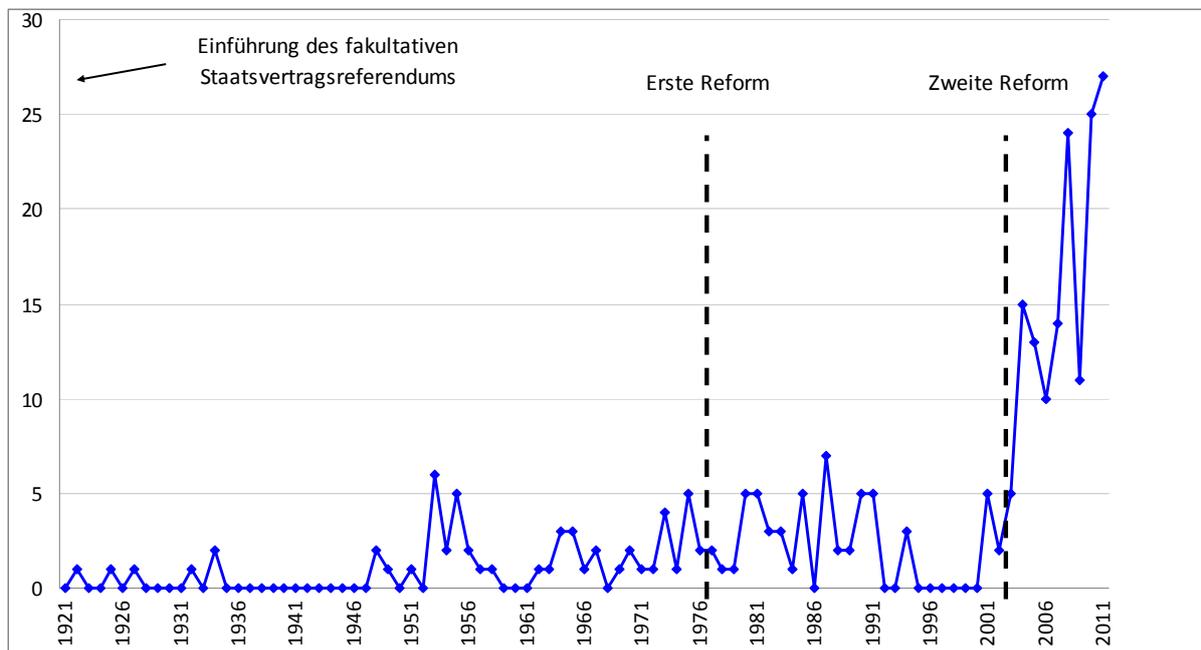
Nicht zuletzt die Einführung des Staatsvertragsreferendums hat jedoch zu einer Parlamentarisierung aussenpolitischer Entscheidungsprozesses geführt, insbesondere in Form eines verstärkten Einbezugs der aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments (Schneider 1999). Im Vergleich mit anderen Staaten sind zudem die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in der Aussenpolitik in der Schweiz stark ausgebaut, weshalb die innenpolitische Abstützung aussenpolitischer Entscheide besonders wichtig ist (Goetschel et al. 2002).

3.2 Obligatorische und fakultative Staatsvertragsreferenden seit 1921

Seit der Einführung des fakultativen Staatsvertragsreferendums im Jahre 1921 wurden, bis Ende 2011, 256 Staatsverträge dem fakultativen Referendum unterstellt (Abbildung 1). Auffallend ist die starke Zunahme der Fälle ab dem Jahre 2003. Während beispielsweise im Jahr 2002 lediglich zwei

Staatsverträge dem fakultativen Referendum unterstellt wurden, waren es im Jahr 2003 schon deren fünf, 2004 deren 15, 2007 deren 14, im Jahr 2010 sogar deren 25 und 2011 deren 27. Diese Häufung ab dem Jahre 2003 steht zum einen direkt mit der Verfassungsrevision desselben Jahres in Verbindung. Mit der Erweiterung des Art. 141 Abs. 1 lit. d um völkerrechtliche Verträge „die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert“ wurde der Kriterienkatalog hinsichtlich der fakultativen Referenden deutlich erweitert. Zum anderen lässt sich die Zunahme der Anzahl dem fakultativen Referendum unterstellten Staatsverträge auf die bilateralen Abkommen I und II zurückführen, die im Zeitraum zwischen 2002 und 2011 in Kraft getreten sind.

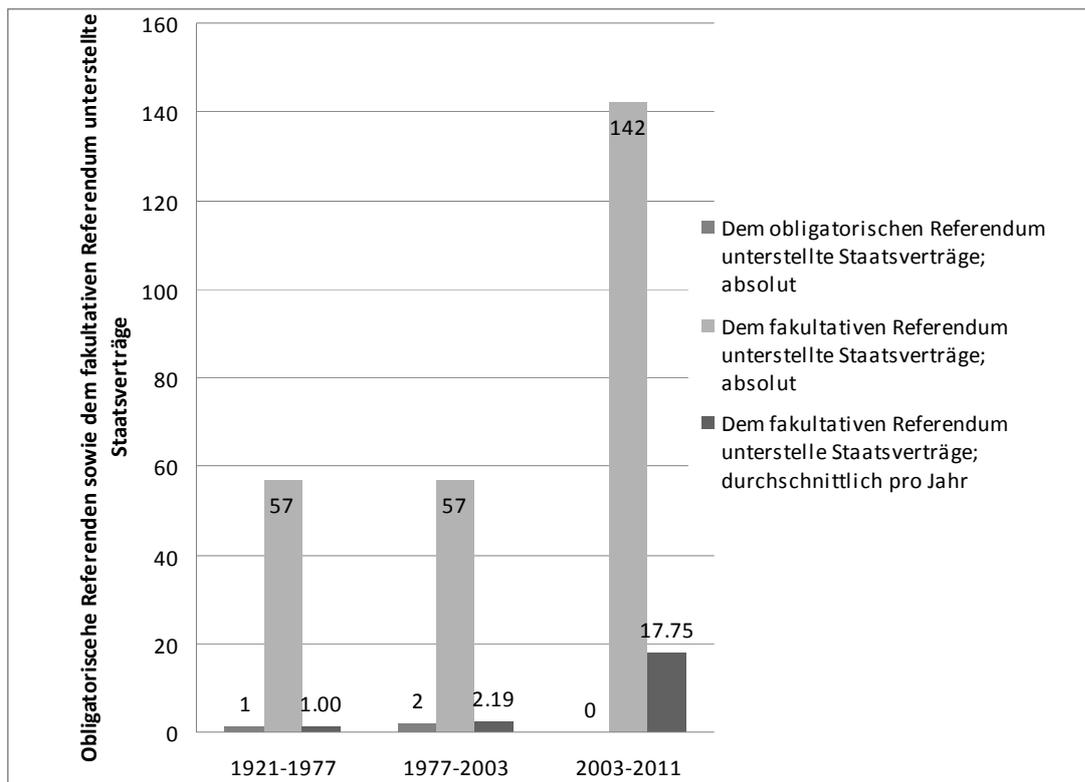
Abbildung 1: Jährliche Anzahl der vom Parlament dem fakultativen Referendum unterstellten Staatsverträge; 1921-2011



(Quelle: Schweizerische Bundeskanzlei: http://www.admin.ch/ch/d/pore/vr/vor_2_2_6_1.html
[Stand: 13.03.2012])

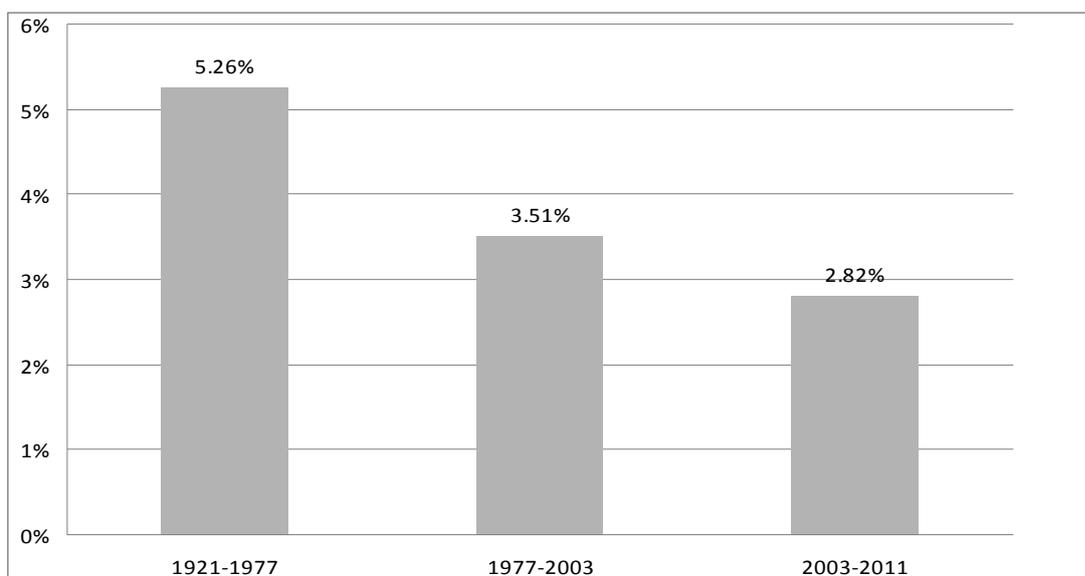
Die Abbildung 2 verdeutlicht die Zunahme der dem fakultativen Referendum unterstellten Staatsverträge nochmals. Aufschlussreich in diesem Zusammenhang sind jeweils die dritten Säulen der Graphik. Diese weisen die durchschnittlichen Fälle pro Jahr für die entsprechenden Perioden aus. Wurden in den Jahren 1921 bis 1977 im Mittel ein Staatsvertrag pro Jahr für die plebiszitäre Mitentscheidung vorgesehen, waren es in der Periode zwischen 1977 und 2003 rund doppelt so viele, nämlich 2.19. Die schon in der Abbildung 1 hervorstechende Akzentuierung wird in der Abbildung 2 nochmals unterstrichen: Seit 2003 waren rund 17.75 Staatsverträge pro Jahr potentiell über ein fakultatives Referendum angreifbar – dies ist gleichbedeutend mit einer Verachtfachung im Vergleich mit der vorherigen Periode. Ebenfalls ausgewiesen werden die in den entsprechenden Zeiträumen abgehaltenen obligatorischen Referenden. Wie unschwer zu erkennen ist, spielen diese rein quantitativ gesehen eine eher untergeordnete Rolle.

Abbildung 2: Obligatorische sowie fakultative Staatsvertragsreferenden ; nach Zeitperioden (1921-1977; 1977-2003; 2003-2011)



(Quelle: Schweizerische Bundeskanzlei: http://www.admin.ch/ch/d/pore/vr/vor_2_2_6_1.html [Stand: 13.03.2012])

Abbildung 3: Prozentualer Anteil der erfolgreich ergriffenen fakultativen Referenden an den potentiell möglichen Referenden; nach Zeitperioden (1921-1977; 1977-2003; 2003-2011)

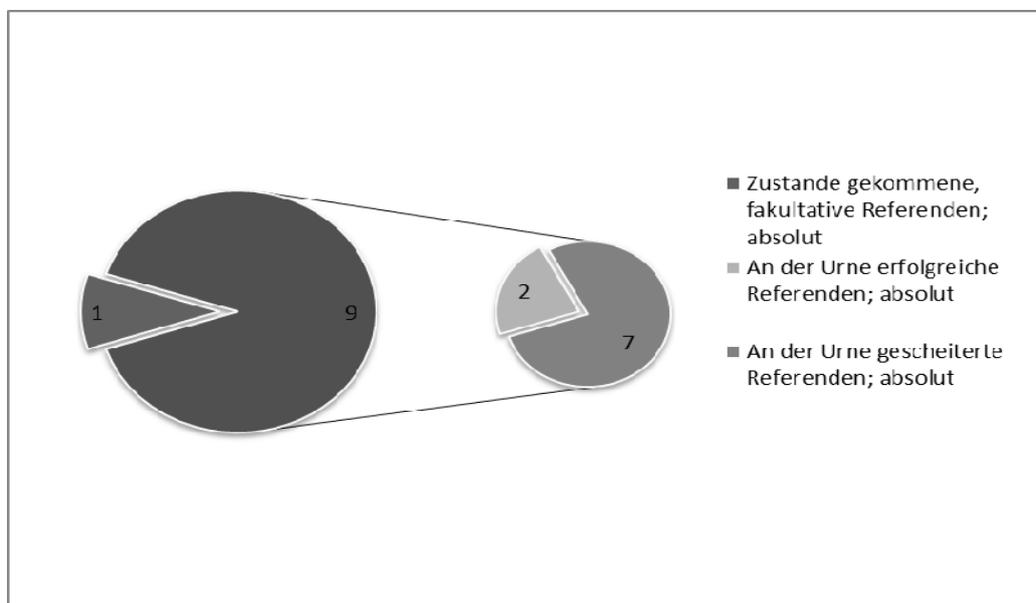


(Quellen: Schweizerische Bundeskanzlei: http://www.admin.ch/ch/d/pore/vr/vor_2_2_6_1.html und Swissvotes <http://www.swissvotes.ch> [Stand: 13.03.2012])

Die in diesem Zusammenhang interessante Fragestellung ist, ob die zunehmende Anzahl der dem fakultativen Referendum unterstellten Staatsverträge auch dazu geführt hat, dass vermehrt vom Referendumsrecht gebraucht gemacht wurde. Dem ist nicht so - im Gegenteil (Abbildung 3). Während in der erste Periode (1921 - 1977) gegen 5.26% der Staatsverträge ein Referendum ergriffen wurde, waren es in der zweiten Periode (1977-2003) noch 3.51% und in der dritten Periode (2003-2011) noch 2.82% der Staatsverträge, gegen die ein Referendum ergriffen wurde.

Über den gesamten untersuchten Zeitraum hinweg wurde gegen neun Staatsverträge das fakultative Referendum erfolgreich ergriffen¹⁰. Von diesen neun Referenden wurden lediglich deren zwei an der Urne vom Stimmvolk unterstützt (Abbildung 4): Hierbei handelt es sich um die Referenden zum Bundesbeschluss über die Ratifikation des am 7. August 1921 in Paris unterzeichneten Abkommens zwischen der Schweiz und Frankreich zur Regelung der Handelsbeziehungen und des freundschaftlichen Grenzverkehrs zwischen den ehemaligen Freizonen Hochsavoyens sowie zum Bundesbeschluss vom 20. Juni 1975 betreffend des Abkommens zwischen der Schweiz und der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) über ein Darlehen von 200 Millionen Franken. Im ersteren Fall war das Resultat des Plebiszits eindeutig – der Ja-Stimmenanteil lag bei lediglich 18.5%, somit folgte die grosse Mehrheit der Stimmenden der Meinung des Referendumskomitees. Der Ausgang der Abstimmung betreffend des Darlehens an die IDA war indes um einiges enger – rund 43.6% der Stimmenden legten ein Ja in die Urne.

Abbildung 4: Einzelheiten zu den zustande gekommenen fakultativen Referenden; 1921-2011



(Quellen: Schweizerische Bundeskanzlei: http://www.admin.ch/ch/d/pore/vr/vor_2_2_6_1.html und Swissvotes <http://www.swissvotes.ch> [Stand: 13.03.2012])

¹⁰ Gegen den Bundesbeschluss über die Staatsverträge zur Uruguay-Runde des GATT aus dem Jahre 1994 wurde zwar ein Referendum ergriffen, kam aber aufgrund mangelnder Unterschriftenzahl nicht zustande. Nähere Angaben zu den einzelnen Referenden sind der Tabelle 10 im Anhang zu entnehmen.

3.2 Konfliktivität der Referenden

Wie der Abbildung 3 zu entnehmen ist, nimmt der prozentuale Anteil der ergriffenen Referenden über die Zeit ab. Die im Laufe der Zeit gestiegene Anzahl Staatsverträge spiegelt die wachsende Interdependenz zwischen der Schweiz und dem Ausland im Allgemeinen sowie zwischen der Schweiz und der Europäischen Union im Speziellen. Viele dieser Vereinbarungen betreffen technische, politisch wenig relevante Bereiche, sind weitestgehend unbestritten (Hirschi et al. 1999; Klöti et al. 2005) und werden demnach auch von niemandem mit einem Referendum bekämpft.

In der politikwissenschaftlichen Terminologie wird im Zusammenhang mit Abstimmungsausgängen mit dem Begriff der Konfliktivität operiert. Ist eine Entscheidung mit einer Mehrheit von 100% – also einstimmig – gefallen, beruht sie auf einem Konsens, die Abstimmung war somit nicht konfliktiv. Lag das Stimmenverhältnis hingegen nahe bei 50% zu 50%, war das Stimmvolk über den einzuschlagenden Weg zutiefst gespalten, dementsprechend wird von einer konfliktiveren Abstimmung gesprochen. Zur Berechnung eben dieser Konfliktivität oder genauer des Konfliktivitätsgrads¹¹ wird in der politikwissenschaftlichen Literatur mit folgender Formel gearbeitet:

Abbildung 5: Konfliktivitätsgrad von Abstimmungen

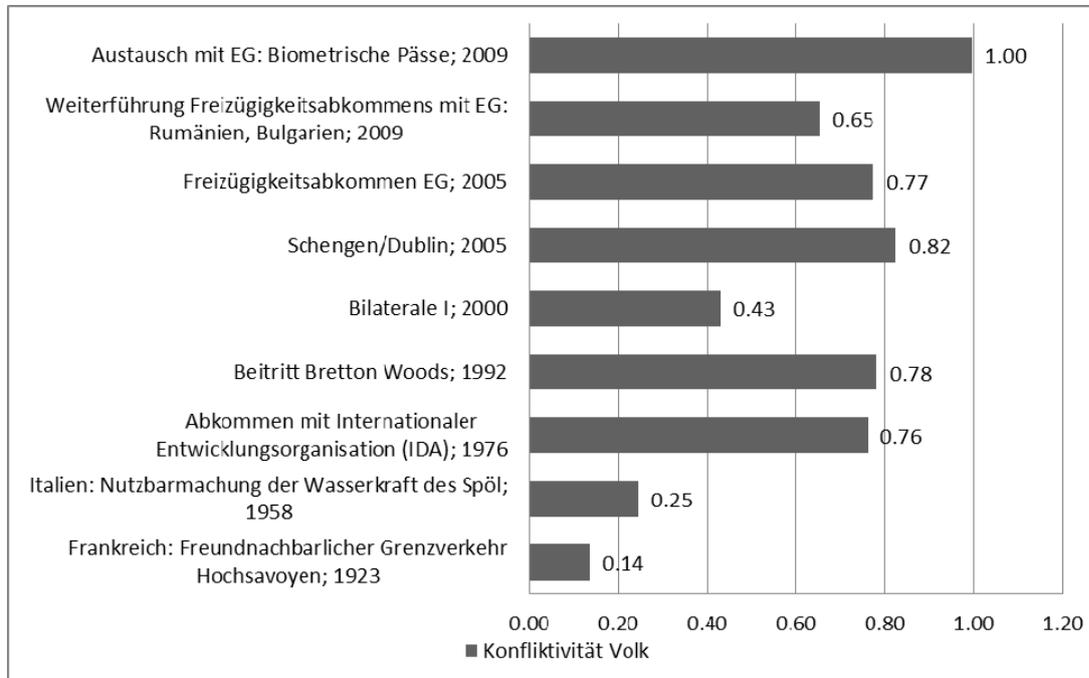
$$\text{Konfliktivität} = \left(2 * \frac{\text{Minderheit}}{\text{Minderheit} + \text{Mehrheit}} \right)^2$$

(Quelle: Papadopoulos 1994: 210)

Der Maximalwert des Konfliktivitätsgrads liegt bei 1 (Stimmeverhältnis 50:50), der Minimalwert bei 0 (Stimmenverhältnis 100:0 oder 0:100). Der Konfliktivitätsgrad der Volksabstimmungen insgesamt fluktuiert über die Zeit hinweg, liegt aber im Mittel bei 0.53, was etwa einem Stimmeverhältnis von 36:64 entspricht (Papadopoulos 1994: 210 ff). Betrachtet man nun den Konfliktivitätsgrad der bis dato abgehaltenen fakultativen Referenden über Staatsverträge, so kann festgehalten werden, dass die Konfliktivität der Urnengänge deutlich über dem durchschnittlichen Wert liegen - mit Ausnahme des Referendums zu den Bilateralen I sowie zweier Referenden in den Jahren 1926 und 1958 (Abbildung 6). Dies deutet auf eine relativ starke Polarisierung der politischen Kräfte bezüglich der Staatsverträge hin, die zur Abstimmung gelangen. Mit anderen Worten: fakultative Referenden haben bisher vor allem über politisch umstrittene Staatsverträge stattgefunden.

¹¹ Näheres über den graphischen Verlauf der Funktion: Siehe; **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** im Anhang.

Abbildung 6: Konfliktivitätsgrad der erfolgreich ergriffenen fakultativen Referenden in der Volksabstimmung; 1921-2011



(Quelle: Swissvotes <http://www.swissvotes.ch> [Stand: 13.03.2012])

4. Auswirkung der Volksinitiative „Staatsverträge vors Volk“ auf die Anzahl Abstimmungen

Im Zusammenhang mit der Volksinitiative „Staatsverträge vors Volk“ stellt sich die Frage, wie viele Staatsverträge aufgrund der Bestimmungen der Initiative neu dem obligatorischen Referendum unterstehen. Zur Beantwortung dieser Frage ist es aufschlussreich zu untersuchen, die bisher abgeschlossenen Staatsverträge gemäss den Intitativbestimmungen rückblickend dem obligatorischen Referendum unterstanden hätten. Aus forschungsökonomischen Gründen musste diese Untersuchung in zweierlei Hinsicht eingeschränkt werden.

Zum einen beschränkt sich die Untersuchung auf diejenigen Staatsverträge, welche vom Parlament dem fakultativen Referendum unterstellt wurden. Ausgeklammert bleiben somit all diejenigen Staatsverträge, welche von der Verwaltung oder vom Bundesrat autonom abgeschlossen wurden sowie all jene, die zwar dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet, von diesem aber nicht dem fakultativen Referendum unterstellt wurden. Für die Jahre 2006 bis 2009 liegen über diese Verteilungen genaue Zahlen vor(Tabelle 1).

Tabelle 1: Staatsvertragspraxis 2006-2009

Staatsvertragspraxis	2006	2007	2008	2009
Vom Bundesrat selbständig abgeschlossene Staatsverträge	349	376	414	430
(davon Änderung bestehender Verträge)	(65)	(62)	(95)	(84)
Dem Parlament zur Genehmigung unterbreitete Staatsverträge	30	35	22	24
Antrag auf Unterstellung unter das fakultative Referendum	15	16	14	12

(Quelle: Bundesblatt 2010: 6975)

Die obige Aufstellung verdeutlicht, dass die vom Parlament dem fakultativen Referendum unterstellten Abkommen lediglich ein Bruchteil aller Staatsverträge ausmacht, welche die Schweiz abschliesst. Inwiefern die Volksinitiative „Staatsverträge vors Volk“ zusätzlich – zu den dem fakultativen Referendum unterstellten Abkommen – Staatsverträge tangiert, die auf den Ebenen Verwaltung, Bundesrat und Parlament abgeschlossen werden, wird in diesem Gutachten nicht untersucht.

Zum anderen war es nicht möglich, sämtliche 256 Staatsverträge, die seit 1921 dem fakultativen Referendum unterstanden, einzeln zu durchleuchten. Deshalb haben wir die Untersuchungsperiode auf die Zeit nach der letzten Revision der Verfassungsbestimmungen zum Staatsvertragsreferendum im Jahre 2003 eingegrenzt. Aufgrund der Zunahme der Fälle seit dieser Revision (Abbildung 1) finden sich in der Untersuchungsperiode immer noch 142 dem fakultativen Referendum unterstellte Staatsverträge, also mehr als die Hälfte der Grundgesamtheit von 256.

4.1 Hypothetische Auswirkungen der Volksinitiative auf die Anzahl Abstimmungen in der Periode 2003-2011

Das Parlament hat einen erheblichen Handlungsspielraum bei der Entscheidung, ob ein Staatsvertrag dem fakultativen Referendum (gemäss geltendem Recht) bzw. dem obligatorischen Referendum (gemäss den Bestimmungen der Initiative) zu unterstellen ist. In ihrer Untersuchung kommen Ehrenzeller und Müller (2012) unter Annahme einer extensiven Auslegungspraxis durch das Parlament zum Schluss, dass von den 142 im Zeitraum von 2003 bis 2011 dem fakultativen Referendum unterstellten Staatsverträgen aufgrund der Initiativbestimmungen maximal 77 dem obligatorischen Referendum unterstanden hätten, wenn diese Bestimmungen in diesem Zeitraum bereits in Kraft gewesen wäre (Tabelle 2).

Tabelle 2: Staatsverträge zwischen August 2003 und Mai 2011, die gemäss Initiativbestimmungen dem obligatorischen Referendum unterstanden hätten

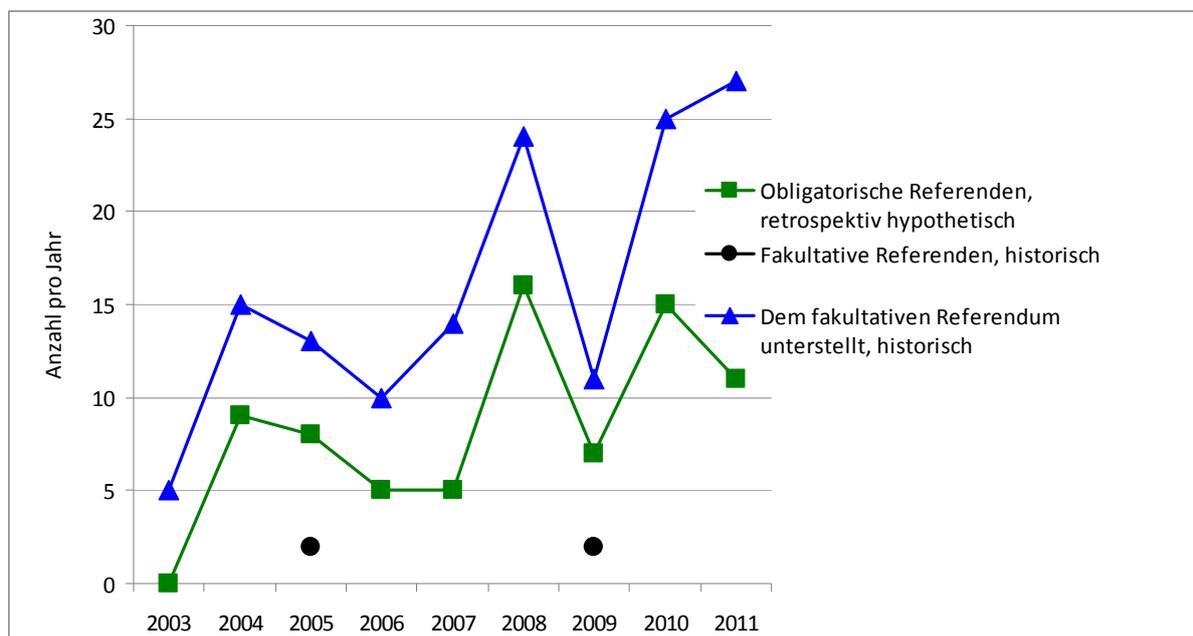
Betroffene internationale Verträge insgesamt (August 2003 bis Mai 2011)	77
<i>Durchschnitt pro Jahr</i>	9.6
davon internationale Verträge nach Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff. 1	53
<i>Durchschnitt pro Jahr</i>	6.625
davon internationale Verträge nach Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 und Ziff. 2	2
<i>Durchschnitt pro Jahr</i>	0.25
davon internationale Verträge nach Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff 3 (inkl. Doppelbesteuerungsabkommen)	17
<i>Durchschnitt pro Jahr</i>	2.125
davon internationale Verträge nach Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 und Ziff. 3	5
<i>Durchschnitt pro Jahr</i>	0.625

(Quelle: Ehrenzeller & Müller 2012)

Mehrheitlich wäre es Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff. 1 der Volksinitiative („multilaterale Rechtsvereinheitlichung in wichtigen Bereichen“) der für eine massive Zunahme der Abstimmungsvorlagen sorgen würde. Von den 142 im untersuchten Zeitraum dem fakultativen Referendum unterstellten Staatsverträgen hätten allein 53 aufgrund dieses Passus dem obligatorischen Referendum unterstanden. Weitere 17 Staatsverträge hätten aufgrund von Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 („Übertragung von Rechtsprechungszuständigkeiten in wichtigen Bereichen an ausländische oder internationale Institutionen“) dem obligatorischen Referendum unterstanden – die Doppelbesteuerungsabkommen sind hierbei miteingeschlossen. Zwei Staatsverträge hätten aufgrund Art. 140 Abs. 1 lit. d Ziff. 2 („zukünftige rechtsetzende Bestimmungen in wichtigen Bereichen“) dem obligatorischen Referendum unterstanden.

Tatsächlich wurden im gleichen Zeitraum lediglich gegen vier Verträge das fakultative Referendum ergriffen. Hätten die Bestimmungen der Initiative bereits angewendet werden müssen und wären diese vom Parlament extensiv ausgelegt worden, wäre die Anzahl Volksabstimmungen über Staatsverträge im Zeitraum 2003 bis 2011 jährlich um den Faktor 19.25 höher gelegen. Eine Übersicht über die jährlichen zusätzlichen obligatorischen Referenden gibt die Abbildung 7. Zum Vergleich sind zusätzlich noch die in derselben Periode abgehaltenen fakultativen Referenden verzeichnet.

Abbildung 7: Vergleich fakultative Referenden historisch; obligatorische Referenden retrospektiv hypothetisch; 2003-2012



(Quellen: Schweizerische Bundeskanzlei: http://www.admin.ch/ch/d/pore/vr/vor_2_2_6_1.html, Swissvotes <http://www.swissvotes.ch>) [Stand: 13.03.2012] sowie Ehrenzeller und Müller (2012))

Bei dieser Einschätzung ist festzuhalten, dass sie auf der Annahme einer extensiven Auslegung der Initiativbestimmungen durch das Parlament handelt. Die Anzahl von 77 obligatorischen Abstimmungen für die Staatsverträge der Periode 2003-2011 ist somit als Maximalzahl zu verstehen. Ausgehend von einer restriktiveren Auslegung der Initiativbestimmungen schätzt der Bundesrat, dass jährlich etwa über drei zusätzliche Staatsverträge obligatorisch abgestimmt werden müsste (BBl 2010: 6977). Extrapoliert auf die Periode 2003-2011 käme dies immer noch einer Steigerung der Anzahl Abstimmungen über Staatsverträge um den Faktor 6.75 gleich. Es ist also auch bei einer restriktiveren Auslegungspraxis der Initiativbestimmungen durch das Parlament mit einer deutlichen Zunahme der Anzahl Abstimmungen über Staatsverträge zu rechnen.

5. Demokratiequalität und Anzahl Volksabstimmungen

Zur Frage der demokratischen Qualität von politischen Systemen und von Entscheidungsprozessen innerhalb solcher Systeme existiert eine umfangreiche politikwissenschaftliche Literatur. Unbestritten ist, dass Partizipation - also die Mitsprachemöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, sowie die Nutzung dieser Möglichkeiten - ein wichtiges Merkmal demokratischer Qualität ist (vgl. Bühlmann et al. 2011).

Die Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk)“ hat zum Ziel, diese Mitsprachemöglichkeiten zu verbessern. Wie die Ausführungen im vorangehenden Kapitel gezeigt haben, würde die Annahme der Volksinitiative tatsächlich zu einer Zunahme der Anzahl Vorlagen führen, die dem Volk zur Abstimmung unterbreitet würden. In dieser Hinsicht würde die Initiative also tatsächlich zu einer Steigerung der demokratischen Qualität von Entscheidungsprozessen in der Aussenpolitik beitragen. Zu untersuchen gilt es nun aber auch den zweiten Aspekt von Partizipation, der für die Demokratiequalität wichtig ist: die tatsächliche Nutzung der zusätzlichen Mitsprachemöglichkeiten durch die Bürgerinnen und Bürger.

Im Zusammenhang mit der Nutzung von Partizipationsmöglichkeiten kommt immer wieder die Diskussion auf, ob es durch eine grosse Anzahl an Abstimmungsvorlagen zu einer Überforderung der Stimmenden kommen kann. Konkret sind zwei Auswirkungen denkbar. Zum einen kann sich eine solche Überforderung in einer Abstimmungsmüdigkeit ausdrücken, die eine niedrige Stimmbeteiligung bei einzelnen Vorlagen zur Folge hat. Zum anderen kann die Qualität des einzelnen Stimmentscheids darunter leiden, da sich der Stimmbürger oder die Stimmbürgerin aus Zeitmangel oder Desinteresse weniger über die einzelnen Vorlagen informiert. Beide Hypothesen werden im Folgenden diskutiert und mit Hilfe aktueller Daten zu eidgenössischen Volksabstimmungen empirisch überprüft.

5.1 Stimmbeteiligung

Führt eine steigende Anzahl an Urnengängen und Vorlagen zu Abstimmungsmüdigkeit? Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die über eine Vielzahl an Themen an einem Termin, oder an besonders vielen Terminen im Jahr abstimmen müssen, könnten weniger motiviert sein, sich an jeder der Abstimmungen auch tatsächlich zu beteiligen. Diese Annahme lässt sich auch aus der Rational Choice Theorie (vgl. Downs 1968) ableiten, die davon ausgeht, dass höhere Informationskosten zu einer niedrigeren Wahlteilnahme führen. Auf der anderen Seite lässt sich argumentieren, dass der potentielle Nutzen der Wahlteilnahme steigt, wenn über mehrere Vorlagen an einem Termin abgestimmt wird. Die Stimmzettel für die verschiedenen Vorlagen können gleichzeitig in die Urne oder in den Briefkasten geworfen werden und man kann zu einer Vielzahl an Themen am gleichen Tag seine Meinung äussern. Entsprechend einer erweiterten Interpretation des Nutzens einer Wahl- oder Abstimmungsteilnahme (Brennan und Lomasky 1993) kann die reine Meinungsäusserung in Form der Stimmabgabe bereits einen Nutzen für den Stimmbürger bringen. Geht man davon aus, dass sich Stimmbürger eher aus Bürgerpflicht als aus rationalen Nutzenüberlegungen an Abstimmungen beteiligen (Riker und Ordeshook 1968), könnte eine grosse Anzahl an Abstimmungen auch zu einer Verstärkung des persönlichen Pflichtgefühls führen, an der Abstimmung teilzunehmen.

Bezüglich konkreter Abstimmungsvorlagen ist zudem die sogenannte Knappheitsthese (Kirchgässner und Schulz 2005: 4) zu beachten. Diese besagt, dass Stimmbürgerinnen und Stimmbürger an wenig umstrittenen Abstimmungen seltener teilnehmen, da nicht zu erwarten ist, dass ihre Stimme das Endergebnis verändern wird. Dieser Mechanismus könnte eine Rolle spielen bezüglich der Beteiligung an verschiedenen institutionellen Typen von Abstimmungen. Auf Bundesebene wird in der Schweiz zwischen dem obligatorischen und dem fakultativen Referendum sowie der Volksinitiative unterschieden. Obligatorische Referenden führen oft zu Abstimmungen über wenig umstrittene Vorlagen. Die Unterschriftensammlung, die den fakultativen Referenden und Volksinitiativen vorausgeht, kann zur Mobilisierung und Sensibilisierung der Stimmbevölkerung beitragen und somit zu einer höheren Stimmbeteiligung führen..

Für den vorliegenden Abschnitt stellen sich also die Fragen, ob ein empirisch belegbarer Zusammenhang zwischen der Anzahl Abstimmungen und der Stimmbeteiligung besteht, ob sich die Stimmbeteiligung nach Abstimmungstyp unterscheidet und, im Speziellen, ob sie bei obligatorischen Referenden tiefer liegt.

5.1.1 Stand der Forschung

Eine Reihe politikwissenschaftlicher Studien hat sich bereits mit den Determinanten der Stimmbeteiligung bei Volksabstimmungen auseinandergesetzt, sei es in Bezug auf die Schweiz oder andere Staaten mit direktdemokratischen Instrumenten. Aufgrund einer Analyse der Stimmbeteiligung bei 142 eidgenössischen Abstimmungen zwischen 1981 und 1999, zeigten Kirchgässner und Schulz (2005), dass die Stimmbeteiligung dann besonders hoch ist, wenn eine Vorlage eine hohe finanzielle Auswirkung hat, und die Eliten besonders stark mobilisiert haben. Einen Einfluss der Anzahl Abstimmungen an einem Abstimmungstermin finden Kirchgässner und Schulz (2005: 28) hingegen nicht. Einen leicht negativen Effekt auf die Stimmbeteiligung weist jedoch das obligatorische Referendum auf.

Kriesi (2005) seinerseits bestätigt die These, dass eine Mobilisierung der Stimmbevölkerung durch die Eliten einen Einfluss auf die Stimmbeteiligung hat.. Durch eine Kombination mit Individualdaten kann er jedoch noch etwas spezifischer feststellen, dass besonders diejenigen Stimmberechtigten mit geringem politischen Interesse eher über Vorlagen abstimmen, deren Themen ihnen bereits vertraut sind, und für die eine besonders intensive Kampagne geführt wurde. Bei politisch interessierten Stimmbürgern ist der Effekt deutlich kleiner. Kontextfaktoren wie die Anzahl der Abstimmungsvorlagen an einem Termin oder die rechtliche Form der Abstimmung hat Kriesi (2005) hingegen nicht in seine Analyse einbezogen.

Im Hinblick auf die Anzahl der Vorlagen lohnt sich auch ein Blick auf die US-amerikanisch Literatur. Bowler et al. (1992) haben die Stimmbeteiligung bei kalifornischen Volksabstimmungen zwischen 1974 und 1988 untersucht. Im Gegensatz zur Schweiz wird in Kalifornien deutlich seltener abgestimmt, in der Regel nur alle zwei Jahre, manchmal einmal pro Jahr. Dafür kommen an diesen Wahl- und Abstimmungsterminen in der Regel auch deutlich mehr Vorlagen zur Abstimmung als dies bisher in der Schweiz der Fall ist. So kommt es zu sehr langen Abstimmungszetteln mit bis zu einem Dutzend Abstimmungsvorlagen. Bowler et al. (1992) zeigen in ihrer Untersuchung, dass die Stimmbeteiligung bei den hinteren Vorlagen deutlich geringer ist. Hier lässt sich eine Ermüdung des

Wählers feststellen. Hinsichtlich der Mobilisierungsthese zeigt auch die kalifornische Analyse, dass hohe Kampagnenausgaben zu einer höheren Wahlbeteiligung führen.

Gibt es bestimmte Themengebiete, die zu einer höheren Stimmbeteiligung führen? Christmann et al. (2011) zeigen, dass die Stimmbeteiligung bei aussenpolitischen Vorlagen tatsächlich besonders hoch ist. Zwischen 1994 und 2008 haben sich im Durchschnitt 43.6 Prozent an Volksabstimmungen beteiligt. Bei aussenpolitischen Vorlagen waren es hingegen im Zeitraum zwischen 1992 und 2009 57.2 Prozent, also knapp vierzehn Prozentpunkte mehr. Zu berücksichtigen ist hier jedoch der grosse Einfluss der EWR Abstimmung, an der sich 1992 78.8 Prozent beteiligten. Betrachtet man nur den Zeitraum 2000 bis 2009, liegt die Stimmbeteiligung im Schnitt aber immer noch bei 54.0 Prozent.

5.1.2 Empirische Erkenntnisse zu den eidgenössischen Abstimmungen

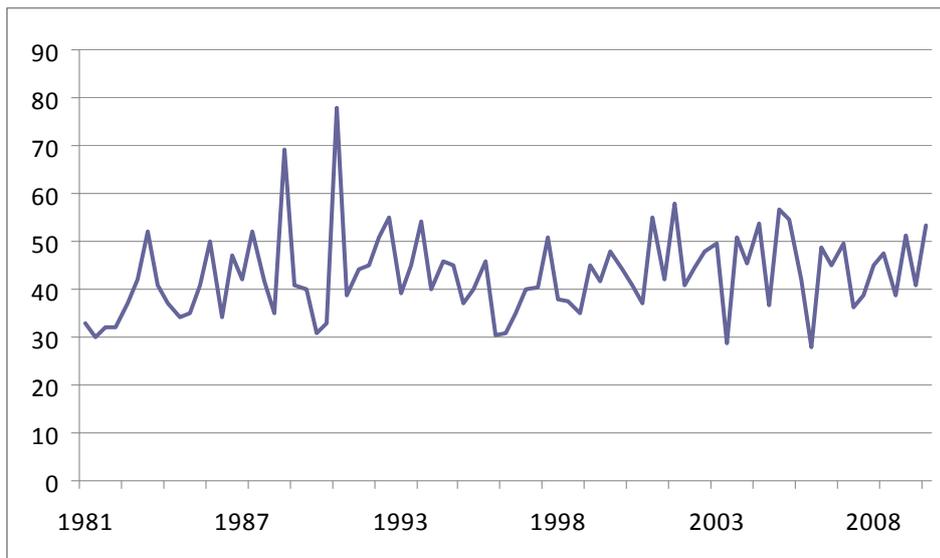
Aufbauend auf dem dargestellten Forschungsstand untersuchen wir im Folgenden vier Hypothesen zur Stimmbeteiligung bei eidgenössischen Volksabstimmungen:

- H 1.1: Kürzere Abstände zwischen Abstimmungsterminen (als Folge einer Erhöhung der Anzahl Abstimmungsterminen pro Jahr) führen zu einer Reduktion der Stimmbeteiligung
- H 1.2: Je mehr Vorlagen an einem Termin zur Abstimmung stehen, desto geringer fällt die Stimmbeteiligung aus.
- H 1.3: An obligatorischen Referenden beteiligen sich durchschnittlich weniger Stimmbürgerinnen und Stimmbürger als an fakultativen Referenden oder Volksinitiativen.
- H 1.4: An wenig umstrittenen Vorlagen beteiligen sich weniger Stimmbürgerinnen und Stimmbürger als an kontroversen Abstimmungen.

Zur Überprüfung der aufgestellten Hypothesen werden, neben der offiziellen Abstimmungsstatistik der Bundeskanzlei, die Nachbefragungen der eidgenössischen Abstimmungen herangezogen. Seit Anfang der 1980er-Jahre werden die VOX-Analysen regelmässig nach jedem Abstimmungstermin durchgeführt und können über Motive zur Abstimmungsbeteiligung und zum Stimmentscheid Aufschluss geben.

In einem ersten Schritt schauen wir uns die Entwicklung der Stimmbeteiligung über die Zeit an. Wie in Abbildung 8 zu erkennen ist, ist die Stimmbeteiligung über die Zeit konstant. Es gibt zwar Ausschläge nach oben und unten, über die Zeit pendelt die Teilnahme an eidgenössischen Abstimmungen aber um den Mittelwert von 43 Prozent Teilnahme seit 1981.

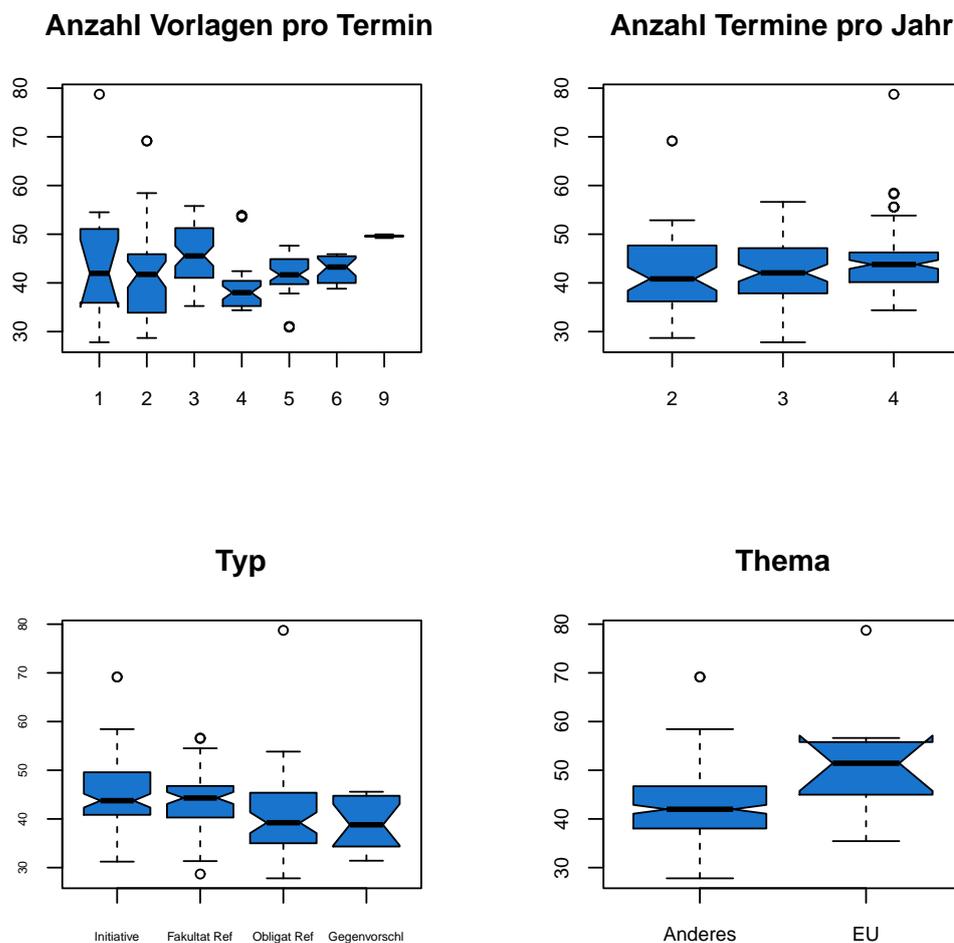
Abbildung 8: Abstimmungsteilnahme in Prozent der Stimmberechtigten, 1981-2010



(Quelle: Bundesverwaltung: http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html [Stand: 18.03.2012])

5.1.2.1 Anzahl und Typ der Vorlagen

Wie sieht es mit dem Einfluss der Anzahl und des Typs der Vorlagen aus? Abbildung 9 gibt einen ersten Eindruck, in dem sie die Varianz der Teilnahme nach vier verschiedenen Unterscheidungskriterien darstellt. Oben links ist zu sehen, dass die Anzahl der Abstimmungsvorlagen keinen direkt ersichtlichen Zusammenhang mit der prozentualen Teilnahme aufweisen. Es zeigt lediglich, dass die Varianz der Teilnahme bei einer grösseren Anzahl Vorlagen pro Termin geringer wird. Das bedeutet, dass es sehr auf die Vorlage selbst ankommt, ob sich die Stimmbürger beteiligen, wenn nur eine Vorlage zur Abstimmung steht. Wird über eine Reihe von Vorlagen abgestimmt, ist die Wahrscheinlichkeit grösser, dass eine Vorlage dabei ist, die mindestens eine durchschnittliche Beteiligung bewirkt. Eine aussergewöhnlich hohe Beteiligung gab es bei einer Vielzahl an Vorlagen allerdings nicht.

Abbildung 9: Unterschiede in der prozentualen Abstimmungsteilnahme

(Quelle: Bundesverwaltung: http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html [Stand: 18.03.2012], eigene Berechnungen)

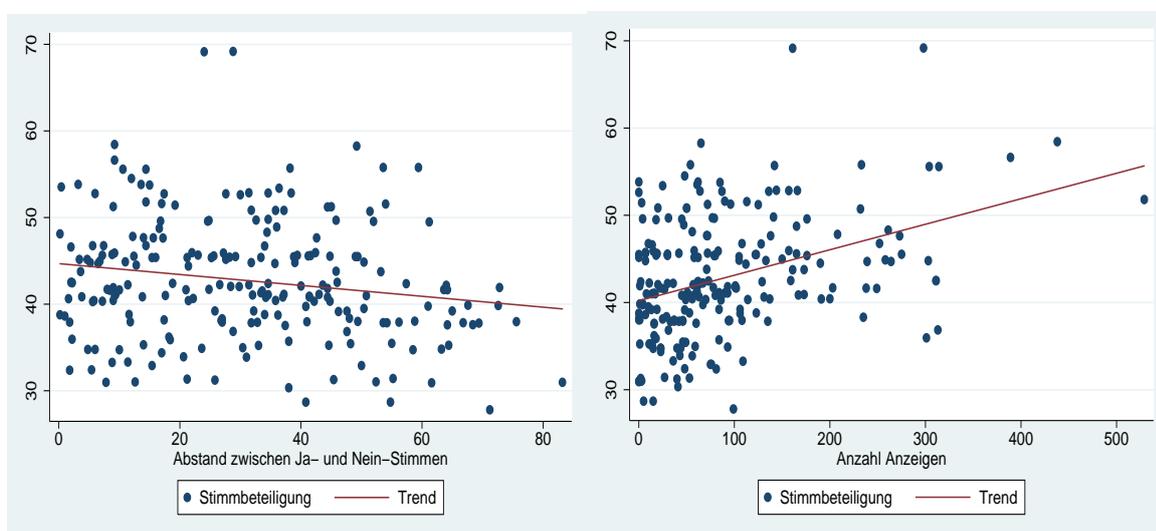
Erläuterung zur Darstellung: die sanduhrförmigen, sogenannten „notched boxplots“ stellen die Verteilung der Abstimmungsteilnahme gemäss der auf der X-Achse unterschiedenen Kategorien dar. Die schwarze Linie stellt den Median dar, die Einkerbungen die 95% Konfidenzintervalle. Wenn die Einkerbungen nicht überlappen, sind die Mediane zweier Kategorien statistisch signifikant von einander verschieden.

Ähnliches lässt sich für die Anzahl der Vorlagen pro Jahr beobachten. Hier zeigt sich, dass sich im Schnitt mehr Stimmbürger beteiligen, wenn es vier Abstimmungstermine pro Jahr gibt als wenn es nur deren zwei gibt. Eine Ermüdungserscheinung durch eine hohe Anzahl Abstimmungstermine pro Jahr lässt sich also nicht beobachten. Die Unterschiede in der Abstimmungsteilnahme nach Vorlagentyp entsprechen hingegen exakt der aufgestellten Hypothese. Beim obligatorischen Referendum beteiligen sich in der Mehrheit der Fälle signifikant weniger Stimmberechtigte als bei anderen Vorlagentypen. Ein zusätzlicher Erklärungsfaktor für die Wahlteilnahme ist zudem das Thema. Gerade bei Vorlagen zu den Beziehungen zur EU haben sich in den vergangenen 30 Jahren überdurchschnittlich viele Stimmbürger beteiligt

5.1.2.2 Knappheit und Kampagnenintensität

Stützen lässt sich die Hypothese, dass Stimmbürger sich eher an knappen Abstimmungen beteiligen als an unumstrittenen. In Abbildung 10 ist zu erkennen, dass die Stimmbeteiligung tiefer ist, wenn der Abstand zwischen Ja- und Nein-Stimmen grösser wird. Ebenso zeigt sich, dass sich mehr Stimmbürger an Abstimmungen beteiligen, wenn eine intensive Kampagne geführt wird. Eine Kampagne gilt als intensiver, je mehr Zeitungsannoncen geschaltet werden (siehe Kriesi 2010). Da allerdings in der Regel gerade dann mehr Anzeigen geschaltet werden, wenn eine knappe Abstimmung erwartet wird, stellt sich die Frage, welcher der beiden Aspekte tatsächlich für die Stimmbeteiligung entscheidend ist.

Abbildung 10: Einfluss der Knappheit und der Kampagnenintensität auf die Stimmbeteiligung



(Quelle: Kriesi 2010, eigene Berechnungen)

Anmerkung: Alle Abstimmungen seit 1981 mit Ausnahme der EWR Abstimmung 1992, da diese als Ausreisser einen besonders hohen Effekt auf den mit der roten Linie dargestellten Regressionszusammenhang ausübt. Beide dargestellten Trends sind statistisch signifikant.

5.1.2.3 .Was ist entscheidend für die Stimmbeteiligung?

Betrachtet man den Einfluss aller Einflussfaktoren gemeinsam in einer multivariaten OLS-Regression (Tabelle 3), zeigt sich, dass die Anzahl der geschalteten Anzeigen einen signifikanten Effekt auf die Stimmbeteiligung ausübt, während die Knappheit des Abstimmungsergebnisses nicht signifikant ist, da sie eher eine Bedingung für eine intensive Kampagne darstellt. Hundert zusätzliche Zeitungsanzeigen erhöhen die Stimmbeteiligung um etwa 2,5 Prozentpunkte, was bei einer Varianz von 0 bis 1146 Anzeigen pro Kampagne ein bedeutender Effekt ist. Daneben bestätigt sich in der OLS Regression, dass das Thema und der Typ der Vorlage entscheidend für die Abstimmungsteilnahme sind. Dreht sich eine Vorlage um die Beziehungen zwischen der Schweiz mit der EU, liegt die Stimmbeteiligung gegenüber anderen Vorlagen um knapp fünf Prozentpunkte höher. Ebenso bei der Volksinitiative, die gegenüber dem obligatorischen Referendum eine höhere

Beteiligung um 3,5 Prozentpunkte aufweist. Auch an fakultativen Referenden beteiligen sich wie gesehen eher mehr Stimmbürger, allerdings verfehlt dieser Zusammenhang die übliche 95 Prozent Signifikanzgrenze.

Tabelle 3: OLS-Regressionen zur Teilnahme pro Vorlage in Prozent ¹²

	Teilnahme an Vorlage
Abstand in Tagen	-0.00900 (0.009)
Abstimmungen pro Jahr	1.346 (0.800)
Anzahl Vorlagen pro Termin	0.502 (0.463)
Volksinitiative	3.762** (1.261)
Fakultatives Referendum	1.777 (1.346)
Gegenvorschlag	-1.448 (1.464)
Knappes Abstimmungsergebnis	-0.0228 (0.024)
Thema Ausländer	4.532** (1.595)
Thema EU	4.839 (2.588)
Anzahl Anzeigen	0.0254*** (0.006)
Konstante	33.74*** (2.986)
Betrachtete Vorlagen (N)	224
R-Quadrat	0.298

Robuste Standardfehler in Klammern,
korrigiert nach Abstimmungsterminen (81)
Signifikanzniveaus:*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

(Quelle: eigene Berechnungen aufgrund des kumulierten Datensatzes der Vox-Analysen, [Vorlagen Nr. 151-1013, ohne 471])

Tendenziell ist die Beteiligung bei obligatorischen Referenden geringer als bei fakultativen Referenden oder Volksinitiativen. Unter Kontrolle der übrigen Faktoren hat die Anzahl Abstimmungen pro Jahr oder pro Termin hingegen keinen statistisch signifikanten Effekt. Klar feststellen lässt sich aber, dass es eine hohe Anzahl Abstimmungstermine pro Jahr keinen negativen Einfluss auf die Stimmbeteiligung hat. Unterstrichen wird diese Feststellung auch durch das Fehlen eines signifikanten Einflusses des Abstands zum letzten Abstimmungstermin: kürzere Abstände zwischen Abstimmungsterminen (die aufgrund einer hohen Anzahl Abstimmungstermine pro Jahr entstehen) verringern die Stimmbeteiligung nicht. Ein Ermüdungseffekt ist also auszuschliessen.

¹² Durchgeführt wurde eine OLS-Regression, in der die abhängige Variable die prozentuale Wahlbeteiligung pro Vorlage darstellt: Als unabhängige Variablen wurden die Anzahl Vorlagen pro Jahr, pro Abstimmungstermin, Dummy Variablen für Volksinitiative, fakultatives Referendum und Gegenvorschlag, sowie für EU-, und Ausländer-Vorlagen, sowie die Knappheit der Vorlage als Unterschied zwischen den Ja- und Nein-Stimmen, die Anzahl der geschalteten Anzeigen, sowie der Abstand zur vorangegangenen Abstimmung in Tagen berücksichtigt. Die Abstimmung zum EWR-Beitritt wurde nicht berücksichtigt, da sie einen aussergewöhnlich starken Zusammenhang zwischen EU-Thema und Beteiligung aufwies. Da manche dieser Variablen nach Abstimmungstermin und nicht nach Abstimmungsvorlage variieren, wurden die Standardfehler nach dem Huber-White-Schätzer nach Abstimmungstermin korrigiert.

5.1.2.4 Individuelle Eigenschaften der Stimmbürger

Da es sich bei der Abstimmungsteilnahme um ein individuelles Phänomen handelt, das von den Eigenschaften jedes einzelnen Stimmbürgers abhängt, plausibilisieren wir die dargestellten Ergebnisse anhand einer Mehrebenen-Analyse, die auch individuelle Merkmale der Abstimmenden berücksichtigt. So können wir feststellen, ob die Entscheidung, an einer Abstimmung teilzunehmen, stärker von individuellen Merkmalen wie dem politischen Interesse oder dem Bildungsniveau abhängt, oder ob tatsächlich die Art der Abstimmung, wie die Anzahl Vorlagen oder das Thema eine entscheidende Rolle spielen.

Eine sogenannte logistische Mehrebenen-Analyse (Tabelle 4) bestätigt zum einen, dass die Partizipation in der Tat nicht nur von individuellen Eigenschaften, sondern auch von den Gegebenheiten des jeweiligen Abstimmungstermins abhängt - konkret: der Anzahl Vorlagen, dem Abstands zum letzten Abstimmungstermin, dem Thema der Vorlagen, sowie der Kampagnenintensität. Zu etwa zweieinhalb Prozent bestimmen diese Gegebenheiten, ob sich eine Stimmbürgerin oder ein Stimmbürger beteiligt. Für die individuelle Wahlteilnahme ist entscheidend, ob ein Stimmbürger generell regelmässig an Abstimmungen teilnimmt, und wie hoch sein politisches Interesse ist. Ältere und verheiratete Menschen nehmen zudem eher an Abstimmungen teil als junge unverheiratete. Empfindet ein Stimmbürger es als schwierig, einen Entscheid zu treffen, wird er weniger wahrscheinlich an einer Abstimmung teilnehmen.

Auf der Ebene der Abstimmungstermine zeigt das Mehrebenenmodell noch deutlicher, dass sich ein kurzer Abstand zur letzten Vorlage positiv auf die Stimmbeteiligung auswirkt. Vorlagen über die Beziehungen der Schweiz zur EU und intensive Kampagnen steigern wie bereits gesehen die Wahrscheinlichkeit, dass sich eine Stimmbürgerin oder ein Stimmbürger an einer Abstimmung beteiligt. Die Zahl der Vorlagen an einem Urnengang weist hingegen keinen Effekt auf.

Tabelle 4: Determinanten der individuellen Teilnahme pro Abstimmungstermin (Logistische Mehrebenen-Analyse)¹³

	Leeres Modell	Individualebene	Kontextmodell
Politisches Interesse		1.722*** (0.072)	1.725*** (0.073)
Regelmässige Abstimmungsteilnahme		0.485*** (0.006)	0.486*** (0.006)
Männlich		-0.071** (0.027)	-0.075** (0.027)
Alter		1.163*** (0.078)	1.151*** (0.078)
Bildung		-0.012 (0.053)	-0.006 (0.053)
Verheiratet		0.162*** (0.027)	0.163*** (0.027)
Parteiunabhängig		0.045 (0.028)	0.030 (0.029)
Katholisch		0.021 (0.027)	0.021 (0.027)
Abstimmungsentscheid schwierig		-0.546*** (0.031)	-0.553*** (0.032)
Anzahl Vorlagen			0.019 (0.013)
Abstand zur letzten Abstimmung			-0.001*** (0.000)
Thema EU ¹⁴			0.304** (0.094)
Anzahl Anzeigen			0.002*** (0.000)
Konstante	0.781*** (0.019)	-4.348*** (0.076)	-4.439*** (0.120)
Varianzanalyse			
Varianz 2. Ebene	0.0821665 (0.039)		

Anteil an Gesamtvarianz auf 2. Ebene: 0.024
(erste Ebene in logistischer Regression immer 3.29)

Anzahl Individuen (1. Ebene) = 46701
Anzahl Abstimmungstermine (2. Ebene) = 54
Signifikanzniveaus: *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

(Quelle: eigene Berechnungen aufgrund des kumulierten Datensatzes der Vox-Analysen, [Abstimmungen: Vorlagen Nr. 471-1013])

¹³ Mit Stata 10 und dem Paket gllamm wurde eine logistische Mehrebenenanalyse in drei Schritten durchgeführt. Es wurde jeweils ein random-intercept Modell berechnet, in das zunächst keine unabhängigen Variablen, im zweiten Schritt aber das politische Interesse, die allgemeine Häufigkeit der Partizipation an Abstimmungen, das Geschlecht, Alter, Bildung, der Familienstand, ob man sich mit einer Partei identifiziert, katholisch, sowie ob man die Entscheidung für eine bestimmte Vorlage als schwierig empfand (durchschnitt über alle Vorlagen am Termin). Im letzten Schritt wurden dann Erklärungsfaktoren auf der zweiten Ebene eingeführt, die im Fall der Stimmbeteiligung durch die 54 Abstimmungstermine dargestellt ist. Hier wurden die Anzahl Vorlagen und der zeitliche Abstand zur letzten Abstimmung aufgenommen. Zudem wurde jeweils ein Index für das Thema EU und für die Intensität der Kampagne pro Abstimmungstermin gebildet (Durchschnitt über alle Vorlagen am entsprechenden Termin). Da auf individueller Ebene nur abgefragt wird, ob man sich am Abstimmungstermin beteiligt hat und nicht, an welcher konkreten Vorlage, konnten Kontextvariablen nur für den gesamten Abstimmungstermin einbezogen werden. Der Typ der Vorlage konnte so nicht berücksichtigt werden.

¹⁴ Gemittelt über alle Vorlagen am jeweiligen Abstimmungstermin

5.2 Qualität des Stimmenscheids

Neben der Frage der Stimmbeteiligung besteht auch die Möglichkeit, dass die Qualität des Stimmenscheids durch die Bürgerinnen und Bürger sinkt, wenn es zu einer Häufung an Urnengängen oder Abstimmungsvorlagen kommt. Immer wieder wird gerade von kritischen Beobachtern direktdemokratischer Prozesse argumentiert, die Beteiligung an Sachentscheiden könne die Stimmberechtigten überfordern, gerade wenn es zu einer Häufung an weitgehend unumstrittenen Vorlagen kommt. Der vorliegende Abschnitt diskutiert daher die Frage, welche empirisch belegbare Zusammenhänge zwischen der Anzahl zur Abstimmung unterbreiteter Vorlagen, der Häufigkeit der Abstimmungstermine sowie der Umstrittenheit von Vorlagen einerseits und der Qualität des Stimmenscheids der Bürgerinnen und Bürger andererseits besteht.

5.2.1 Forschungsstand

Was ist unter der Qualität des Stimmenscheids zu verstehen? Hier finden sich zwei unterschiedliche Erklärungsansätze in der Literatur. Zum einen wird oft vom gut oder weniger gut informierten Stimmbürger gesprochen. Kriesi (2005) hat etwa die Frage untersucht, ob Stimmbürger den Titel und Inhalt einer Vorlage eher nennen können, wenn nur wenige Vorlagen zur Abstimmung stehen. Tatsächlich verringert jede zusätzliche Vorlage an einem Abstimmungstermin die Wahrscheinlichkeit, dass ein Stimmbürger beides korrekt nennt um knapp 15 Prozentpunkte (Kriesi 2005: 98). Laut dieser Untersuchung ist die Qualität des Stimmenscheids somit tatsächlich schlechter, wenn über viele Vorlagen an einem Termin abgestimmt wird.

Für die Entscheidqualität ist jedoch auch von Bedeutung, ob ein Stimmbürger entsprechend seiner Präferenzen abstimmt. Dies ist schwieriger als es klingt (vgl. Nai 2010). Die Komplexität der Vorlagen sowie allfällig verwirrende Titel besonders bei Volksinitiativen machen es den Stimmenden manchmal schwer zu sehen, ob sie ihre Meinung mit einem Ja oder einem Nein zum Ausdruck bringen müssen.¹⁵ Ein Stimmbürger muss also in der Lage sein, für sich den „richtigen Entscheid“ zu treffen. Ob er dabei im Detail über eine Vorlage informiert ist, spielt dabei nicht unbedingt eine Rolle. Durch sogenannte heuristische Strategien, wie das Beachten von Parteiparolen oder Tipps von Bekannten, kann er einen Stimmenscheid fällen, der seine Präferenzen korrekt wiedergibt. Selb (2008) hat jedoch festgestellt, dass auch die Wahrscheinlichkeit, dass ein Stimmbürger entsprechend seiner eigenen Präferenzen stimmt, mit einer steigenden Anzahl an Vorlagen pro Termin sinkt. Da er weniger gut informiert ist, kann er schlechter einschätzen, ob die Vorlage seiner politischen Position entspricht und tendiert eher dazu den Status Quo zu bevorzugen, obwohl er zum Teil mit einer Annahme der Vorlage besser gefahren wäre. Auch entsprechend dieser Definition sinkt die Qualität des Stimmenscheids somit mit einer steigenden Anzahl an Vorlagen.

¹⁵ Berühmtes Beispiel ist die Abstimmung vom 18. Februar 1979 über die Volksinitiative „zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen“. Befürworter von Kernkraftwerken mussten mit Nein stimmen, Gegner mit Ja. Etliche Stimmende aber stimmten falsch ab, wie das Annee Politique Suisse aufgrund der Resultate der VOX-Analyse festhält: „Wie eine unmittelbar nach dem Urnengang durchgeführte Meinungsforschung ergab, scheint das ablehnende Volksmehr allerdings auf recht eigenartige Weise zustande gekommen zu sein, meinten doch rund 15% der befragten Nein-Stimmenden, sie hätten ein Votum gegen den Bau von Atomkraftwerken (und nicht gegen die Atomschutzinitiative) abgegeben“ (Annee Politique Suisse, 1979).

Wie bereits im Fall der Partizipation ist zudem ein institutioneller Effekt denkbar. Variiert die Qualität des Stimmentscheids zwischen den verschiedenen direktdemokratischen Instrumenten? Auch hier hat Kriesi (2005) bereits festgestellt, dass Stimmbürger bei Volksinitiativen besser informiert sind als bei Referenden. Entsprechend der Überlegungen aus dem vorangegangenen Teil lassen sich somit erneut vier Hypothesen formulieren:

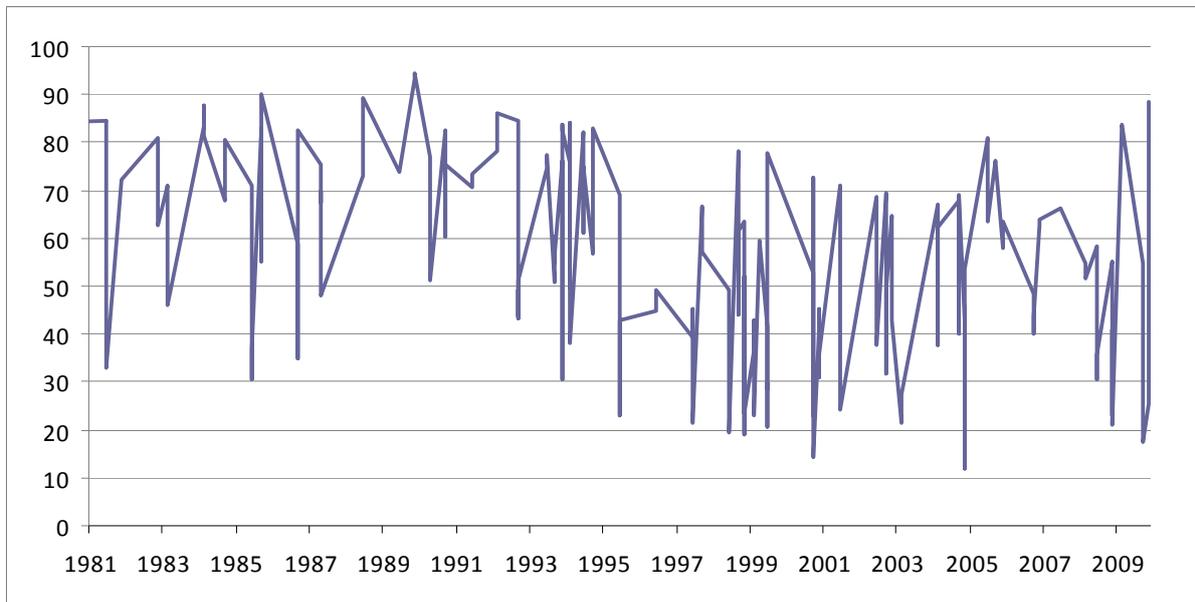
- H 2.1: Der Grad der Informiertheit nimmt mit einer steigenden Anzahl an Vorlagen pro Termin ab.
- H 2.2 Der Grad der Informiertheit nimmt bei einer Häufung an Abstimmungsterminen in einem kurzen Zeitraum ab.
- H 2.3: Bei obligatorischen Referenden ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Stimmbürger bzw. eine Stimmbürgerin gut informiert ist geringer, als bei anderen Vorlagen.
- H2.4: Bei kontroversen Vorlagen ist eine Stimmbürgerin bzw. ein Stimmbürger besser informiert als bei weniger kontroversen Vorlagen.

5.2.1 Empirische Erkenntnisse zur Informiertheit aus den Eidgenössischen Abstimmungen

Wir messen die Qualität des Stimmentscheids analog zu Kriesi (2005) anhand der Fragen nach dem Titel und dem Inhalt einer Vorlage. Ein Stimmbürger gilt als informiert, wenn er beides korrekt nennen kann.

Wie im Fall der Abstimmungsteilnahme, schauen wir uns zunächst die Entwicklung der Informiertheit über die Zeit an (vgl. Abbildung 11). Ähnlich wie die Teilnahme variiert das Informiertheitsniveau stark. Auch wenn über mehrere Vorlagen an einem Termin abgestimmt wird, variiert das Informiertheitsniveau allerdings pro Vorlage, wohingegen die Teilnahme in der Regel bei allen Vorlagen an einem Termin ähnlich ausfällt. In der Mitte der 1990er-Jahre gibt es einen leichten Abwärtstrend im Informiertheitsniveau der Stimmbürger. Insgesamt ist die Varianz zwischen den Vorlagen jedoch als grösser einzuschätzen, als dass man von einem klaren Abwärtstrend über die Zeit sprechen könnte.

Abbildung 11: Anteil informierter Stimmbürger pro Abstimmungsvorlage in Prozent, 1981-2010

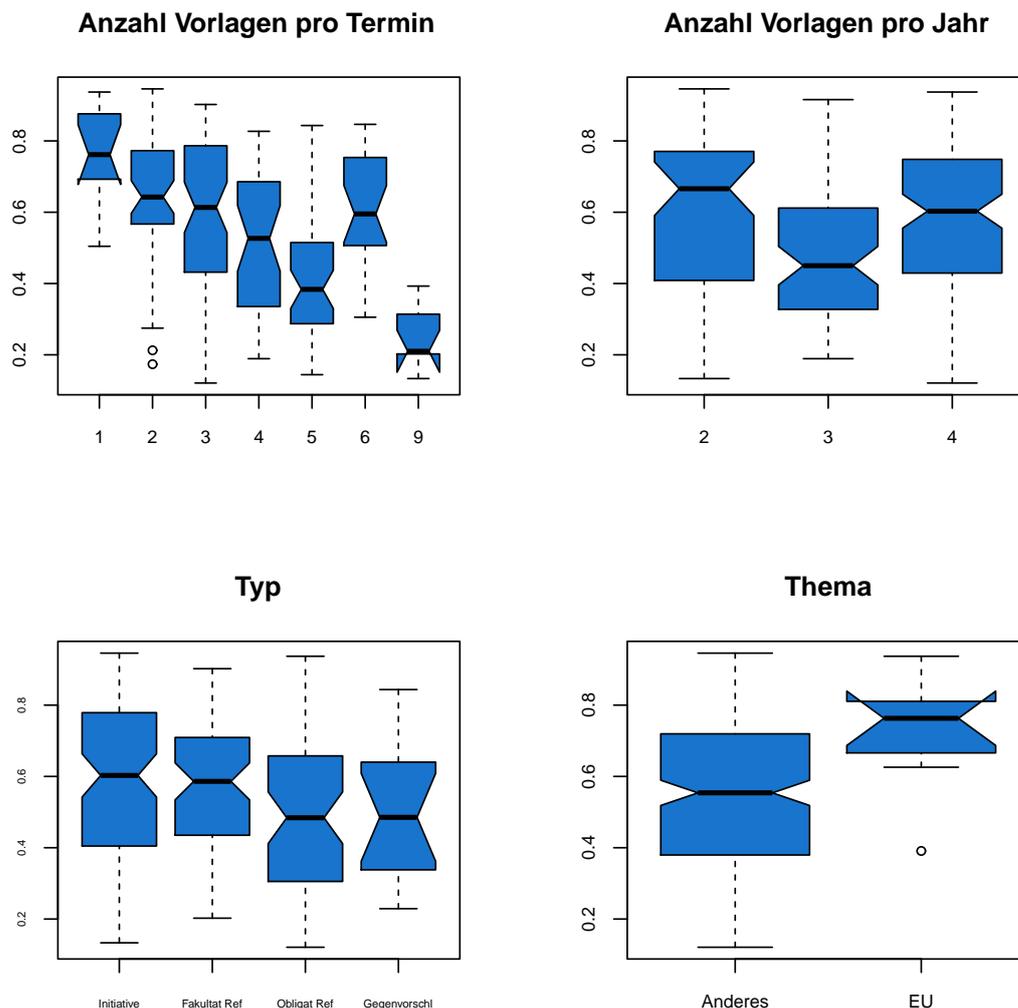


(Quelle: Vox-Analyse: <http://www.polittrends.ch/vox-analysen/daten.php> [Stand: 18.03.2012])

5.2.1.1 Anzahl und Typ der Vorlagen

Wie bei der Analyse der Stimmbeteiligung sehen wir uns in einem zweiten Schritt das Informiertheitsniveau entsprechend der aufgestellten Hypothesen an. Im Gegensatz zur Stimmbeteiligung hat die Zahl der Vorlagen einen deutlich negativen Effekt auf das Informiertheitsniveau der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. In Abbildung 12 ist zu sehen, wie der prozentuale Anteil der Stimmenden, die Titel und Inhalt einer Vorlage kennen, mit jeder zusätzlichen Vorlage am gleichen Termin sinkt. Am 18. Mai 2003, als über neun Vorlagen abgestimmt wurde, konnten bei der Mehrheit der Vorlagen nur gut zwanzig Prozent der Stimmbürger als informiert gelten. Nicht sofort zu erklären ist der kurvlineare Zusammenhang zwischen der Anzahl Vorlagen pro Jahr und dem Informiertheitsniveau. Während sowohl bei zwei als auch bei vier Abstimmungsterminen ein relativ grosser Anteil der Stimmenden gut informiert ist, sinkt dieser Anteil, wenn es nur drei Abstimmungsvorlagen gibt. Die Differenzen sind jedoch nicht signifikant.

Abbildung 12: Unterschiede im Informiertheitsniveau



(Quelle: Vox-Analyse: <http://www.polittrends.ch/vox-analysen/daten.php> [Stand: 18.03.2012], eigene Berechnungen)

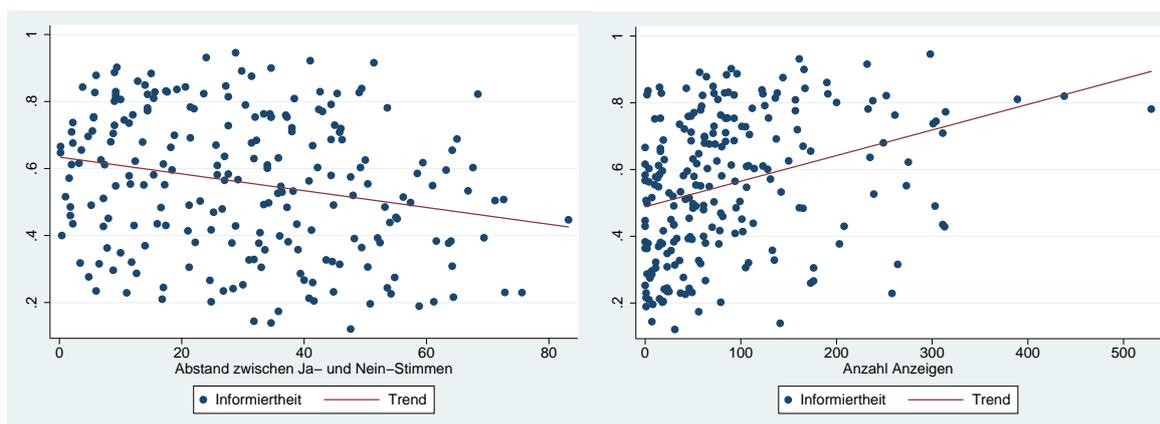
Das Informiertheitsniveau ist wie erwartet bei obligatorischen Referenden eher geringer als bei Volksinitiativen, fakultativen Referenden oder Gegenvorschlägen. Dies deutet darauf hin, dass die Stimmenden sich über (oft weniger umstrittene) obligatorische Referendumsvorlagen vergleichsweise weniger gut informiert haben.

Auch der Einfluss des Abstimmungsthemas bestätigt sich bei der Informiertheit der Stimmenden. Bei einem polarisierenden Thema (wie etwa die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU betreffend) sind die Stimmenden im Schnitt deutlich besser informiert als bei anderen Vorlagen. Etwa 75 Prozent der Stimmenden können hier im Schnitt den Titel und den Inhalt einer Vorlage korrekt wiedergeben, während dies sonst nur etwa 55 Prozent der befragten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gelingt.

5.2.1.2 Knappheit und Kampagnenintensität

Entsprechend unserer Erwartungen haben auch die Knappheit und die Kampagne einen Effekt auf die Informiertheit. Je umstrittener eine Vorlage und je intensiver die Kampagne, desto besser informiert sind die Stimmenden (Abbildung 13). Erneut stellt sich aber die Frage, ob die Kampagne der Grund für das höhere Informiertheitsniveau ist.

Abbildung 13: Einfluss der Knappheit und der Kampagnenintensität auf die Informiertheit



(Quelle: Kriesi 2010, Vox-Analyse: <http://www.polittrends.ch/vox-analysen/daten.php> [Stand: 18.03.2012], eigene Berechnungen)

5.2.1.3 Was ist entscheidend für die Informiertheit?

Um auch im Fall der Informiertheit den Einfluss der verschiedenen Faktoren besser einschätzen zu können, führen wir erneut eine OLS-Regression durch (Tabelle 5). Wie bereits bei der Erklärung der Stimmbeteiligung ist wiederum die Anzahl der geschalteten Anzeigen entscheidend, während die Knappheit der Abstimmung keinen signifikanten Effekt auf das Informiertheitsniveau aufweist. Hundert zusätzliche Anzeigen führen in diesem Fall zu einem um etwa vier Prozentpunkte höheren Informationsniveau. Weiterhin bestätigt sich der Einfluss der Anzahl Vorlagen pro Termin und der des Abstimmungstyps auf das Informationsniveau. Mit jeder zusätzlichen Vorlage am gleichen Abstimmungstermin sinkt der prozentuale Anteil informierter Stimmbürgerinnen und Stimmbürger um etwa vier Prozentpunkte. Bezüglich des Vorlagentyps zeigt sich, dass bei Volksinitiativen der Anteil informierter Stimmbürgerinnen und Stimmbürger besonders hoch ist. Der Einfluss des Vorlagentyps kommt also unter Kontrolle der anderen Faktoren ebenfalls zum Ausdruck. Das Thema der Vorlage spielt für das Informationsniveau der Stimmbürgerschaft hingegen keine so grosse Rolle.. Weder im Fall von Vorlagen betreffend die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU noch im Fall von migrationspolitischen Vorlagen kann von einem statistisch signifikanten Effekt gesprochen werden. Tendenziell erhöhen sie aber eher die Informiertheit.

Tabelle 5: OLS-Regressionen zur Schätzung der Informiertheit pro Vorlage in Prozent ¹⁶

	Informiertheit pro Vorlage
Abstand in Tagen	3.32e-06 (0.000)
Abstimmungen pro Jahr	0.00243 (0.023)
Anzahl Vorlagen pro Termin	-0.0376** (0.0120)
Volksinitiative	0.0862* (0.035)
Fakultatives Referendum	0.0654 (0.0382)
Gegenvorschlag	-0.0129 (0.0614)
Knappes Abstimmungsergebnis	-0.00108 (0.000)
Thema Ausländer	0.0433 (0.0485)
Thema EU	0.0320 (0.0496)
Anzahl Anzeigen	0.000442*** (0.000)
Konstante	0.626*** (0.101)
Betrachtete Vorlagen (N)	224
R-Quadrat	0.247

Robuste Standardfehler in Klammern,
korrigiert nach Abstimmungsterminen (81)
Signifikanzniveaus:*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

(Quelle: eigene Berechnungen aufgrund des kumulierten Datensatzes der Vox-Analysen,
[Abstimmungen: Vorlagen Nr. 151-1013, ohne 471])

¹⁶ Durchgeführt wurde eine OLS-Regression, in der die abhängige Variable die Informiertheit pro Vorlage darstellt. Als unabhängige Variablen wurden die Anzahl Vorlagen pro Jahr, pro Abstimmungstermin, Dummy Variablen für Volksinitiative, fakultatives Referendum und Gegenvorschlag, sowie für EU-, und Ausländer-Vorlagen, sowie die Knappheit der Vorlage als Unterschied zwischen den Ja- und Nein-Stimmen, die Anzahl der geschalteten Anzeigen, sowie der Abstand zur vorangegangenen Abstimmung in Tagen berücksichtigt. Da manche dieser Variablen nach Abstimmungstermin und nicht nach Abstimmungsvorlage variieren, wurden die Standardfehler nach dem Huber-White-Schätzer nach Abstimmungstermin korrigiert. Die EWR Abstimmung vom Dezember 1992 wurde wiederum als Ausreisser nicht einbezogen.

5.2.1.4 Individuelle Eigenschaften der Stimmenden

Analog zur Partizipation betrachten wir in einem letzten Schritt den Einfluss individueller und kontextueller Faktoren in einem Mehrebenenmodell (Tabelle 6). Dieses zeigt auf, dass die Art des Abstimmungstermins und der Vorlage noch wichtiger für die Informiertheit als für die Stimmbeteiligung sind. Sie bestimmen zu acht Prozent, wie wahrscheinlich es ist, dass ein Stimmbürger gut informiert ist. Auf individueller Ebene hängt die Informiertheit eines Stimmbürgers von seinem politischen Interesse und der formalen Bildung ab, die sich positiv auf die Informiertheit auswirken. Schlechter informiert sind hingegen ältere Stimmbürger und solche, die es als schwierig empfunden haben, eine Stimmentscheidung zu treffen. Auch unter Berücksichtigung dieser Faktoren bleiben der negative Effekt der Zahl der Vorlagen und der des obligatorischen Referendums jedoch erhalten. Besser informiert sind die Stimmenden interessanter Weise, wenn die letzte Abstimmung noch nicht so lange zurück liegt, und es mehr Abstimmungstermine im Jahr gibt. Der Übungseffekt bestätigt sich hier. Zudem ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass ein Stimmbürger Titel und Inhalt einer Vorlage korrekt nennen kann, wenn es um Ausländer- oder EU-Themen geht. Der Abstimmungstyp entspricht hier allerdings nicht unseren Erwartungen. Offenbar wird der negative Effekt des obligatorischen Referendums aufgehoben, wenn individuelle Merkmale hinzugezogen werden.

Tabelle 6: Logistisches Mehrebenenmodell mit drei Ebenen zur Schätzung der individuellen Informiertheit pro Vorlage sowie pro Abstimmungstermin¹⁷

	Leeres Modell	Individualebene	Kontextmodell
Politisches Interesse		1.420*** (0.036)	1.428*** (0.036)
Regelmässige Abstimmungsteilnahme		0.078*** (0.003)	0.079*** (0.003)
Männlich		0.116*** (0.013)	0.116*** (0.013)
Alter		-0.678*** (0.037)	-0.684*** (0.037)
Bildung		0.275*** (0.025)	0.267*** (0.026)
Verheiratet		0.095*** (0.013)	0.097*** (0.013)
Parteiunabhängig		-0.058*** (0.014)	-0.053*** (0.014)
Katholisch		0.047*** (0.013)	0.051*** (0.013)
Abstimmungsentscheid schwierig		-0.569*** (0.014)	-0.560*** (0.014)
Volksinitiative			-0.336*** (0.020)
Fakultatives Referendum			-0.190*** (0.026)
Gegenvorschlag			-0.026 (0.039)
Ausländerthema			0.663*** (0.026)
EU Thema			1.066*** (0.042)
Anzahl Vorlagen			-0.223*** (0.005)
Abstand zur letzten Abstimmung in Tagen			-0.004*** (0.000)
Abstimmungen pro Jahr			0.318*** (0.010)
Konstante	0.270*** (0.015)	-0.703*** (0.036)	-0.760*** (0.059)

Varianzanalyse:

Varianz Vorlagen: .19570804 (.00486056)

Varianz Abstimmungstermine: 09682441 (.00379292)

Varianz Anteil Vorlagen: 0.054

Varianz Anteil Termine: 0.027

Anteil an Gesamtvarianz 0.08

(1. Level bei logistischen Regressionen per Definition 3.29)

Anzahl Individuen (1. Ebene) = 46701

Anzahl Abstimmungsvorlagen (2.Ebene): 160

Anzahl Abstimmungstermine (3. Ebene) = 54

Signifikanzniveaus:*** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

¹⁷ Im Fall der Informiertheit wird ein logistisches Drei-Ebenen-Modell geschätzt, da diese pro Vorlage und nicht nur pro Abstimmungstermin abgefragt wird. Es werden also Variablen auf der individuellen Ebene einbezogen, sowie auf Ebene der 160 Vorlagen, sowie der 54 Termine. Das Vorgehen ist analog zum Fall der Stimmbeteiligung. Auf der Ebene der Vorlagen können aber zusätzlich der Vorlagentyp, sowie die Vorlagenthemen und Anzahl Anzeigen aufgenommen werden, ohne dass diese zu einem Index für den gesamten Abstimmungstermin gemittelt werden müssen.

5.2.2 Heuristische Strategien

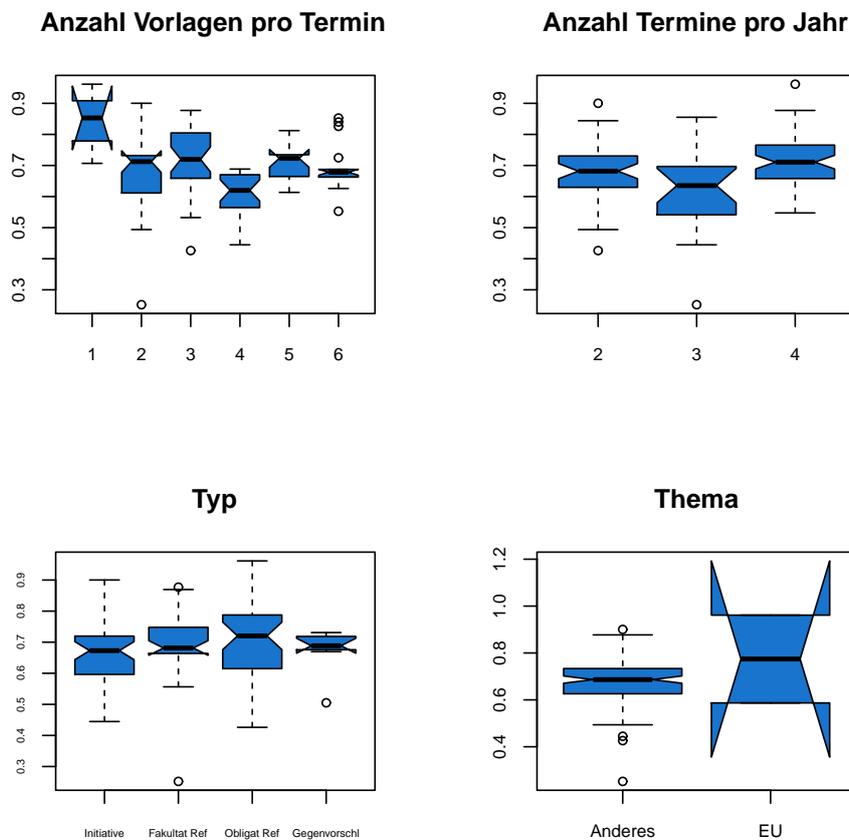
Wie oben bereits erwähnt, verlangt ein Stimmentscheid, der in Einklang steht mit den eigenen Präferenzen, nicht unbedingt ein hohes Informiertheitsniveau. Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können auf heuristische Strategien zurückgreifen, d.h. sie können ihren Stimmentscheid auf Abstimmungsempfehlungen von Behörden oder Parteien stützen. Kriesi (2005: 138) unterscheidet drei solche Heuristiken: die Status-Quo Heuristik, die Regierungsvertrauen-Heuristik, sowie die Partei-Heuristik. Selb (2008) hat gezeigt, dass die Status-Quo Heuristik bei einer zunehmenden Anzahl Vorlagen pro Termin weniger trägt, da Stimmbürger für den Status-Quo stimmen, obwohl sie entsprechend ihrer Präferenzen mit einem Ja besser fahren würden. Wie es sich mit den anderen beiden Heuristiken bei einer Zunahme an Abstimmungsvorlagen pro Termin verhält, soll hier kurz diskutiert werden.

Um sich nach der Parole der Regierung oder der präferierten Partei zu richten, muss ein Stimmbürger diese kennen. Wie Kriesi (1994) bereits festgestellt hat, hat allerdings überhaupt nur die Hälfte der Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger eine Parteipräferenz und von diesen kennt ebenfalls nur die Hälfte überhaupt die Parole der präferierten Partei. Im Hinblick auf die Rolle der Anzahl Vorlagen, stellt sich somit die Frage, wie sich die ohnehin vergleichsweise geringe Kenntnis der entsprechenden Parolen bei einer Zunahme an Vorlagen pro Termin verhält.¹⁸

Hinsichtlich der Regierungsvertrauensheuristik lässt sich klar feststellen, dass die Kenntnis der Regierungsposition mit einer Zunahme Vorlagen pro Termin sinkt (Abbildung 14). Insgesamt kannten im Schnitt 69 Prozent der Stimmenden die Position der Regierung zu einer Vorlage. Je mehr Vorlagen an einem Termin zur Abstimmung stehen, desto geringer ist jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass eine Stimmbürgerin oder ein Stimmbürger die Empfehlung der Regierung kennt. Anzahl Termine pro Jahr und Thema spielen hingegen für die Kenntnis der Regierungsposition kaum eine Rolle. Der Einfluss des Abstimmungstyps ist auch eher gering. Da es beim obligatorischen Referendum in der Natur des Instruments liegt, dass die Regierung eine Annahme der Vorlage empfiehlt, ist die Kenntnis der Regierungsposition in diesem Fall leicht höher als bei anderen Abstimmungstypen.

¹⁸ Leider kann diese Frage nur begrenzt beantwortet werden, da die Parolenkenntnis in den Vox-Umfragen nur bis 1992, also bis einschliesslich Vorlage 471, abgefragt wurde. Die Frage nach der Kenntnis der Regierungsposition ist (mit ein paar Ausnahmen) bis Vorlage 633, also bis zum Jahr 1998, verfügbar. Es gibt somit keine aktuellen Werte, wie es um die Kenntnis der Parteiparolen und der Regierungsposition steht.

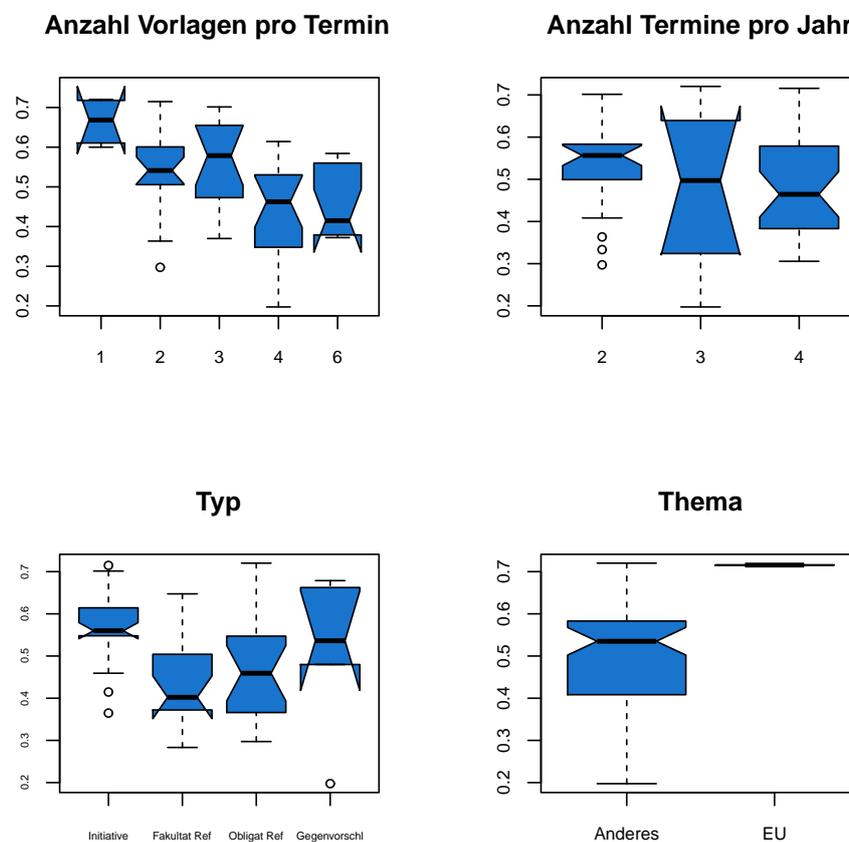
Abbildung 14: Kenntnis der Regierungsposition pro Vorlage in Prozent der befragten Stimmenden (Jahre 1981-1998)



(Quelle: Vox-Analyse: <http://www.polittrends.ch/vox-analysen/daten.php> [Stand: 18.03.2012], Daten verfügbar 1981-1998, eigene Berechnungen)

Abbildung 15 stellt die Kenntnis der Parole der präferierten Partei der Stimmenden dar. Im betrachteten Zeitraum gaben insgesamt 59 Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger an, sich mit einer Partei zu identifizieren. Für insgesamt 38 Prozent der Stimmenden liess sich die Kenntnis der Parteiparole dieser präferierten Partei überprüfen.¹⁹ Entsprechend der Zahlen von Kriesi kannten 51 Prozent der Befragten mit Parteipräferenz die Parteiparole, 49 Prozent konnten keine oder eine falsche Empfehlung nennen. Es zeigt sich allerdings deutlich, dass diese Kenntnis ebenfalls abnimmt, je mehr Vorlagen an einem Termin zur Abstimmung kommen (Abbildung 15). Ebenso ist die Kenntnis der Parteiparolen bei obligatorischen und fakultativen Referenden geringer als bei anderen Vorlagentypen. Ein polarisierendes Thema wie die EU wirkt sich hingegen erneut positiv auf die Kenntnis der Parole aus, die Anzahl der Abstimmungstermine im Jahr hat hingegen keine Auswirkung.

Abbildung 15: Kenntnis der Parteiparole pro Vorlage in Prozent der befragten Stimmenden mit Parteipräferenz (Jahre 1981-1992)

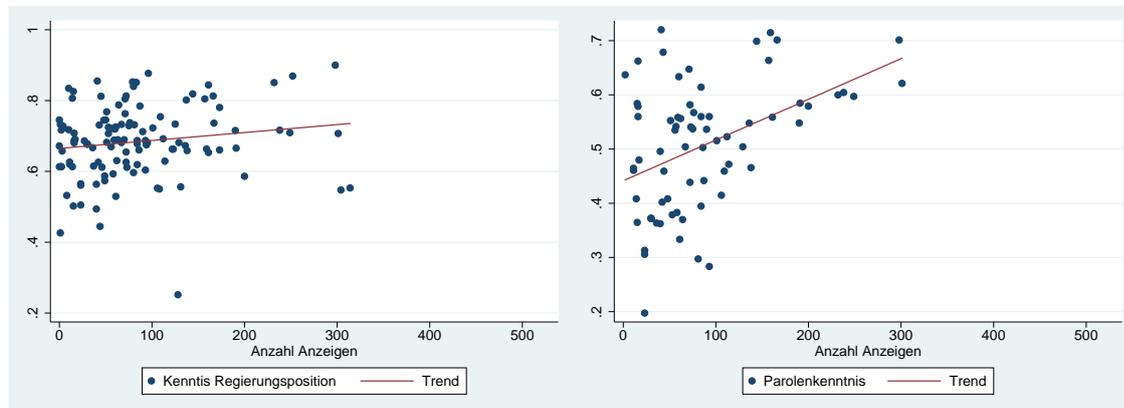


(Quelle: Vox-Analyse: <http://www.polittrends.ch/vox-analysen/daten.php> [Stand: 18.03.2012], Daten verfügbar 1981-1992, eigene Berechnungen)

¹⁹ Berücksichtigt werden konnten die Sympathisanten der folgenden Parteien: FDP, CVP, SVP, SP, Grüne, PdA, EVP, LPS, SD, EDU. Alle anderen wurden nicht in die Berechnung mit einbezogen.

Wie bereits beim Informiertheitsniveau gesehen, sind zudem sowohl die Kenntnis der Regierungsposition, als auch die Parteiparolenkenntnis von der Intensität der Kampagne abhängig.

Abbildung 16: Kenntnis der Regierungsposition und der Parteiparole in Prozent in Abhängigkeit von der Kampagnenintensität (Jahre 1981-1998 bzw. 1981-1992)



Diese Ausführungen zu den heuristischen Strategien müssen jedoch mit Vorsicht interpretiert werden, da es leider keine aktuellen Zahlen zur Parolenkenntnis gibt. Die Resultate unserer Analysen mit Daten aus den achtziger und neunziger Jahren deuten jedoch im Einklang mit bestehender Literatur (Kriesi 1994, 2005, Selb 2008) darauf hin, dass auch heuristische Strategien mit einer Zunahme an (obligatorischen) Vorlagen eher weniger genutzt würden und somit das zu erwartende geringere Informiertheitsniveau nicht ausgleichen könnten.

5.3 Zusammenfassung

Führt mehr direkte Demokratie also automatisch zu einer höheren Demokratiequalität? Diese Frage lässt sich in ihrer absoluten Form verneinen. Es kann nicht generell davon ausgegangen werden, dass mehr Abstimmungen per se besser sind. Die Thesen der Abstimmungermüdung bei einer steigenden Anzahl Abstimmungen treffen allerdings nicht auf die Teilnahme sondern eher auf die Qualität des Stimmentscheids zu.

- ***Viele Abstimmungstermine pro Jahr fördern Partizipation und Informiertheit – Viele Vorlagen an einem Termin senken jedoch die Informiertheit.***

Während viele Abstimmungstermine eher einen positiven Effekt aufweisen und die Aufmerksamkeit für die Wahlteilnahme erhöhen, sinkt das Informiertheitsniveau der Stimmbürger mit jeder zusätzlichen Vorlage pro Termin deutlich.

- ***Bei obligatorischen Referenden sind Teilnahme und tendenziell auch Informiertheit geringer als bei Volksinitiativen oder fakultativen Referenden.***

Auch der Abstimmungstyp hat einen Einfluss auf Teilnahme und Informiertheit der Stimmenden. Die Motivation, an einem obligatorischen Referendum teilzunehmen, ist geringer als bei anderen

Abstimmungstypen. Entsprechend sind die Stimmenden über Vorlagen, die aufgrund des obligatorischen Referendums zur Abstimmung gelangen, auch eher schlechter informiert.

- ***Eine niedrige Kampagnenintensität – etwa bei wenig umstrittenen Vorlagen - bewirkt eine tiefe Stimmbeteiligung und ein tiefes Informiertheitsniveau***

Hinsichtlich der Demokratiequalität ist es somit fraglich, ob Abstimmungen über wenig kontroverse Vorlagen ein Zugewinn sind. Es lässt sich vermuten, dass sich die Stimmberechtigten ohne eine entsprechende Kampagne der Eliten nur zu einem geringen Ausmass für die Vorlage interessieren und schliesslich nicht teilnehmen oder uninformiert abstimmen.

- ***Es ist davon auszugehen, dass eine Zunahme an obligatorischen Referenden nicht automatisch zu einer Erhöhung der Demokratiequalität führte.***

Im Hinblick auf die Partizipation der Stimmberechtigten ist allerdings auch kein negativer Effekt auf andere Vorlagen zu erwarten. Anders verhält es sich in Bezug auf die Informiertheit der Stimmenden. Eine grosse Zahl zusätzlicher Vorlagen kann die Motivation, sich über sämtliche Abstimmungsvorlagen detailliert zu informieren, senken.

6. Der Aufwand für Volksabstimmungen

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den Mehraufwendungen, welche den beteiligten Akteuren bei eidgenössischen Abstimmungen pro zusätzliche Vorlage entstehen. Dabei werden die Behörden, die Medien sowie die politischen Parteien und Interessensorganisationen beleuchtet. Der vorliegende Abschnitt gliedert sich in zwei Teile. In einem ersten Schritt wird ein Überblick über die administrativen Kosten vermittelt, welche die Behörden in Bezug auf die Durchführung von Abstimmungen zu tragen haben. Der zweite Teil beschäftigt sich mit der Frage, ob zusätzliche Abstimmungsvorlagen die Qualität der öffentlichen Debatte reduzieren. Einerseits wird untersucht, ob ein negativer Zusammenhang zwischen der Anzahl Kampagnen und der Intensität der Presseberichterstattung besteht. Andererseits interessiert, ob politische Parteien aufgrund von einer erhöhten Anzahl von Abstimmungen sich dazu entscheiden, auf Kampagnenengagements zu verzichten.

6.1 Mehraufwendungen für die Behörden

Was die administrativen Mehraufwendungen von eidgenössischen Volksabstimmungen betrifft, liegen keine genauen Informationen vor. Aus diesem Grund lassen sich die entsprechenden Kosten nicht präzise beziffern. Diese können somit lediglich in ihrer Grössenordnung angegeben werden. Es ist davon auszugehen, dass die Ausgaben der öffentlichen Hand für einen eidgenössischen Urnengang ca. 15 Millionen Franken betragen. In dieser Schätzung sind die Kosten für den Druck des Abstimmungsmaterials, den Versand an die Stimmberechtigten, das Porto der brieflichen Stimmabgabe sowie die durch die Gemeinden geleisteten Arbeiten (Verpacken des Abstimmungsmaterials, Urnendienst und Auszählung) enthalten. Diese vier Kostenarten fliessen folgendermassen in die Gesamtrechnung ein:

- Gemäss Auskunft der Schweizerischen Bundeskanzlei entfallen auf den Druck des Abstimmungsmaterials (Stimmzettel, Abstimmungserläuterungen und Couverts) rund 350'000 Franken, wenn über eine eidgenössische Vorlage abgestimmt wird. Die Mehrkosten für jede zusätzliche Vorlage pro Abstimmungstermin fallen unterproportional aus. So entstehen im Falle von zwei durchschnittlich umfangreichen Vorlagen Gesamtdruckkosten von ungefähr 500'000 Franken (Caroni 2009: 14)
- Bezüglich des Versands des Abstimmungsmaterials an die Stimmberechtigten kann von einem finanziellen Aufwand von 5,1 Millionen Franken ausgegangen werden, da pro stimmberechtigte Person mit Versandkosten von einem Franken zu rechnen ist.
- Aufgrund der Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe durch die Stimmberechtigten fallen zusätzlich Portokosten an. Diese werden in den meisten Kantonen vollumfänglich von der öffentlichen Hand getragen.²⁰ Bei einer durchschnittlichen Stimmbeteiligung von 40% und einem

²⁰ Der Kanton Bern stellt in dieser Hinsicht eine Ausnahme dar. Dort müssen die StimmbürgerInnen die Portokosten der brieflichen Stimmabgabe übernehmen.

Anteil der brieflichen Stimmabgabe von 80% (Schweizerische Bundeskanzlei 2006) errechnen sich diesbezügliche Kosten von rund 1,7 Millionen Franken.

- Der grösste Kostenblock betrifft Arbeiten, die in den Gemeinden geleistet werden. Die Höhe der finanziellen Entschädigung hinsichtlich des Verpackens des Abstimmungsmaterials und des Urnendienstes (Präsenz und Auszählung) ist mit grossen Unsicherheiten behaftet. Der Weltwoche-Journalist Urs Paul Engeler hat aufgrund seiner Recherche bei verschiedenen Gemeinden erhebliche Unterschiede festgestellt. So beauftragen einige Gemeinden externe Organisationen (z.B. Behinderteninstitutionen) mit dem Verpacken des Abstimmungsmaterials, während andere dazu Mitarbeitende der Gemeindeverwaltung heranziehen. Letztere sind auch beim Auszählen im Einsatz. Oftmals werden sie jedoch durch externe Helfer unterstützt, die Entschädigungen auf Stundenlohnbasis erhalten, deren Höhe von Gemeinde zu Gemeinde stark variieren. Überschlagsmässig rechnet Engeler (2010) mit landesweiten Ausgaben von 9 Millionen Franken.

Bei den rund 15 Millionen Franken handelt es sich im Wesentlichen um Fixkosten, die bei jedem Urnengang anfallen. Die variablen Kosten – d.h. die Mehrausgaben für jede zusätzliche Vorlage – lassen sich aufgrund der oben aufgelisteten Grössen nicht genau abschätzen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sie vergleichsweise gering sind. Die Entschädigungskosten für den zusätzlichen, zeitlichen Aufwand für das Verpacken des Abstimmungsmaterials und das Auszählen der abgegebenen Stimmzettel dürfte dabei am stärksten ins Gewicht fallen. Wie oben erwähnt bewegen sich die variablen Kosten bezüglich des Druckes lediglich im Bereich von 150'000 Franken, während Versand- und Portokosten keine variablen Komponenten aufweisen. Somit kann festgehalten werden, dass hohe administrative Mehrkosten erst dann anfallen, wenn aufgrund einer zunehmenden Anzahl von Vorlagen ein zusätzlicher Urnengang durchgeführt werden muss.

6.2 Überforderte Medien und politische Akteure?

In direktdemokratischen Abstimmungen wird den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern insofern viel zugemutet, als sie häufig über einen anspruchsvollen Inhalt zu entscheiden haben. Angesichts dieser erheblichen Komplexität ist eine gründliche Meinungsbildung von grosser Bedeutung. Neben individuellen Eigenschaften (bspw. dem politischen Interesse der Stimmberechtigten) spielt dabei die Art und Weise der öffentlichen Debatte eine entscheidende Rolle. In Einklang mit normativen Ansätzen (Habermas 1992) kann die Qualität der öffentlichen Debatte als wichtige Voraussetzung für eine kompetente und sachbezogene Entscheidung der Stimmberechtigten betrachtet werden. Im Vorfeld von Volksabstimmungen manifestiert sich die öffentliche Debatte in Form von Kampagnen. Diese werden von politischen Organisationen bestritten. Neben Parteien nehmen Wirtschaftsverbände, soziale Bewegungen und – mit der gebotenen Zurückhaltung – staatliche Akteure daran teil. Aus Sicht der politischen Eliten besteht das Ziel von Kampagnen darin, die Stimmberechtigten von ihrem jeweiligen Standpunkt zu überzeugen. In Bezug auf den Kommunikationsfluss zwischen politischen Eliten und Stimmbürgerschaft sind die Medien in einer modernen Informationsgesellschaft von herausragender Bedeutung. Sie entscheiden darüber, welche politischen Akteure in die Berichterstattung Eingang finden (Selektionslogik). Ausserdem bestimmen sie die Art und Weise, wie

letztere dargestellt werden (Präsentationslogik). Darüber hinaus sind die Medien in der Lage, autonom ihre eigenen Positionen und Ansichten zu veröffentlichen.

Im Kontext der Schweiz konnte aufgezeigt werden, dass sich Abstimmungskampagnen im Allgemeinen durch ein hohes Mass an Qualität auszeichnen. So konnte Hänggeli (2010) am Beispiel von drei Abstimmungskämpfen nachweisen, dass die politischen Akteure vorwiegend substantielle Aspekte ins Feld führen. Argumente und Aussagen über den Inhalt der jeweiligen Vorlagen werden weit häufiger verwendet als Diffamierungen und persönliche Angriffe. Die wichtigsten Botschaften, welche von den politischen Eliten hervorgebracht werden, nehmen die Medien denn auch auf. Die Medienschaffenden bevorzugen dabei die Aussagen mächtiger Akteure und besonders jene des Bundesrats. Die Medien achten jedoch stark auf eine ausgewogene Berichterstattung. Zumindest in der Tendenz erhalten die zwei sich gegenüber stehenden Seiten einen ähnlichen Umfang an medialer Resonanz. Zudem zeichnen sich die Medien in der Schweiz meist durch eine intensive Berichterstattung aus. Im Vorfeld der Abstimmungstermine erscheinen jeweils zahlreiche Beiträge über die anstehenden Vorlagen (Kriesi 2011).

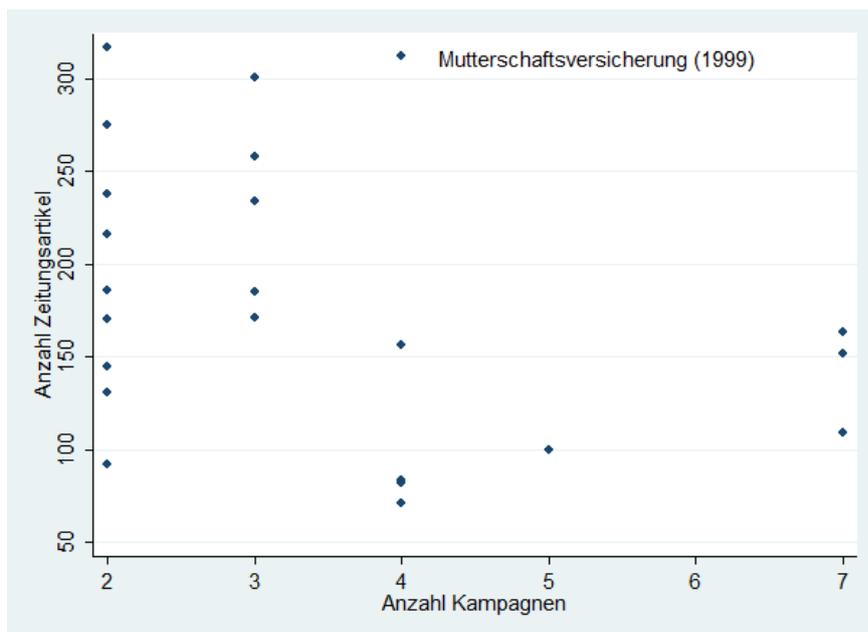
In der Regel sorgen die politischen Eliten und die Medien also dafür, dass den Stimmberechtigten die notwendigen Grundlagen vermittelt werden, womit eine sachbezogene Meinungsbildung ermöglicht wird. Allerdings stellt die Anzahl der Vorlagen, welche im Rahmen eines bestimmten Urnenganges zur Abstimmungen stehen, eine Herausforderung für die Qualität der öffentlichen Debatte dar. Da die Ressourcen sowohl der Medien- als auch der politischen Akteure beschränkt sind, besteht die Gefahr, dass die Kampagnenintensität mit zunehmender Anzahl von gleichzeitig stattfindenden Abstimmungen abnimmt. Eine grosse Anzahl von Abstimmungen könnte dazu führen, dass die Medien weniger ausführlich über die verschiedenen Vorlagen berichten. Was die politischen Akteure betrifft, ist zu erwarten, dass sich die Problematik der Prioritätensetzung zuspitzt je mehr Abstimmungsvorlagen anstehen. Speziell die Parteien, die in der Regel als Generalisten auftreten, könnten sich dazu entschliessen, sich auf bestimmte Vorlagen zu konzentrieren und demnach andere zu vernachlässigen. Dieses verminderte Engagement hätte zur Folge, dass die Stimmberechtigten Mühe bekunden würden, sich bei den betreffenden Abstimmungsfragen eine Meinung zu bilden, die im Sinne ihrer politischen und themenspezifischen Präferenzen liegt. Im Folgenden wird untersucht, ob empirische Hinweise bezüglich dieser Befürchtungen vorliegen. Da die Intensität von öffentlichen Debatten auf entscheidende Weise durch die Medien und politischen Eliten geprägt wird, werden diese beiden Akteure unter die Lupe genommen.

6.2.1 Medien

Die Schweizer Stimmberechtigten greifen während Abstimmungskämpfen auch im Zeitalter des Internets in erste Linie auf traditionelle Informationskanäle zurück. Zeitungen können als wichtigste Quelle betrachtet werden, da sie am häufigsten genutzt werden (Kriesi und Trechsel 2008). Die vorliegende empirische Analyse untersucht den Zusammenhang zwischen der Anzahl Abstimmungskampagnen und der Medienberichterstattung in der Presse. Existierende Studien zur Medienberichterstattung über aussenpolitische Vorlagen haben bishervor allem auf inhaltliche Aspekte fokussiert (vgl. Goetschel et al. 2002: 98-101). Bis jetzt liegen jedoch keine umfassenden Daten über den Umfang dieser Medienberichterstattung vor. Aus diesem Grund wird auf einen Datensatz ausgewichen, der von Marquis et al. (2011) verwendet wurde und sich auf den Bereich des

Wohlfahrtsstaats bezieht. Diese Datenbasis erlaubt es auf systematische Weise zu analysieren, ob sich die Anzahl Kampagnen pro Urnengang negativ auf die Intensität der Debatte in den Zeitungen auswirkt. Aufgrund der Tatsache, dass die Berichterstattung der Schweizer Medien im Allgemeinen und der Presse im Speziellen auf journalistischen Routinen basiert (Kriesi 2011), die genuin themenunabhängig sind, sollten die Ergebnisse dieser Untersuchung auf andere Politikfelder übertragbar sein. Der verwendete Datensatz enthält Medieninformationen zu sämtlichen 24 sozialpolitischen Vorlagen, über welche auf eidgenössischer Ebene von 1995 bis 2004 abgestimmt wurde. Die Zeitungsartikel stammen von 28 Zeitungen²¹, die acht Wochen vor den jeweiligen Abstimmungsterminen zu interessierenden Vorlagen publiziert wurden. Die Anzahl der Zeitungsartikel variiert stark (das Maximum beträgt 317, das Minimum 77). Abbildung 17 ist zu entnehmen, dass in der Tendenz die Medienberichterstattung abnimmt, je mehr Kampagnen pro Urnengang stattfinden.²² Es ist darauf hinzuweisen, dass die Abstimmung über die Mutterschaftsversicherung von 1999 einen Ausreisser darstellt. Obwohl auf den 13. Juni 1999 vier thematisch unterschiedliche Vorlagen angesetzt wurden, produzierte die Presse 312 Artikel zu dieser Vorlage, was dem zweithöchsten Wert entspricht.

Abbildung 17: Zusammenhang zwischen der Anzahl Kampagnen und der Anzahl Zeitungsartikel



(Quelle: Marquis et al. 2011, eigene Berechnungen)

Die in Tabelle 7 ausgewiesenen Ergebnisse einer multivariaten Regressionsanalyse bestätigen den negativen Zusammenhang zwischen der Anzahl Kampagnen und der Anzahl Zeitungsartikel. Der statistisch signifikante Effekt lässt sich folgendermassen interpretieren: Im Durchschnitt veröffentlicht

²¹ 24 heures, Aargauer Zeitung, Basler Zeitung, Berner Tagwacht, Berner Zeitung, Blick/Sonntagsblick, Corriere del Ticino, DAZ, Der Bund, Die Südostschweiz, Die Weltwoche, L'Express, Journal de Genève, La Liberté, Le Nouveau Quotidien, Le Nouvelliste, Le Quotidien Jurassien, Le Temps, Neue Luzerner Zeitung, Neue Zürcher Zeitung, Schaffhauser Nachrichten, Schweizerische Handelszeitung, Solothurner Zeitung, Sonntags Zeitung, St. Galler Tagblatt, Tages Anzeiger, Tribune de Genève, und Wochenzeitung.

²² Die Anzahl Kampagnen ist nicht notwendigerweise gleichzusetzen mit der Anzahl Vorlagen. Der hier verwendete Indikator trägt dem Umstand Rechnung, dass thematisch ähnliche Vorlagen in der öffentlichen Debatte gemeinsam behandelt werden. Dies trifft beispielsweise auf Vorlagen zu revidierten Asyl- und Ausländergesetze zu, welche jeweils Anlass zu einer Kampagne geben.

die Schweizer Presse im Vorfeld eines Urnengangs pro zusätzliche Kampagne 17 Zeitungsartikel weniger. Was die übrigen Determinanten betrifft, zeigt sich ausserdem, dass die Abstimmungen über die Mutterschaftsversicherung sowie die Anzahl von Inseraten die Presseberichterstattung auf signifikante Weise erhöht. Die direktdemokratische Institution (Initiativen) sowie der Elitenkonsens (Vorhandensein einer grossen Koalition) scheinen jedoch die Intensität in den Zeitungen nicht zu beeinflussen.

Tabelle 7: Regressionsanalyse zur Erklärung der Kampagnenintensität

	Gesamtpresse
Anzahl Kampagnen	-16.700* (7.520)
Initiative	-6.662 (26.326)
Grosse Koalition	-65.328 (37.683)
Mutterschaftsversicher.	110.146* (43.695)
Anzahl Inserate	0.600* (0.253)
Konstante	194.623*** (33.622)
Anzahl Fälle	24
Korr. R^2	0.505

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$; Standardfehler in Klammern

(Quelle: Marquis et al. 2011, eigene Berechnungen)

6.2.2 Politische Organisationen

In der direkten Demokratie der Schweiz nehmen politische Parteien eine zentrale Rolle ein. Als Generalisten beschäftigen sie sich grundsätzlich mit der Gesamtheit der politischen Geschäfte. In dieser Hinsicht unterscheiden sie sich markant von den Wirtschaftsverbänden und den sozialen Bewegungen. Letztere suchen sich aufgrund ihrer jeweiligen Tätigkeitsfelder jene Abstimmungsvorlagen aus, an denen sie jeweils interessiert sind. Stark spezialisierte Organisationen (bspw. die Aktion für eine unabhängige Schweiz oder die Neue Europäische Bewegung Schweiz in der Europapolitik) beteiligen sich daher nur sehr selten an Abstimmungskampagnen. Daher stellt sich die Problematik bezüglich des mangelnden Engagements aufgrund von zusätzlichen Abstimmungsvorlagen in erster Linie für politische Parteien. Es besteht kein Zweifel, dass Parteien an der Oberfläche sehr sichtbar sind. In Abstimmungskämpfen geben sie viel beachtete Parolen heraus, die den Stimmbürgerinnen und Stimmbürger als Orientierungs- und Entscheidungshilfen dienen (Kriesi 2005). Ausserdem stellen sie das politische Personal bereit, das an diversen Veranstaltungen (Podien, Versammlungen, Medienkonferenzen, Medienauftritte usw.) teilnimmt. Die parteipolitischen Eliten sind somit wichtige Aushängeschilder in der öffentlichen Debatte. Zwei detaillierte Studien

bezüglich der Europapolitik (Tresch 2008) und der Abtreibungsfrage (Höglinger 2008) haben aufgezeigt, dass Parteien im Rahmen von Abstimmungskämpfen ihre Medienpräsenz steigern können.

Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass politische Parteien in der Schweiz über geringe Budgets und eine geringe Anzahl von Mitarbeitenden verfügen (Ladner und Brändli 1999). In Bezug auf die Organisation und die Durchführung von Abstimmungskampagnen stellt diese Ressourcenknappheit ein erhebliches Problem dar. Speziell in finanzieller Hinsicht sind politische Parteien oft auf die Unterstützung von und auf die Zusammenarbeit mit Wirtschaftsverbänden angewiesen. Ihnen ist es kaum möglich, in einem Kalenderjahr mit eigenen Mitteln mehrere professionelle Abstimmungskämpfe zu führen. Angesichts der beschränkten finanziellen Möglichkeiten ist anzunehmen, dass sich politische Parteien mit folgendem Dilemma konfrontiert sehen: Entweder konzentrieren sie sich auf eine einzige Abstimmung, um wenigstens eine grosse Wirkung zu erzielen oder die Mittel werden auf mehrere Abstimmungen aufgeteilt, was den Nachteil hat, dass Einbussen betreffend publikumswirksamer Durchschlagskraft hingenommen werden müssen. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Problematik mit einer Zunahme von Abstimmungsvorlagen verschärft.

Abschliessend wird die Frage nach dem Engagement von politischen Parteien am Beispiel des Urnengangs vom 30. November 2008 illustriert. Auf dieses Datum setzte der Bundesrat gleich fünf eidgenössische Volksabstimmungen an: die gewerkschaftliche AHV-Initiative, die von der FDP lancierte Verbandsbeschwerderechtsinitiative, die Unverjährbarkeitsinitiative für pornographische Straftäter (sogenannte ‘Marche blanche’) sowie mit der Hanf-Legalisierungsinitiative und der Revision des Betäubungsmittelgesetzes zwei drogenpolitische Vorlagen. Im Rahmen eines an der Universität Zürich durchgeführten Forschungsprojektes²³ wurden Interviews mit den Kampagnenleitungen der vier grössten Parteien (SP, CVP, FDP und SVP) durchgeführt. Einerseits wurde gefragt, an welchen der fünf Abstimmungskampagnen ihre jeweilige Partei teilgenommen hat. Ausserdem wurde die Wichtigkeit der verschiedenen Vorlagen erhoben. Dazu standen den befragten Personen die folgenden vier Antwortkategorien zur Verfügung: ‘sehr wichtig’, ‘eher wichtig’, ‘eher unwichtig’ und ‘unwichtig’.

Tabelle 8 liefert einen Überblick über die erhaltenen Informationen. Es zeigt sich, dass sich alle vier Parteien dazu entschlossen haben, sowohl an der Kampagne zur AHV-Initiative als auch an jener zur Verbandsbeschwerde-Initiative teilzunehmen. Diese beiden Geschäfte wurden von den Vertretern der Parteien auch als ‘eher wichtig’ oder gar ‘sehr wichtig’ eingestuft. Bedenkt man, dass die grossen Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften sich stark bei der AHV-Initiative und kleinere Wirtschaftsverbände und wichtige Umweltorganisationen bei der Verbandsbeschwerde-Initiative engagiert haben, haben sich diese beiden Vorlagen durch eine hohe Kampagnenintensität der politischen Akteure ausgezeichnet. Dies war in Bezug auf die restlichen drei Vorlagen bedeutend weniger der Fall. Von der Kampagne zum Betäubungsmittelgesetz blieb einzig die FDP fern. Dieser Entscheid ist insofern bemerkenswert, als diese Vorlage vom freisinnigen Interviewpartner – in Übereinstimmung mit seinen bürgerlichen Pendanten von der CVP und der SVP – als ‘eher wichtig’ bezeichnet wurde. Die FDP zog es vor, sich u.a. auf die Verbandsbeschwerderechts-Initiative zu

²³ Vgl. <http://www.research-projects.uzh.ch/p9326.htm>

fokussieren, welche aus den eigenen Reihen stammte. Was die Initiative zur Legalisierung von Hanf betrifft, gab lediglich die SVP ein Engagement an. Trotz der Tatsache, dass sowohl die Befragten Personen bei der SP als auch bei der CVP diese Initiative als ‘eher wichtig’ bezeichneten, verzichteten diese Parteien auf eine aktive Teilnahme. Ganz auf der Strecke blieb schliesslich die Unverjährbarkeits-Initiative. Keine Partei nahm an der entsprechenden Kampagne teil. Diese geschlossene Abwesenheit war insofern konsistent, als diese Vorlage von allen befragten Personen als ‘eher unwichtig’ bezeichnet wurde.

Tabelle 8: Teilnahmeentscheide der vier grössten Parteien zu den Abstimmungen vom 30. November 2008

	SP	CVP	FDP	SVP
AHV-Initiative	Teilnahme (sehr wichtig)	Teilnahme (sehr wichtig)	Teilnahme (sehr wichtig)	Teilnahme (eher wichtig)
Verbandsbeschwerde	Teilnahme (sehr wichtig)	Teilnahme (eher wichtig)	Teilnahme (sehr wichtig)	Teilnahme (eher wichtig)
Betäubungsmittelgesetz	Teilnahme (sehr wichtig)	Teilnahme (eher wichtig)	Keine Teilnahme (eher wichtig)	Teilnahme (eher wichtig)
Hanf-Initiative	Keine Teilnahme (eher wichtig)	Keine Teilnahme (eher wichtig)	Keine Teilnahme (eher unwichtig)	Teilnahme (eher wichtig)
Unverjährbarkeit	Keine Teilnahme (eher unwichtig)	Keine Teilnahme (eher unwichtig)	Keine Teilnahme (eher unwichtig)	Keine Teilnahme (eher unwichtig)

(Quelle: Vgl. <http://www.research-projects.uzh.ch/p9326.htm>)

Dieser Überblick legt den Schluss nahe, dass Parteien Prioritäten setzen müssen, wenn eine vergleichsweise hohe Anzahl von Volksabstimmungen anstehen. Dabei haben sie zum Teil schmerzhaft Entscheidungen zu fällen. Mitunter wird auf Engagements zu Vorlagen verzichtet, die parteipolitisch durchaus als wichtig eingestuft werden. Solche Vorkommnisse können als Indiz dafür interpretiert werden, dass im Falle einer geringen Anzahl von Vorlagen, eine Teilnahme an den entsprechenden Abstimmungskampagnen wahrscheinlich gewesen wäre. Dieser Umstand kann als problematisch bezeichnet werden. Wenn grosse politische Parteien aufgrund von einer erhöhten Anzahl von Abstimmungen auf ein Engagement verzichten, fehlen der öffentlichen Debatte wichtige Teilnehmer und Argumente, welche für die Meinungsbildungsprozess der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von grosser Bedeutung sind.

7. Zusammenfassung und Fazit

Ziel des politikwissenschaftlichen Gutachten war die Untersuchung von vier Fragen, von denen vermutet werden kann, dass sie auch in der öffentlichen Debatte im Vorfeld der Abstimmung über die Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)“ eine Rolle spielen werden. Die in den vorangehenden Kapiteln 3 bis 6 dargestellten Analysen haben Erkenntnisse zutage gefördert, die eine Beantwortung dieser vier Fragen möglich machen. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst:

- **Frage 1:** *Welches sind die heute bestehenden Mitsprachemöglichkeiten von Volk und Ständen beim Abschluss von Staatsverträgen? Wie wurden die bestehenden direktdemokratischen Instrumente bisher genutzt und mit welchem Ergebnis?*

Grundsätzlich können Bundesrat und Parlament Staatsverträge, denen Verfassungsrang zukommt, dem obligatorischen Referendum unterstellen. Seit 1977 sieht die Bundesverfassung zudem ein obligatorisches Referendum vor für den Beitritt der Schweiz zu Organisationen für kollektive Sicherheit und zu supranationalen Organisationen. Insgesamt wurde in der Schweiz vier Mal ein obligatorisches Referendum zu einem Staatsvertrag durchgeführt: 1920 (Beitritt zum Völkerbund: angenommen), 1972 (Freihandelsabkommen: angenommen), 1986 (UNO-Beitritt: abgelehnt) und 1992 (EWR-Vertrag: abgelehnt).

Das fakultative Staatsvertragsreferendum wurde 1921 durch die Annahme einer entsprechenden Volksinitiative eingeführt. In einer Revision 1977 wurde das fakultative Staatsvertragsreferendum ausgedehnt. Eine weitere Ausweitung erfuhr das fakultative Staatsvertragsreferendum in der vorerst letzten Reform im Jahre 2003. Folgerichtig hat im Laufe der Zeit die Anzahl Staatsverträge, die dem fakultativen Referendum unterstanden, zugenommen. In den 57 Jahren zwischen Einführung und erster Reform (1921-1977) waren dies 57 Staatsverträge, in den 26 Jahren zwischen der ersten und der zweiten Reform (1977-2003) ebenfalls 57 Staatsverträge, in den acht Jahren seit der letzten Reform 142 Staatsverträge. Im Vergleich mit der vorherigen Periode, hat sich seit der letzten Reform die jährliche Anzahl der dem fakultativen Referendum unterstellten Staatsverträge verachtacht. Gleichzeitig hat sich jedoch der Anteil derjenigen Staatsverträge verringert, gegen die das fakultative Referendum tatsächlich ergriffen wurde. In der Zeitspanne 1921-1977 wurde gegen etwa einen von neunzehn Staatsverträgen das fakultative Referendum ergriffen, im Zeitabschnitt 1977-2003 gegen etwa einen von achtundzwanzig. Im Zeitabschnitt 2003-2011 wurde gegen etwa einen von fünfunddreissig Staatsverträgen das fakultative Referendum ergriffen. In der Abstimmung wurden lediglich zwei von neun dem Volk aufgrund eines fakultativen Referendums unterbreiteten Staatsverträgen abgelehnt. Die Differenz zwischen Ja- und Nein-Stimmen zeigen eine relativ hohe Konfliktivität dieser Vorlagen; tendenziell kommen bei fakultativen Staatsvertragsreferenden also umstrittene Vorlagen zur Abstimmung.

- **Frage 2:** *In welchem Verhältnis stehen die in der Initiative vorgesehenen neuen Mitsprachemöglichkeiten zu den bereits bestehenden? Mit wie vielen zusätzlichen Abstimmungen ist zu rechnen?*

Im Vergleich zu anderen Themen sind Volksabstimmungen über Staatsverträge selten. Im Zeitraum 2003 bis 2011 unterstanden 140 Staatsverträge dem fakultativen Referendum. Vier davon wurden aufgrund eines fakultativen Referendums dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. Das juristische Gutachten von Ehrenzeller und Müller (2012) kommt zum Schluss, dass maximal 77 der im Zeitraum 2003-2011 abgeschlossenen Staatsverträge gemäss den Initiativbestimmungen dem obligatorischen Referendum unterstanden hätten. Dies käme fast einer Verzwanzigfachung der Anzahl Staatsvertrags-Abstimmungen gleich (Faktor 19.25). Ausgehend von einer restriktiveren Auslegung der Initiativbestimmungen schätzt der Bundesrat, dass jährlich über drei zusätzliche Staatsverträge obligatorisch abgestimmt werden müsste. Extrapoliert auf die Periode 2003-2011 käme dies einer Versiebenfachung der Anzahl Abstimmungen über Staatsverträge gleich (Faktor 6.75).

- **Frage 3:** *Wie wirkt sich die Durchführung von zusätzlichen Abstimmungen auf die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger aus? Führt eine Erhöhung der Anzahl Abstimmungen zu Abstimmungsmüdigkeit und somit zu einer sinkenden Stimmbeteiligung? Führen zusätzliche Abstimmungen zu einer Überforderung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei der Meinungsbildung und somit zu einer verminderten Qualität des Stimmenscheids?*

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der Zusammenhang zwischen der Anzahl Abstimmungen bzw. Abstimmungsvorlagen und dem Verhalten der Stimmbürger vielschichtig ist und die Teilnahme stark von den individuellen Vorlagen am entsprechenden Abstimmungstermin abhängt. Es gibt keinen generellen negativen Zusammenhang zwischen Anzahl Abstimmungsvorlagen und Stimmbeteiligung. Im Gegenteil zeigt sich, dass bei einer grossen Anzahl Abstimmungsvorlagen pro Termin die Stimmbeteiligung höher ist – denn dann ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass eine Vorlage dabei ist, die viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mobilisiert. Auch eine hohe Anzahl Abstimmungstermine pro Jahr führt nicht generell zu einer tieferen Stimmbeteiligung. Regelmässige Abstimmungen mit einer hohen Anzahl Vorlagen scheinen also nicht zu einer Ermüdung zu führen. Hingegen ist die Stimmbeteiligung bei obligatorischen Referenden deutlich tiefer als bei Volksinitiativen oder fakultativen Referenden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Volksinitiativen und Gesetzesvorlagen, gegen die ein fakultatives Referendum ergriffen wurde, in der Regel umstrittener sind als solche, die dem obligatorischen Referendum unterstehen. Da bei umstrittenen Vorlagen die Abstimmungskampagne intensiver ist, werden die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stärker mobilisiert, wodurch die Stimmbeteiligung steigt.

Für die Qualität des Abstimmungsentscheids ist wichtig, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger entsprechend ihren Präferenzen abstimmen. Sie müssen in der Lage sein zu erkennen, ob die eigene politische Meinung bezüglich einer konkreten Abstimmungsvorlage am besten mit einem Ja oder einem Nein zum Ausdruck gebracht wird. Dabei ist es wichtig über eine Vorlage informiert zu sein: je weniger die Stimmenden über eine Vorlage informiert sind, desto schlechter können sie selbst einschätzen, ob ein Ja oder ein Nein zu einer Vorlage der eigenen politischen Position am besten entspricht, und desto mehr verlassen sie sich auf Abstimmungsparolen von Parteien oder Interessensverbänden. Die Ergebnisse unserer Analyse zeigen, dass die Anzahl Abstimmungsvorlagen einen deutlich negativen Effekt auf die Informiertheit der Stimmenden hat. Je mehr Vorlagen an einem

Termin zur Abstimmung kommen, desto schlechter sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über die einzelnen Vorlagen informiert. Die Informiertheit der Stimmenden hängt aber auch mit der Intensität der Abstimmungskampagne zusammen. Ist diese – etwa bei umstrittenen Vorlagen – intensiv, steigt auch die Informiertheit der Stimmenden. Ist die Kampagne wenig intensiv, wie dies bei obligatorischen Referenden über unumstrittene Vorlagen oft der Fall ist, ist auch die Informiertheit der Stimmbürger tief. Bei uninformatem Abstimmen steigt aber das Risiko von „falschen“ Stimmenscheiden, d.h. man legt ein Nein in die Urne, obwohl ein Ja der eigenen Position besser entsprochen hätte – oder (seltener) umgekehrt.

Wissenschaftliche Studien zum Stimmenscheid haben ausserdem auf die Wichtigkeit von sogenannten heuristischen Strategien hingewiesen. Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit wenig Detailkenntnis über eine Abstimmungsvorlage können Abstimmungsempfehlungen von Behörden oder Parteien befolgen, denen sie vertrauen. In unserer Untersuchung haben wir allerdings Hinweise dafür gefunden, dass bei einer zunehmenden Anzahl von Abstimmungsvorlagen die Stimmenden diese Abstimmungsempfehlungen weniger gut kennen.

- **Frage 4:** *Welcher Mehraufwand entsteht durch die Erhöhung der Anzahl Abstimmungen? Welche zusätzlichen administrativen Kosten entstehen für die Behörden? Wie wirken sich Mehrabstimmungen auf die Bereitschaft von Medien und politischen Parteien aus, sich in der öffentlichen Debatte zu engagieren?*

Die administrativen Kosten für einen eidgenössischen Urnengang betragen gemäss Schätzungen rund 15 Millionen Franken. Darin inbegriffen sind die Druckkosten für das Abstimmungsmaterial, Porti für Versand und briefliche Stimmabgabe sowie die Kosten für die Arbeiten in den Gemeinden (Verpacken, Urnendienst, Auszählung). Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Fixkosten, die pro Abstimmungstermin anfallen. Die administrativen Mehrausgaben pro zusätzliche Vorlage an einem Abstimmungstermin sind schwierig einzuschätzen, dürften jedoch vergleichsweise gering sein.

Stärker ins Gewicht als die administrativen Kosten fallen jedoch die Herausforderungen, welche eine grosse Anzahl Abstimmungsvorlagen für Medien und politische Parteien darstellen. Die öffentliche Debatte im Vorfeld von Abstimmungen sorgt dafür, dass den Stimmberechtigten die notwendigen Informationen vermittelt werden, die diese für eine fundierte Meinungsbildung benötigen. So führt eine intensive Abstimmungskampagne nicht nur zu einer besseren Mobilisierung (Stimmbeteiligung), sondern auch zu einer höheren Informiertheit der Stimmberechtigten. Die Ressourcen von Medien und politischen Parteien sind allerdings beschränkt. Was die Medien angeht, zeigen unsere Analysen, dass eine hohe Anzahl Vorlagen pro Abstimmungstermin zu einer Verringerung der Anzahl Zeitungsartikel führt, die über jede Vorlage veröffentlicht werden. Auch politische Parteien müssen angesichts ihrer vergleichsweise knappen finanziellen Möglichkeiten Prioritäten setzen. Wenn viele Vorlagen zur Abstimmung kommen, müssen selbst grosse Parteien mitunter auf ein Engagement für oder gegen eine Vorlage verzichten – selbst wenn diese für die Partei als wichtig erachtet wird. Dieser Umstand ist problematisch. Wenn politische Parteien aufgrund einer hohen Anzahl Abstimmungen auf ein Kampagnenengagement verzichten, fehlen der öffentlichen Debatte wichtige Teilnehmer und Argumente. Dies ist der Intensität dieser Debatte abträglich und wirkt sich auch negativ auf Partizipation und Informiertheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger aus.

8. Literaturverzeichnis

- Bowler, S., Donovan, T. und T. Happ (1992): Ballot Propositions and Information Costs: Direct Democracy and the Fatigued Voter. *The Western Political Quarterly* 45 (2), 559–568.
- Brennan, G. und L. E. Lomasky (1997): *Democracy and decision. The pure theory of electoral preference*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Bühlmann, M., W. Merkel, L. Müller und B. Weßels (2011). The Democracy Barometer: A New Instrument for Measuring the Quality of Democracy and Its Potentials for Comparative Research. *European Political Science* (advance online publication, doi:10.1057/eps.2011.46)
- Caroni, M. (2009). Geld und Politik: *Die Finanzierung politischer Kampagnen im Spannungsfeld von Verfassung, Demokratie und politischem Willen*. Bern: Stämpfli.
- Christmann, A., Danaci, D. und O. Krömmer (2011). Ein Sonderfall? Das Stimmverhalten bei der Minarettverbots-Initiative im Vergleich zu anderen Abstimmungen und Sachfragen. In Vatter, A. (Hrsg.), *Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie*. Zürich: Verl. Neue Zürcher Zeitung, S. 171–190.
- Downs, A. (1968): *Ökonomische Theorie der Demokratie*: Mohr.
- Ehrenzeller, B. und R. Müller (2012) *Juristisches Gutachten zuhanden von Economiesuisse betreffend die eidgenössische Volksinitiative „Für eine Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)*, Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Universität St. Gallen.
- Elkin, S., L. und K. E. Softan (1999): *Citizen competence and democratic institutions*. University Park, Pa: Pennsylvania State Univ. Press.
- Engeler, U. P. (2010). Kostenkontrolle. *Die Weltwoche* 21.10.2010, 17.
- Freitag, M. und I. Stadelmann-Steffen (2010): Stumbling block or stepping stone? The influence of direct democracy in individual participation in parliamentary elections. *Electoral Studies* 29 (3), 472–483.
- Gabriel, J.M. und S. Hedinger (1999). Aussen- und Sicherheitspolitik. in: U. Klöti et al. (Hrsg.) *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich: NZZ Verlag, S. 693-724.
- Gerber, E. und A. Lupia (1999). Voter Competence in Direct Legislation Elections. In Elkin, S., L. und K. E. Softan (Hrsg.), *Citizen competence and democratic institutions*. University Park, Pa: Pennsylvania State Univ. Press, S. 147–160.
- Goetschel, L., M. Bernath und D. Schwarz (2002)(Hrsg.) *Schweizer Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*. Zürich: NZZ Verlag.
- Habermas, J. (1992). *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hirschi, C., U. Serdült und T. Widmer (1999). Schweizerische Aussenpolitik im Wandel: Internationalisierung, Globalisierung und Multilateralisierung. *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 5(1): 31-56.
- Hänggli, R. (2010). *Flow of Messages: Framing and Opinion Formation in Direct-Democratic Campaigns*. Universität Zürich.

- Höglinger, D. (2008). Verschafft die direkte Demokratie den Benachteiligten mehr Gehör? Der Einfluss institutioneller Rahmenbedingungen auf die mediale Präsenz politischer Akteure. *Swiss Political Science Review* 14(2): 207-243.
- Kirchgässner, G. und T. Schulz (2005). Was treibt die Stimmbürger an die Urne? Eine empirische Untersuchung der Abstimmungsbeteiligung in der Schweiz, 1981 – 1999. *Swiss Political Science Review* 11 (1), 1–56.
- Klöti, U., C. Hirschi, U. Serdült und T. Widmer(2005). *Verkannte Aussenpolitik. Entscheidungsprozesse in der Schweiz*. Zürich: Rüegger.
- Kriesi, H. (2005). *Direct Democratic Choice*. Lanham: Lexington.
- Kriesi, H. und A. Trechsel (2008). *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kriesi, H. (2009). Sind Abstimmungsergebnisse käuflich? In Vatter, A., Varone, F., et al. (Hrsg.), *Demokratie als Leidenschaft. Festschrift für Wolf Linder*. Bern: Haupt, 83-106.
- Kriesi, H. (2010). Datensatz zu direktdemokratischen Kampagnen in der Schweiz. Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft.
- Kriesi, H. (2011). *Political Communication in Direct Democratic Campagins: Enlightening or Manipulating?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ladner, A. und M. Brändle (1999). Does Direct Democracy Matter for Political Parties? An Empirical Test in the Swiss Cantons. *Party Politics* 5(3): 283-302.
- Linder, W. (2006). Direkte Demokratie. In Klöti, U., Knöpfel, P., et. al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Marquis, L., Schaub, H.-P. und M. Gerber (2011). The Fairness of Media Coverage in Question: An Analysis of Referendum Campaigns on Welfare State Issues in Switzerland. *Swiss Political Science Review* 17(2): 128-163.
- Nai, A. (2010) *Processus cognitifs et formation de l'opinion dans les votations fédérales (1999-2005) : une analyse multiniveaux*, Genève : Université de Genève (thèse de doctorat).
- Papadopoulos, Y. (1994). Conflit et consensus dans le système des partis et la société. In Papadopoulos, Y. (Hrsg.), *Elites politiques et peuple en Suisse*. Lausanne: Réalités sociales, 203-244.
- Riker, W. und P. Ordeshook (1968). A Theory of the Calculus of Voting. *American Political Science Review* 62, 25–42.
- Schindler, D. (1999). Die Entwicklung des direktdemokratischen Instrumentariums in der Aussenpolitik. In Delley, J-D. (Hrsg.), *Démocratie directe et politique étrangère en suisse*. Basel: Helbling und Lichtenhahn, 19-40.
- Schweizerische Bundeskanzlei (2006). *Briefliche Stimmabgabe: Analyse der eidgenössischen Volksabstimmung vom 27. November 2005*. Bern.
- Sciarini, P., S. Nicolet et A. Fischer (2002). L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse. *Revue suisse de science politique*, 8(3/4) : 1-34.
- Selb, P. (2008). Supersized votes: ballot length, uncertainty, and choice in direct legislation elections. *Public Choice* 135, 319–336.
- Spinner, B. (1977). *Die Kompetenzdelegation beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge in der Schweiz*. Zürich: Schulthess.

Tresch, A. (2008). *Öffentlichkeit und Sprachenvielfalt: Medienvermittelte Kommunikation zur Europapolitik in der Deutsch- und Westschweiz*. Baden-Baden: Nomos.

Vögeli, C (2007) *Vom Inhalt zur Struktur? Eine komparative Analyse schweizerischer innen- und aussenpolitischer Entscheidungsprozesse*, Zürich: Dissertation Universität Zürich.

9. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Jährliche Anzahl der vom Parlament dem fakultativen Referendum unterstellten Staatsverträge; 1921-2011	8
Abbildung 2: Obligatorische sowie fakultative Staatsvertragsreferenden ; nach Zeitperioden (1921-1977; 1977-2003; 2003-2011)	9
Abbildung 3: Prozentualer Anteil der erfolgreich ergriffenen fakultativen Referenden an den potentiell möglichen Referenden; nach Zeitperioden (1921-1977; 1977-2003; 2003-2011).....	9
Abbildung 4: Einzelheiten zu den zustande gekommenen fakultativen Referenden; 1921-2011	10
Abbildung 5: Konfliktivitätsgrad von Abstimmungen.....	11
Abbildung 6: Konfliktivitätsgrad der erfolgreich ergriffenen fakultativen Referenden in der Volksabstimmung; 1921-2011.....	12
Abbildung 7: Vergleich fakultative Referenden historisch; obligatorische Referenden retrospektiv hypothetisch; 2003-2012.....	15
Abbildung 8: Abstimmungsteilnahme in Prozent der Stimmberechtigten, 1981-2010.....	19
Abbildung 9: Unterschiede in der prozentualen Abstimmungsteilnahme.....	20
Abbildung 10: Einfluss der Knappheit und der Kampagnenintensität auf die Stimmbeteiligung.....	21
Abbildung 11: Anteil informierter Stimmbürger pro Abstimmungsvorlage in Prozent, 1981-2010	27
Abbildung 12: Unterschiede im Informiertheitsniveau	28
Abbildung 13: Einfluss der Knappheit und der Kampagnenintensität auf die Informiertheit.....	29
Abbildung 14: Kenntnis der Regierungsposition pro Vorlage in Prozent der befragten Stimmbürger (Jahre 1981-1998).....	34
Abbildung 15: Kenntnis der Parteiparole pro Vorlage in Prozent der befragten Stimmbürger mit Parteipräferenz (Jahre 1981-1992).....	35
Abbildung 16: Kenntnis der Regierungsposition und der Parteiparole in Prozent in Abhängigkeit von der Kampagnenintensität (Jahre 1981-1998 bzw. 1981-1992)	36
Abbildung 17: Zusammenhang zwischen der Anzahl Kampagnen und der Anzahl Zeitungsartikel	41
Abbildung 18: Funktion des Konfliktivitätsgrads	57

10. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Staatsvertragspraxis 2006-2009	13
Tabelle 2: Staatsverträge zwischen August 2003 und Mai 2011, welche gemäss Initiativbestimmungen dem obligatorischen Referendum unterstanden hätten.....	14
Tabelle 3: OLS-Regressionen zur Teilnahme pro Vorlage in Prozent	22
Tabelle 4: Logistisches Mehrebenenmodell zur Schätzung der individuellen Teilnahme pro Abstimmungstermin	24
Tabelle 5: OLS-Regressionen zur Schätzung der Informiertheit pro Vorlage in Prozent	30
Tabelle 6: Logistisches Mehrebenenmodell mit drei Ebenen zur Schätzung der individuellen Informiertheit pro Vorlage, sowie pro Abstimmungstermin	32
Tabelle 7: Regressionsanalyse zur Erklärung der Kampagnenintensität.....	42
Tabelle 8: Teilnahmeentscheide der vier grössten Parteien zu den Abstimmungen vom 30. November 2008.....	44
Tabelle 9: Obligatorische Referenden; 1921-2011.....	55
Tabelle 10: Fakultative Referenden; 1921-2011	55
Tabelle 11: Kodierung der Variablen (Quelle: Voxit, Kampagnendatensatz Kriesi):.....	58

11. Methodischer Anhang

11.1. Anhang zu Kapitel 3 und 4

Tabelle 9: Obligatorische Referenden; 1921-2011

Datum	Titel	Ergebnis	Beteiligung	Volk: Ja %	Stände: Ja	Volk: Nein%	Stände: Nein
03.12.1972	Bundesbeschluss über die Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl	Angenommen	52.90%	72.50%	25	27.50%	0
16.03.1986	Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zur Organisation der Vereinten Nationen	Abgelehnt	50.70%	24.30%	0	75.70%	26
06.12.1992	Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)	Abgelehnt	78.70%	49.70%	8	50.30%	18

Quelle: Swisvotes: <http://www.swissvotes.ch/>

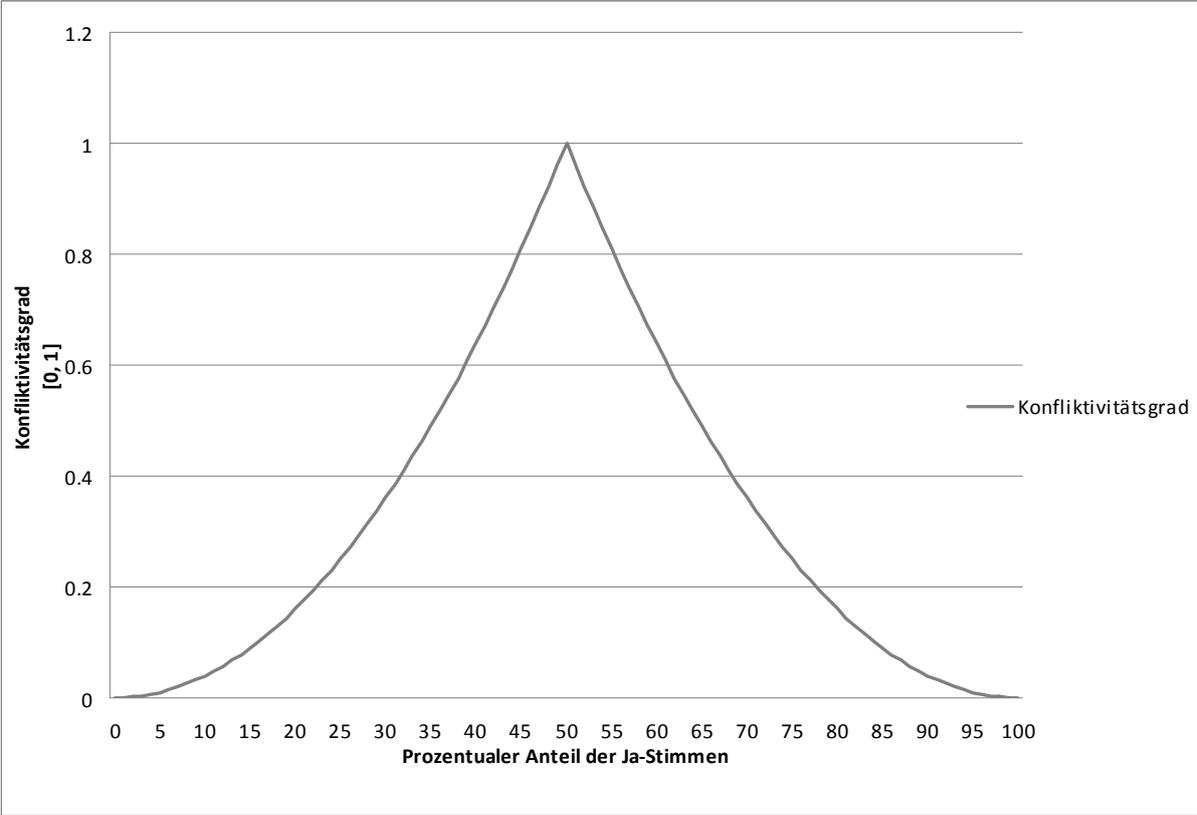
Tabelle 10: Fakultative Referenden; 1921-2011

Datum	Titel	Ergebnis	Beteiligung	Volk: Ja %	Stände: Ja	Volk: Nein%	Stände: Nein
18.02.1923	Bundesbeschluss über die Ratifikation des am 7. August 1921 in Paris unterzeichneten Abkommens zwischen der Schweiz und Frankreich zur Regelung der Handelsbeziehungen und des freundnachbarlichen Grenzverkehrs zwischen den ehemaligen Freizonen Hochsavoyens	Abgelehnt	53.40%	18.50%	4	81.50%	21
07.12.1958	Bundesbeschluss vom 20.12.1957 betreffend die Genehmigung des zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik abgeschlossenen Abkommens über die Nutzbarmachung der Wasserkraft des Spöl	Angenommen	46.40%	75.20%	25	24.80%	0

13.06.1976	Bundesbeschluss vom 20.06.1975 betreffend ein Abkommen zwischen der Schweiz und der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) über ein Darlehen von 200 Millionen Franken	Abgelehnt	34.50%	43.60%	4	56.40%	21
17.05.1992	Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods	Angenommen	38.80%	55.80%	20	44.20%	6
21.05.2000	Bundesbeschluss über die Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft sowie gegebenenfalls ihren Mitgliedstaaten oder der Europäischen Atomgemeinschaft andererseits (Bilaterale I)	Angenommen	48.30%	67.20%	24	32.80%	2
05.06.2005	Bundesbeschluss vom 17.12.2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin	Angenommen	56.80%	54.60%	12	45.40%	14
25.09.2005	Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EG-Mitgliedstaaten zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedern	Angenommen	54.40%	56.00%	19	44.00%	7
08.02.2009	Bundesbeschluss vom 13.06.2008 über die Genehmigung der Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten sowie über die Genehmigung und die Umsetzung des Protokolls über die Ausdehnung	Angenommen	51.40%	59.60%	22	40.40%	4
17.05.2009	Bundesbeschluss vom 13.06.2008 über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 über biometrische Pässe und Reisedokumente	Angenommen	38.80%	50.10%	10	49.90%	16

Quelle: Swissvotes: <http://www.swissvotes.ch/>

Abbildung 18: Funktion des Konfliktivitätsgrads



11.2 Anhang zu Kapitel 5

Tabelle 11: Kodierung der Variablen (Quelle: Voxit, Kampagnendatensatz Kriesi):

Variable	Kodierung (angelehnt an VoxIt)
Kontextebene	
Abstand in Tagen	Tage seit dem letzten Abstimmungstermin
Abstimmungen pro Jahr	Anzahl der Abstimmungstermine insgesamt im betreffenden Jahr
Anzahl Vorlagen pro Termin	Anzahl der Vorlagen am Abstimmungstermin selbst
Volksinitiative	1= Volksinitiative, 0 = sonst
Fakultatives Referendum	1= Fakultatives Referendum, 0 = sonst
Individualebene	
Gegenvorschlag	1= Gegenvorschlag, 0 = sonst
Knappes Abstimmungsergebnis	Absoluter Abstand zwischen Ja und Nein Stimmen
Thema Ausländer	1= Vorlage betrifft Ausländer, 0=sonst
Thema EU	1=Vorlage betrifft EU-Thema, 0=sonst (in Logit-Mehrebenenanalyse: gemittelt über alle Vorlagen am Termin)
Anzahl Anzeigen	Absolute Anzahl Werbeanzeigen in einer Kampagne (in Logit-Mehrebenenanalyse: gemittelt über alle Vorlagen am Termin)
Individualebene	
Politisches Interesse	¼= überhaupt nicht interessiert, 2/4... 3/4 1 =sehr interessiert
Regelmässige Abstimmungsteilnahme	1= Befragter nimmt an einer von zehn Abstimmungen teil 2...9 10=Befragter nimmt an 10 von 10 Abstimmungen teil
Männlich	1= Mann, 0 = sonst
Alter	Alter in Jahren
Bildung	1/6= obligatorischer Schulabschluss 2/6...5/6 1=Universitätsabschluss
Verheiratet	1= verheiratet, 0= sonst
Parteiunabhängig	1 = identifiziert sich mit keiner Partei, 0=sonst
Katholisch	1=katholisch, 0 =sonst
Abstimmungsentscheid Schwierig	1=Befragter hat Abstimmungsentscheid als schwierig empfunden, 0=sonst

11.3 Anhang zu Kapitel 6

Medienanalyse

Grundlage bildet der Datensatz von Marquis et al. (2011), welcher Daten bezüglich der Medienberichterstattung zu jenen 24 sozialpolitischen Vorlagen enthält, über welche von 1994 bis 2005 auf eidgenössischer Ebene abgestimmt wurde. Dieser Datensatz wurde durch einige Variablen ergänzt, die von Hanspeter Kriesi von der Universität Zürich zur Verfügung gestellt wurden (s. unten).

Um die Intensität der Medienberichterstattung zu erklären, wurde eine multivariate Regressionsanalyse durchgeführt, wobei die OLS-Schätzmethode zur Anwendung gelangte. Die erklärende Variable wurde anhand der Anzahl Zeitungsartikel erfasst, welche jeweils acht Wochen vor den Abstimmungen in den folgenden 28 Zeitungen publiziert wurden: 24 heures, Aargauer Zeitung, Basler Zeitung, Berner Tagwacht, Berner Zeitung, Blick/Sonntagsblick, Corriere del Ticino, DAZ, Der Bund, Die Südostschweiz, Die Weltwoche, L'Express, Journal de Genève, La Liberté, Le Nouveau Quotidien, Le Nouvelliste, Le Quotidien Jurassien, Le Temps, Neue Luzerner Zeitung, Neue Zürcher Zeitung, Schaffhauser Nachrichten, Schweizerische Handelszeitung, Solothurner Zeitung, Sonntags Zeitung, St. Galler Tagblatt, Tages Anzeiger, Tribune de Genève, und Wochenzeitung.

Folgende erklärenden Variablen wurden berücksichtigt:

- Anzahl Kampagnen: Für jedes Abstimmungsdatum mit einer von Marquis et al. (2011) berücksichtigte Vorlage, wurde die Anzahl thematisch unterschiedlicher Abstimmungsvorlagen gezählt. Dieser Indikator trägt dem Umstand Rechnung, dass thematisch ähnliche Vorlagen in der öffentlichen Debatte gemeinsam behandelt werden. Dies trifft beispielsweise auf Vorlagen zu revidierten Asyl- und Ausländergesetze zu.
- Initiative: Hier handelt es sich um eine dichotome Variable. Volksinitiativen wurden mit einer '1' codiert, Referenden mit einer '0'.
- Grosse Koalition: Jene Vorlagen, bei welchen die vier grossen Parteien (SP, CVP, FDP und SVP) eine identische Parole herausgegeben haben, wurden mit dem Wert '1', die restlichen mit einer '0' erfasst. Es handelt sich somit ebenfalls um eine dichotome Variable. Dieser Indikator stammt vom Datensatz von Hanspeter Kriesi.
- Mutterschaftsversicherung: Aufgrund der Tatsache, dass sich Vorlagen zur Einführung einer Mutterschaftsversicherung durch eine besonders intensive Medienberichterstattung auszeichnen, die sich nicht durch die restlichen, im statistischen Modell enthaltenen Determinanten betrachtet erklären lassen, wurden die beiden entsprechenden Abstimmungen vom 13. Juni 1999 und 24. September 2004 aufgrund ihrer Ausreissertendenzen als dichotome Variable (Ausprägung '1') in die Analyse einbezogen.
- Anzahl Inserate: Dieser Indikator misst die Anzahl Inserate pro Abstimmung, welche in den jeweils vier letzten Wochen vor Abstimmungsdatum in sechs Schweizer Tageszeitungen (Neue Zürcher Zeitung, Tages Anzeiger, Blick, Le Temps, Tribune de Genève und Le Matin) platziert wurden. Diese Informationen gehen aus dem Datensatz von Hanspeter Kriesi hervor.

Engagement der vier grossen Parteien

Diese Daten wurden im Rahmen eines an der Universität Zürich durchgeführten Forschungsprojektes erhoben. Es handelt sich um das von Hanspeter Kriesi geleitete NCCR-Projekt ‚The strategies of political actors – process and message‘, in dem eidgenössische Abstimmungskampagnen untersucht wurden. Die hier ausgewiesenen Informationen beruhen auf Interviews mit den Kampagnenleitern der vier grossen Parteien (SP, CVP, FDP und SVP), welche im Vorfeld der Verbandsbeschwerde- und der AHV-Initiative vom 30. November 2008 durchgeführt wurden. Diese Informationen wurden bisher nicht veröffentlicht. Für die vorliegende Analyse wurden die folgenden Fragen zur Teilnahme und zur Wichtigkeit der fünf an diesem Tag organisierten Abstimmungen verwendet:

Teilnahme: In welchen der folgenden eidgenössischen Abstimmungen vom 30. November wird sich Ihre Organisation engagieren?

- AHV-Initiative
- Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten
- Verbandsbeschwerderecht
- Hanf-Initiative
- Betäubungsmittelgesetz

Wichtigkeit: Wie wichtig ist für Ihre Organisation (NAME DER VORLAGE)? Sehr wichtig, eher wichtig, eher unwichtig oder unwichtig?

- sehr wichtig
- eher wichtig
- eher unwichtig
- unwichtig