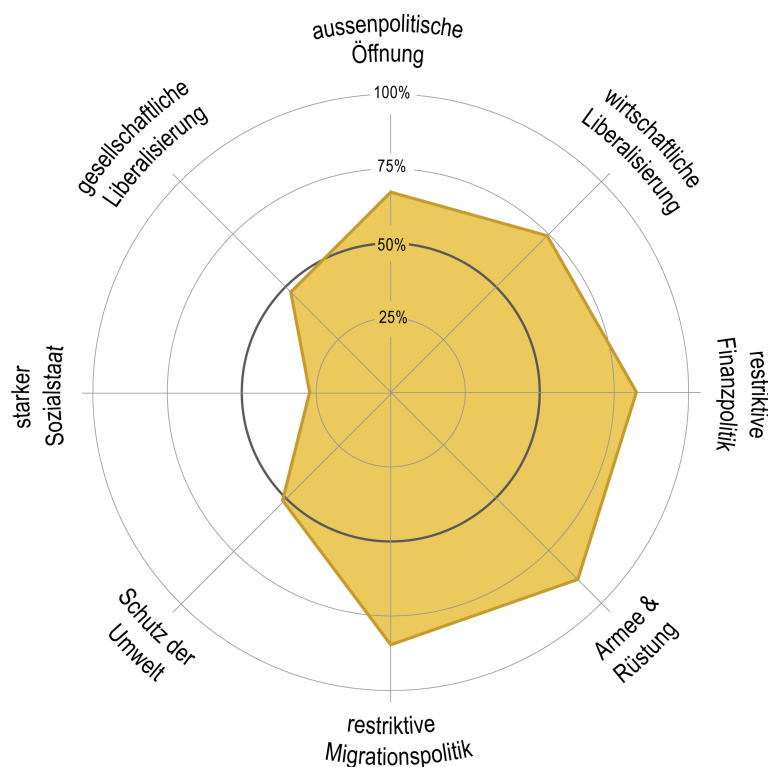


Das politische Profil des Geldes

Wahl- und Abstimmungswerbung in der Schweiz



Michael Hermann
Mitarbeit: Mario Nowak
Februar 2012

Inhalt

1	Einführung	1
1.1	Inhalt der Studie	1
1.2	Datenbasis	1
	Was erfasst wird	2
	Was nicht erfasst wird	2
	Erfassungsqualität	3
2	Werbeausgaben bei eidg. Volksabstimmungen	5
2.1	Ausgaben nach Politikbereichen	7
	Wirtschaftliche Interessen	8
	Identifikationsthemen	9
2.2	Das politische Profil des Geldes	10
	Einseitige Mittelverteilung	10
	Das Geld liegt rechts der Mitte	11
	Wirtschaftsverbände und SVP	12
2.3	Unterstützung der Parteiinteressen	14
2.4	Initiativen und Referenden	15
	Asymmetrie zwischen Initiativen und fakultativen Referenden	16
2.5	Werbeausgaben und Abstimmungserfolg	18
	Linke und rechte Volksinitiativen	20
3	Werbeausgaben für nationale Wahlen	22
3.1	Markantes Ausgabewachstum	22
3.2	Werbeausgaben der Parteien	24
	Permanenter Wahlkampf	24
	Werbeausgaben pro Parlamentssitz	26
3.3	Zeitliche und Inhaltliche Struktur der Wahlwerbung	27
	Wahlwerbung im Wochenverlauf	27
	Typisierung der Werbung	29
	Bevorzugte Werbeträger	32
4	Resümee	34
	Permanenter Wahlkampf	34
5	Anhang	36
5.1	Liste der Abstimmungen	36
5.2	Literatur	37

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Zeitverlauf der wöchentlichen Ausgaben für Abstimmungskampagnen durch das jeweilige Ja- und Nein-Lager.	5
Abb. 2: Rangliste der Abstimmungen nach Werbeausgaben in Franken. Aufgeschlüsselt nach Ja- und Nein-Lager sowie nach Absender, soweit auf der Werbung ersichtlich.	6
Abb. 3: Werbeausgaben nach Politikbereichen in Franken. Gesamtausgaben 2005 bis 2011 sowie durchschnittliche Ausgaben pro Abstimmung.....	7
Abb. 4: Politisches Spinnenprofil der Abstimmungswerbung. Zeigt die Ungleichverteilung der Geldmittel in acht Politikfeldern.....	11
Abb. 5: Summierte Werbemittel nach Politikbereich, jeweils aufgeteilt in das befürwortende und das gegnerische Lager. Soweit auf der Werbung ersichtlich, sind die Absender der Werbung angegeben.....	13
Abb. 6: Summierte Ausgaben der Parteien für Abstimmungskampagnen (links). Durchschnittlicher Rückhalt der Position der Parteien durch fremde und eigene Abstimmungswerbung (rechts). 2005 bis 2011.....	14
Abb. 7: Durchschnittliche Werbeausgaben des Regierungslagers und der Herausforderer nach Rechtsform der Abstimmung.....	17
Abb. 8: Anteil der zustimmenden Werbeausgaben im Verhältnis zur Zustimmung durch die Stimmbevölkerung. Nach Politikfeldern und Rechtsformen.....	19
Abb. 9: Brutto-Werbeausgaben bei den Wahlen 2003, 2007 und 2011 jeweils von Mai bis Ende Oktober.....	23
Abb. 10: Brutto-Werbeausgaben der Parteien für nationale Abstimmungen und Wahlen in der Legislatur 2008 bis 2011.....	25
Abb. 11: Durchschnittliche Werbeausgaben der Parteien pro National- und Ständeratssitz. Die Parteien sind gemäss ihrer Position auf der Links-rechts-Achse angeordnet.....	26
Abb. 12: Wöchentliche Werbeausgaben der Parteien bei den Wahlen 2007 und 2011..	28
Abb. 13: Aufteilung des Werbeaufwands der Parteien nach spezifischer Wahlwerbung für den National- und Ständerat, sowie nach allgemeiner Imagewerbung.....	30
Abb. 14: Werbeausgaben der Parteien aufgeteilt nach Werbeträger.....	32

1 Einführung

1.1 Inhalt der Studie

Im Auftrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD hat die Forschungsstelle sotomo die Werbeausgaben bei Wahlen und Volksabstimmungen auf nationaler Ebene in der Schweiz untersucht.

Die Analyse der Werbeausgaben basiert auf den Datenbeständen der Marktforschungsfirma Media Focus, die den Schweizer Werbemarkt seit Jahren systematisch erfasst. Die Stärke dieses Zugangs ist, dass damit ein vergleichender Gesamtüberblick über die finanziellen Verhältnisse bei Wahlen und Abstimmungen gewonnen werden kann. Dies ist nicht zuletzt deshalb relevant, weil sich Abstimmungswerbung zum Bestandteil der permanenten Wahlkampagne der Parteien entwickelt hat.

Durch die Bemessung der finanziellen Potenziale der Parteien und Abstimmungskomitees anhand der real getätigten Werbeausgaben muss nicht auf Befragungen zurückgegriffen werden. Damit kann das Risiko verzerrter Antworten aufgrund fehlender Übersicht der Befragten oder eines allfälligen Geheimhaltungswunsches vermieden werden. Der gewählte Zugang hat jedoch durchaus auch Nachteile. So kann mit der Erfassung von Werbung nur gemessen werden, wofür geworben wird und nicht, wer die Werbung finanziert. Das heisst, die Frage der Finanzierungsquellen der Parteien, die in Zusammenhang mit der Transparenz-Debatte im Fokus steht, kann auf Basis der bestehenden Daten nicht beantwortet werden. Ausserdem deckt die von Media Focus erfasste Werbung selbstredend nur einen Teil der gesamten Aufwendungen der Parteien ab.

Das inhaltliche Ziel dieser Studie ist das Aufzeigen der finanziellen Konstellationen bei Abstimmungen und Wahlen in der Schweiz: Bei welchen Politikbereichen wird viel ausgegeben, bei welchen wenig? Wo bestehen besonders starke und wiederkehrende Ungleichheiten zwischen Gegnern und Befürwortern? Wie unterscheiden sich Abstimmungskämpfe zu Referenden und zu Initiativen? Wann und wie investierten die Parteien ihr Geld im Wahlkampf? Wie viel wurde von den Parteien für jeden von ihnen gewonnenen Parlamentssitz ausgegeben?

1.2 Datenbasis

Die ausgewerteten Daten zu politischer Werbung basieren auf dem Archiv der Marktforschungsfirma Media Focus, deren Kernkompetenz die systematische Erfassung des schweizerischen Werbemarkts ist. Parallel zur herkömmlichen

Produktwerbung erfasst Media Focus auch die Werbeausgaben für politische Kampagnen. Die Daten zu den Wahlen 2011 wurden von Media Focus spezifisch für Télévision Suisse Romande (TSR) erfasst. Für die vorliegende Studie konnte zusätzlich auf das Datenarchiv der letzten zehn Jahre zurückgegriffen werden.

Was erfasst wird

Media Focus erfasst Printwerbung in knapp 400 Presseerzeugnissen, die täglich oder in einer anderen Periodizität erscheinen. Weiter werden die Plakate der APG und von «Clear Channel Outdoor» erfasst, welche gemäss der «IG Plakat | Raum | Gesellschaft» zusammen einen Marktanteil von über 99 Prozent besitzen. Zusätzlich wird Plakatwerbung von Shop Display erfasst. Diese beiden Werbeformate decken noch heute den wesentlichen Teil der Ausgaben für politische Werbung ab. Da politische Werbung in Radio und Fernsehen verboten ist, ist dieses von Media Focus abgedeckte Feld für die vorliegende Studie irrelevant. Kinowerbung fliesst dagegen in die Berechnung mit ein.

Die Rohdaten von Media Focus wurden von uns in einer zeitlichen Auflösung von einer Woche analysiert. Abstimmungen vor 2009 mussten für die Analyse zusätzlich durch die Zuordnung der Slogans zur Ja- oder zur Nein-Kampagne aufbereitet werden. Bei den Abstimmungen ab 2009 wurde diese Zuordnung direkt durch Media Focus vorgenommen. Analoges gilt für die Daten zu den Wahlkampagnen.

Was nicht erfasst wird

Der im Rahmen dieser Studie untersuchte Brutto-Werbeaufwand ist ein Indikator für das finanzielle Potenzial der kampagnenführenden Parteien und Organisationen. Der gemessene Brutto-Werbeaufwand kann jedoch nicht mit den tatsächlich eingesetzten finanziellen Mitteln gleichgesetzt werden.

In den Beständen von Media Focus sind, wie oben erwähnt, Plakat- und Printwerbung umfassend abgebildet, Web-Werbung ist partiell einbezogen. Da die Erfassung von Webwerbung schwierig ist und Media Focus 2011 die Erfassungsmethodik geändert hat, was den zeitlichen Vergleich erschwert, wurde diese Werbeform in der Studie nicht berücksichtigt. Andere für Wahlwerbung relevante Werbekanäle, namentlich Hauswurfsendungen, werden von Media Focus nicht erfasst. Das so genannte Direct Mailing macht gemäss Schätzungen von Branchenexperten jedoch weniger als 10 Prozent des Werbeaufwands einer politischen Kampagne aus. Allerdings hat die SVP in den letzten Jahren verschiedentlich Broschüren an alle Haushalte des Landes verschickt. Ein solcher Massenversand kostet einen hohen sechsstelligen Betrag (Gernet 2011) und bildet damit einen substanziellen Bestandteil eines jeden Wahlbudgets.

Ebenfalls nicht erfasst ist das gesamte Spektrum nicht-klassischer (Below-the-Line) Werbemassnahmen wie wildes Plakatieren, Give Aways, Events, Virale Videos, Online-Spiele usw. Diese Werbekanäle machen jedoch nur einen Bruchteil des Werbeaufwands aus – zumindest finanziell. Einen Graubereich zwischen Werbung und Information bilden die Aufwendungen für Mitglieder- und Parteipresse. Auch diese sind in der Analyse nicht enthalten. Nicht in der Rechnung enthalten sind zudem die Ausgaben für Analyse, Planung und Gestaltung politischer Werbung. Dazu gehören Themen wie Adresspflege und -selektion, Fokus-Gruppen-Gespräche usw.

Die von Media Focus ausgewiesenen Brutto-Werbekosten entsprechen nicht eins-zu-eins den tatsächlich den Parteien und Organisationen verrechneten Werbekosten. Bei Grosskunden oder Grossaufträgen werden typischerweise Mengenrabatte gewährt.

Erfassungsqualität

Media Focus hat seine Erfassungsmethoden im Laufe der Zeit weiterentwickelt. So wurden in den untersuchten zehn Jahren unter anderem das Ausmessen der Inseratgrössen digitalisiert, sowie die Kategorien der Erfassung erweitert.

Der Zeitvergleich macht deutlich, dass die Erfassungsqualität vor allem im Übergang von 2004 zu 2005 stark verbessert wurde. Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten haben wir den Untersuchungshorizont auf die Bandbreite von 2005 bis 2011 eingeschränkt. Einzig die Wahlen 2003 werden als Referenzgrösse herangezogen.

Bei Abstimmungen wurden so weit als möglich die Absender von Inseraten und Plakaten erfasst. Dies ist jedoch nur möglich bei Werbungen, auf denen der Absender ersichtlich ist. Der Werbeaufwand der Parteien, der über überparteiliche Komitees erfolgt, kann dementsprechend keiner Partei zugerechnet werden, auch wenn das Geld tatsächlich aus der Parteikasse stammt. Der ausgewiesene Werbeaufwand der Parteien entspricht folglich der Werbung, die explizit für die Partei wirbt. Analoges gilt für die Verbände und Organisationen, die sich in Abstimmungskampagnen engagierten (economiesuisse, SGB usw.).

Da bei Abstimmungskampagnen der eigentliche Absender häufig nicht ersichtlich ist, konnten bloss 26 Prozent der Abstimmungswerbeausgaben einer Organisation (Partei oder Verband) zugeordnet werden.

Grundsätzlich muss davon ausgegangen werden, dass immer ein Teil der getätigten Abstimmungs- und Wahlwerbung durch das Raster der Erfassung fällt, während es kaum vorkommt, dass Werbung fälschlicherweise einer Partei zugeschrieben wird. Daraus und aus der Tatsache, dass nicht alle relevanten Werbe-

kanäle erfasst werden, muss geschlossen werden, *dass die tatsächlichen Werbeausgaben, trotz Mengenrabatten, über den hier ausgewiesenen Ausgaben liegen.*

Dieser Sachverhalt muss bei der Interpretation der Werbesummen berücksichtigt werden. Entscheidend ist jedoch, dass die relativen Unterschiede zwischen den Parteien und Abstimmungskomitees mit hoher Zuverlässigkeit gemessen werden können.

2 Werbeausgaben bei eidg. Volksabstimmungen

Im Untersuchungszeitraum zwischen 2005 und 2011 fanden insgesamt 39 eidgenössische Volksabstimmungen statt. In Abb. 1 ist der Zeitverlauf der Abstimmungsausgaben mit den jeweiligen Spitzen-Wochen nach Ja- und Nein-Lager dargestellt.

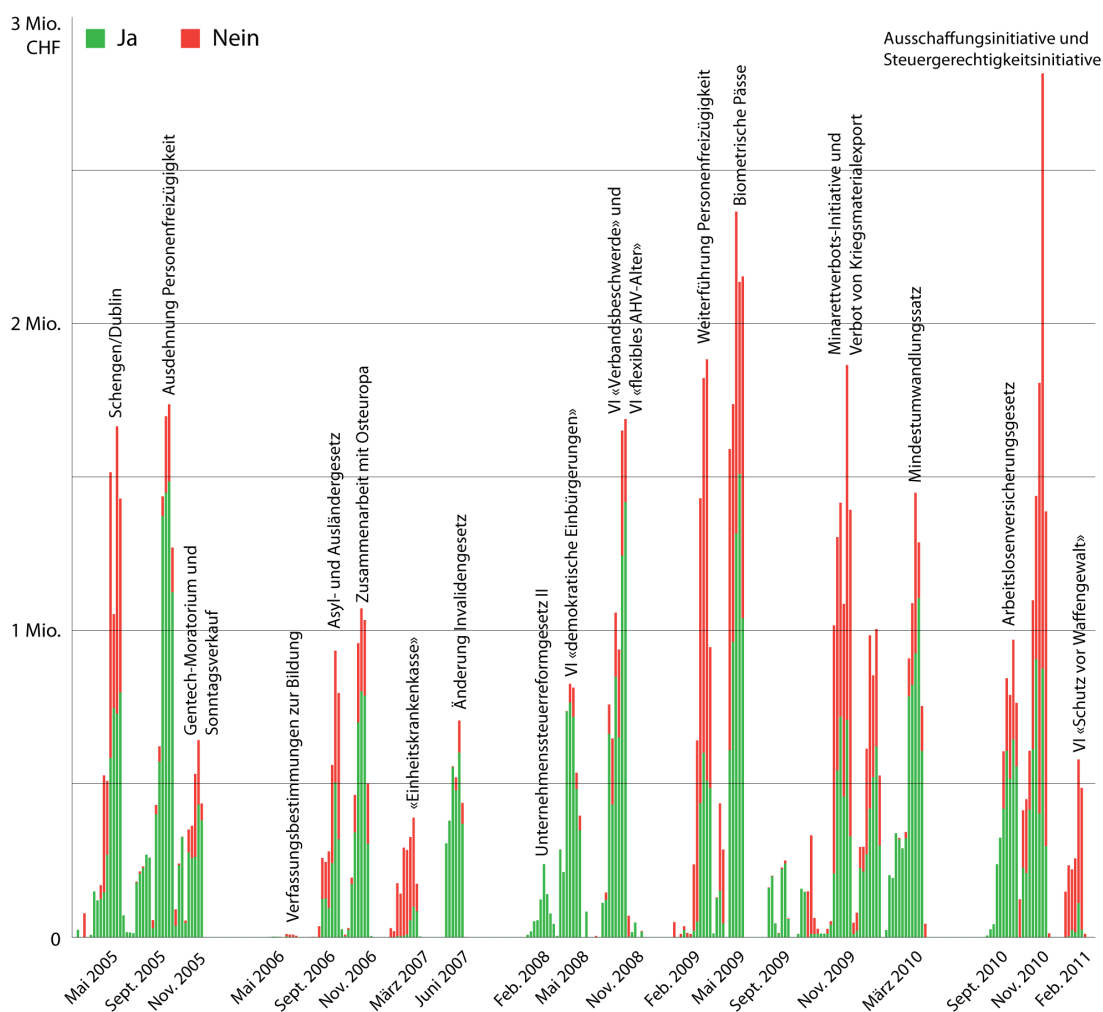


Abb. 1: Zeitverlauf der wöchentlichen Ausgaben für Abstimmungskampagnen durch das jeweilige Ja- und Nein-Lager.

Die gemessenen Brutto-Ausgaben beliefen sich dabei auf durchschnittlich 14,3 Mio. Franken pro Jahr beziehungsweise 2,9 Mio. Franken pro Vorlage. Die mittleren Ausgaben pro Vorlage sind im Untersuchungszeitraum 0,9 Mio. Franken gestiegen, während die Ausgaben pro Jahr unter Berücksichtigung der Teuerung mehr oder weniger stabil geblieben sind. Der Zeitverlauf in Abb. 1 zeigt, dass die

stärksten Schwankungen nicht im Zeitverlauf, sondern von Abstimmung zu Abstimmung bestehen. 69 Prozent der gemessenen Werbeausgaben wurden für die 10 teuersten Kampagnen ausgegeben, während die 10 Kampagnen mit dem tiefsten Werbeetat gerade einmal 2,5 Prozent der Ausgaben auf sich vereinen. Abb. 2 gibt eine Übersicht über die Ausgaben für die 20 teuersten Kampagnen.

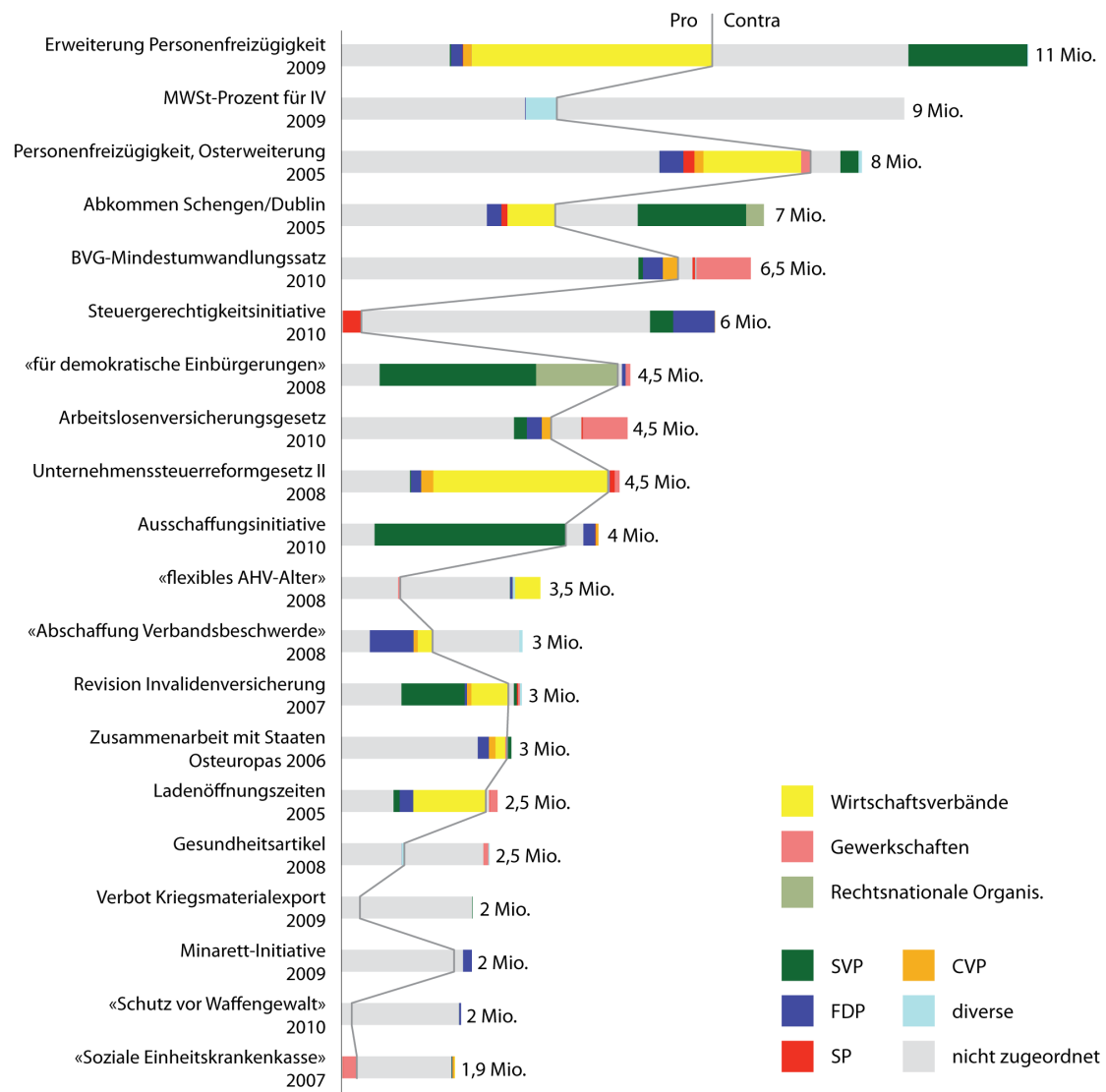


Abb. 2: Rangliste der Abstimmungen nach Werbeausgaben in Franken. Aufgeschlüsselt nach Ja- und Nein-Lager sowie nach Absender, soweit auf der Werbung ersichtlich.

Mit 11 Mio. Franken wurde die grösste gemessene Werbesumme seit 2005 im Vorfeld zur Personenfreizügigkeitsabstimmung im Februar 2009 umgesetzt. Die Ausgaben der befürwortenden und der ablehnenden Seite waren ausgeglichen: Für Ja-Werbung wurden 6 Mio. Franken ausgegeben, währenddem 5 Mio. Franken in Nein-Werbung flossen. Mit der Personenfreizügigkeitsabstimmung von 2005 und der Schengen/Dublin-Abstimmung aus demselben Jahr sind auf den ersten vier Rängen zwei weitere Abstimmungen zu den Bilateralen Verträgen

präsent. Die zweit teuerste Abstimmungskampagne war dagegen eine finanzpolitische: Nämlich die von rechtsbürgerlichen Kreisen bekämpfte Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes zugunsten der Invalidenversicherung (IV), die mit einer Werbesumme von 9 Mio. Franken zu Buche schlug. Die teuerste Abstimmungskampagne bei einer Volksinitiative fand bei der Steuergerechtigkeits-Initiative der SP statt, wobei die gemessenen 6 Mio. Franken fast ausschliesslich von der Gegenkampagne stammten.

2.1 Ausgaben nach Politikbereichen

Der von einer Vorlage betroffene Politikbereich spielt eine entscheidende Rolle für die damit verbundenen Werbeetats. Abb. 3 zeigt die Verteilung der Werbeausgaben nach acht Politikbereichen. Aufgeführt sind dabei die Gesamtausgaben sowie die durchschnittlichen Ausgaben pro Vorlage im Zeitraum von 2005 bis 2011. Bei den Gesamtausgaben klar an der Spitze liegen die Vorlagen im Bereich Aussenpolitik mit 29 Mio. Franken. Bei den Ausgaben pro Vorlage wird die Aussenpolitik knapp von der Finanzpolitik mit 6,5 zu 6 Mio. Franken geschlagen. Am anderen Ende der Skala findet sich die Gesellschaftspolitik. In diesem Bereich wurde in den drei Abstimmungen im Untersuchungszeitraum bloss 1,5 Mio. Franken ausgegeben, was mit 0,5 Mio. Franken pro Vorlage zum klar tiefsten Durchschnittswert aller Politikbereiche führt.

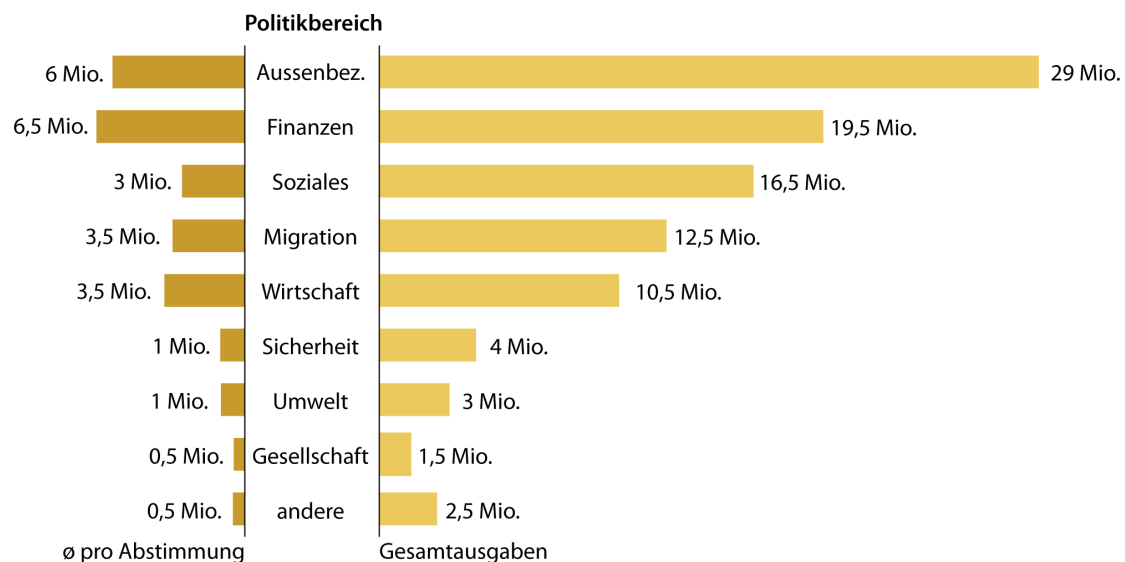


Abb. 3: Werbeausgaben nach Politikbereichen in Franken. Gesamtausgaben 2005 bis 2011 sowie durchschnittliche Ausgaben pro Abstimmung.

Insgesamt zeigt Abb. 3 eine Art Zweiklassengesellschaft in der Kampagnenfinanzierung. In den sieben Jahren erfolgten 90 Prozent der Werbeausgaben in den fünf Politikbereichen Aussen-, Finanz-, Sozial-, Migrations- und Wirtschaftspoli-

tik. Dies obwohl zu diesen fünf Bereichen bloss 22 der 39 untersuchten Abstimmungen zählen.

Wirtschaftliche Interessen

Zumindest vier der fünf Politikbereiche mit mehr als 10 Mio. Franken Werbeausgaben zeichnen sich durch einen starken unmittelbaren Wirtschaftsbezug aus. Dies gilt selbstredend für die drei klassischen sozioökonomischen Politikbereiche Finanz-, Sozial- und Wirtschaftspolitik. Hier stehen Verteilungsfragen und Fragen der Wirtschaftsordnung im Vordergrund, entsprechend sind unmittelbare wirtschaftliche Interessen damit verknüpft. Wie später gezeigt wird (Seite 12) handelt es sich hier um jene Politikbereiche, in denen sich die Wirtschaftsverbände besonders aktiv engagieren.

Dies gilt auch für das Feld der Aussenpolitik, wo insgesamt am meisten Werbegeld ausgegeben wurde. Alle fünf Abstimmungen in diesem Politikfeld tangierten die Bilateralen Verträge mit der EU. Entsprechend gross ist das finanzielle Engagement der Wirtschaftsverbände, die zwar der politischen Integration skeptisch gegenüberstehen, für die jedoch der Zugang zum europäischen Wirtschaftsraum ein Kerninteresse darstellt.

Die Rolle wirtschaftlicher Interessen für das finanzielle Potenzial von Abstimmungskampagnen spiegelt sich auch darin, welche Politikbereiche nur kleine Werbeetats generieren. Es handelt sich dabei typischerweise um Politikbereiche mit einem eher schwachen Bezug zu wirtschaftlichen Interessen.

Dies gilt in besonderem Mass für gesellschaftspolitische Abstimmungsvorlagen. Vorlagen zur Drogenliberalisierung, zur gleichgeschlechtlichen Partnerschaft oder zum Schwangerschaftsabbruch lösen zwar durchaus kontroverse Diskussionen aus, sie rufen jedoch keine potenten Geldgeber auf den Plan. Es sind Themen, die vor allem die private Lebensgestaltung betreffen und deshalb nicht mit starken wirtschaftlichen Interessen verknüpft sind. Entsprechend haben Abstimmungen in diesem Themenfeld durchschnittlich nicht mehr als 0,5 Mio. Franken Werbegelder generiert.

Etwas weniger eindeutig ist die Situation im Bereich der Sicherheits- und der Umweltpolitik. Diese Themen haben teilweise durchaus einen Bezug zu wirtschaftlichen Interessen, betreffen aber in der Regel nur einzelne Branchen, die nur über beschränkte Mittel verfügen. Typische Beispiele sind die Initiative zum Verbot von Kriegsmaterialexport (2009) oder das Gen-Moratorium in der Landwirtschaft (2005). Namentlich im Umweltbereich gibt es immer wieder einzelne Vorlagen, die aufgrund der Stärke der betroffenen Branchen und der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung zu den Ausgabenspitzenreitern gehören. Namentlich erwähnt seien hier die Kernkraft-Ausstiegs- und -Moratoriums-Initiativen, die zu

den teuersten Kampagnen in der Abstimmungs-Geschichte gehören, jedoch ausserhalb des Untersuchungszeitraums liegen.

Identifikationsthemen

Das Bestehen unmittelbarer wirtschaftlicher Interessen ist ein wichtiger Treiber der Werbeausgaben bei Volksabstimmungen – jedoch nicht der einzige. Dies spiegelt sich darin, dass das Politikfeld Migration zur Gruppe der Politikfelder mit überdurchschnittlich grossen Werbeetats gehört. Die Migrationsthematik ist zwar durchaus mit Wirtschaftsinteressen verknüpft, allerdings nur ein Teilbereich. Namentlich die Regelung der Zuwanderung und die damit verknüpften Rahmenbedingungen zur Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte weist einen hochgradigen Wirtschaftsbezug auf. Dies gilt jedoch nicht für die Bereiche Asyl, Einbürgerungen und den Umgang mit straffälligen Ausländern und Ausländerinnen.

Da die Abstimmungen über die Personenfreizügigkeit, welche die Regelung der Zuwanderung betreffen, dem Bereich Aussenpolitik zugerechnet wurden, finden sich im Bereich Migrationspolitik nur Abstimmungen ohne unmittelbaren Wirtschaftsbezug. Trotzdem generieren diese überdurchschnittlich hohe Werbeausgaben. Die von Media Focus gemessenen Werbeausgaben für die Volksinitiative «für demokratische Einbürgerungen» (2008) lagen bei 5 Mio. Franken, jene für die Initiative «zur Ausschaffung krimineller Ausländer» (2010) bei 4 Mio.

Diese beiden Vorlagen gehören zu den seltenen Ausnahmen vom Prinzip, dass die Werbeausgaben im Wesentlichen durch wirtschaftliche Interessen bestimmt sind. Bei beiden stehen staatsbürgerliche und weltanschauliche Aspekte im Vordergrund. Sie sind jedoch mehr als dies: bei beiden handelt es sich um zentrale Identifikationsthemen der SVP, die hinter den Volksinitiativen steht. Mit ihrem finanziellen Engagement für die Vorlagen machte die SVP nicht zuletzt Werbung für sich selber (vgl. Seite 24). Ähnliches gilt, wie wir auf Seite 12 zeigen werden, auch für das Engagement der SVP bei aussenpolitischen Vorlagen.

Staatspolitische und weltanschauliche Themen ohne direkten Wirtschaftsbezug generieren nur dann hohe Kampagnenbudgets, wenn sie stark polarisieren und zugleich Identifikationsthemen finanzstarker Organisationen sind. In der Schweiz trifft dies nur auf die SVP und die Themenfelder Migration und Europa zu.

Der Blick in die US-Bundesstaaten mit Initiativ- und Referendumsrecht zeigt, dass sich diese Identifikationsthemen von Land zu Land unterscheiden. Ganz anders als hierzulande sind es in den USA gesellschaftspolitische Themen, die auch ohne starken wirtschaftlichen Bezug grosse Werbeetats generieren.

Das herausragende Beispiel ist dabei die Volksinitiative zum verfassungsmässigen Verbot der gleichgeschlechtlichen Ehe in Kalifornien. Die so genannte «Proposition 8» im Jahr 2008 generierte mit insgesamt 83 Mio. Dollar eine der grössten Kampagnensummen in der Abstimmungsgeschichte Kaliforniens (Egan & Sherrill 2010). Einzig die Präsidentschaftswahlen zwischen Obama und McCain hatten in diesem Wahlzyklus die kalifornische Werbeschlacht übertroffen.

2.2 Das politische Profil des Geldes

Wie im vorangehenden Abschnitt gezeigt wurde, konzentrieren sich die grossen Werbeetats auf ausgewählte Politikfelder. Die finanziellen Mittel sind jedoch auch ungleich zwischen den Lagern, die sich bei den Abstimmungsvorlagen gegenüberstehen, aufgeteilt. Es zeigen sich dabei typische Muster für jeden der acht untersuchten Politikbereiche.

Einseitige Mittelverteilung

Charakteristisch für die Abstimmungskampagnen in der Schweiz ist, dass nur in seltenen Fällen zwei Lager mit gleichlangen finanziellen Spiessen gegenüber stehen. Bei fünf von sechs Abstimmungen kann das eine Lager mehr als doppelt so viele Werbemittel einsetzen wie das andere. Bei zwei von drei Abstimmungen übertrifft das Ungleichverhältnis gar den Faktor 4 zu 1.

Besonders einseitig ist die Verteilung der finanziellen Mittel bei Abstimmungsvorlagen in den Bereichen Sicherheits-, Migrations- und Finanzpolitik. Das grösste Ungleichgewicht besteht dabei in der Sicherheitspolitik. 89 Prozent der Werbeausgaben wurden von der Seite getätigt, die sich für «Armee & Rüstung» einsetzt, während die Seite der Armeekritiker bloss 11 Prozent der Werbeausgaben tätigte. Das Extrembeispiel für eine einseitige Verteilung der Mittel ist dabei die Volksinitiative «gegen Kampfljetlärm in Tourismusgebieten» (2008). 98 Prozent der Werbeausgaben im Vorfeld der Abstimmung stammten von den Gegnern der Initiative. Eine sehr einseitige Mittelverteilung besteht auch im Themenfeld Migration. Hier werden 85 Prozent der Werbeausgaben durch die Befürworter einer «restriktiven Migrationspolitik» getätigt. Am ausgeprägtesten zeigte sich dies bei der Volksinitiative «für demokratische Einbürgerungen» (2008). 95 Prozent der Abstimmungswerbung erfolgte zugunsten der Vorlage der SVP.

Fast ebenso einseitig wie in der Migrationspolitik sind die Mittel bei finanzpolitischen Abstimmungen verteilt. 83 Prozent der eingesetzten Werbemittel stammen von Kampagnen, die sich für eine «restriktive Finanzpolitik» einsetzen. Besonders akzentuiert war die Einseitigkeit der verfügbaren Mittel bei der Unternehmensteuerreform II (2008) sowie bei der SP-Steuerberechtigung-Initiative von 2010. Im Vorfeld der Abstimmung zur steuerlichen Entlastung von Unter-

nehmen wurden 96 Prozent der Werbeausgaben durch die Befürworter getätigt. Bei der politisch in die andere Richtung gepolten Steuergerechtigkeits-Initiative stammten 95 Prozent der Werbeausgaben von den bürgerlichen Initiativ-Gegnern.

Bedeutsam für die Einschätzung der Einseitigkeit ist nicht nur der relative Anteil der Werbemittel von Gegnern und Befürwortern, sondern auch die absolute Differenz zwischen den beiden Kampagnen. Die absolute Differenz entspricht den Werbeausgaben des finanzkräftigeren Lagers minus der Werbeausgaben der Gegenseite. Der grösste absolute Gegensatz zwischen den Lagern besteht in der Finanzpolitik. Hier haben die Anhänger einer restriktiven Finanzpolitik in den drei diesem Feld zugeordneten Abstimmungen insgesamt 12 Mio. Franken mehr ausgegeben als ihre Gegner.

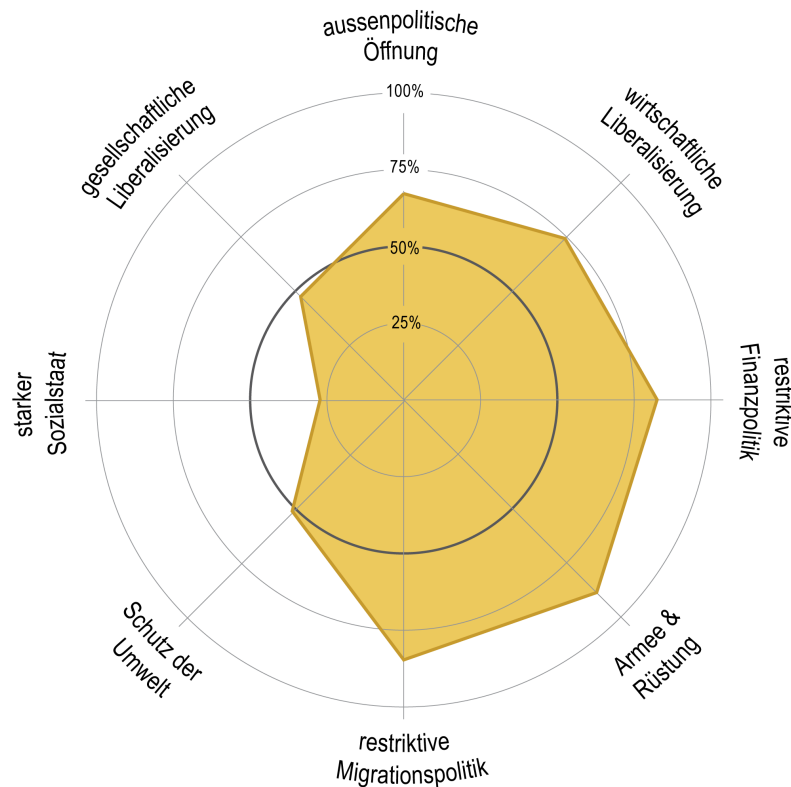


Abb. 4: Politisches Spinnenprofil der Abstimmungswerbung. Zeigt die Ungleichverteilung der Geldmittel in acht Politikfeldern.

Das Geld liegt rechts der Mitte

Bringt man die Ungleichverteilung der Werbemittel in den verschiedenen Politikfelder auf einen kurzen Nenner, so lautet dieser: «Das Geld liegt rechts der Mitte». Die rechte Prägung des Geldes spiegelt sich im politischen Spinnenprofil in Abb. 4. Das Spinnenprofil zeigt für acht Politikbereiche das Verhältnis der

Geldmittel: Je stärker die Profillinie vom Mittelwert abweicht, desto ungleicher sind die Geldmittel verteilt.

Das politische Profil des Werbegeldes entspricht dem einer rechtsbürgerlichen Partei, jedoch mit auffälligen Eigenheiten. Nicht alle Kernanliegen des rotgrünen Lagers sind bezüglich Werbeetat unterlegen und nicht alle im selben Ausmass. Am stärksten ist das Ungleichgewicht zuungunsten der Linken in den bereits oben erwähnten Politikbereichen: Sicherheits-, Finanz- und Migrationspolitik. Etwas grösser ist die finanzielle Potenz des linken Lagers bei Abstimmungen zu sozialpolitischen Themen. Die Anhänger eines «starken Sozialstaats» haben bei den entsprechenden Abstimmungen 27 Prozent der Werbeausgaben getätigt. Darin spiegelt sich die Tatsache, dass hier auch auf der linken Seite direkte wirtschaftliche Interessen bestehen und sich die Gewerkschaften in den Abstimmungskampagnen engagieren (vgl. Abb. 5, folgende Seite). Analoges gilt für die Wirtschaftspolitik, wo die gewerkschaftlich unterstützten Gegner einer «wirtschaftlichen Liberalisierung» 26 Prozent der Ausgaben tätigen. Die Unterstützung durch die Gewerkschaften erhöht zwar den finanziellen Spielraum der Linken erheblich, gleichwohl erreicht das linke Lager damit nicht wesentlich mehr als einen Drittel des Werbeetats des von den Wirtschaftsverbänden getragenen bürgerlichen Lagers.

Die Ausnahme im Muster der bürgerlichen Dominanz bildet die Umweltpolitik. Die Befürworter des «Schutzes der Umwelt» haben im Untersuchungszeitraum 51 Prozent der Werbeausgaben getätigt und liegen damit knapp vor den Gegnern umweltpolitischer Vorlagen. Auch wenn die einzelnen Vorlagen in diesem Politikbereich keineswegs ein einheitliches Bild ergeben, ist das Gleichgewicht der Werbemittel ein deutliches Indiz dafür, dass die Umweltpolitik sich in Bezug auf die Verteilung der Geldmittel von den klassischen Kernthemen des rotgrünen Lagers unterscheidet. Zwar setzen sich die Wirtschaftsverbände von Fall zu Fall durchaus gegen ökologische motivierte Abstimmungsvorlagen ein, so zum Beispiel beim Gentech-Moratorium in der Landwirtschaft, zugleich ist die Interessenlage in diesem Politikfeld weniger trennscharf als beispielsweise in der Sozialpolitik. Ökologische Anliegen werden zumindest partiell von bürgerlichen Parteien und von Teilen der Wirtschaft mitgetragen. Zugleich bilden Umwelt- und Tierschutzverbände neben den nationalkonservativen Gruppierungen die einzigen vorwiegend weltanschaulich motivierten Organisationen mit der finanziellen Potenz für eigene Abstimmungskampagnen.

Wirtschaftsverbände und SVP

Abb. 5 auf der folgenden Seite zeigt die absoluten Werbeausgaben nach Politikfeldern. Analog zum politischen Spinnenprofil sind die Ausgaben auf die gegnerischen Lager aufgeteilt. Zusätzlich sind, so weit dies bekannt ist, die Absender der

jeweiligen Werbung zugeordnet. In der Datenerfassung von Media Focus werden allerdings Zeitungsinsertate und Plakate nur dann einem Absender zugeordnet, wenn ein solcher auf der Werbung klar erkenntlich ist. Weil dies bei Abstimmungswerbung häufig nicht der Fall ist, sind drei Viertel der Ausgaben nicht zugeordnet. Das zugeordnete Viertel genügt allerdings zum Aufzeigen der typischen Konstellationen in den jeweiligen Politikbereichen.

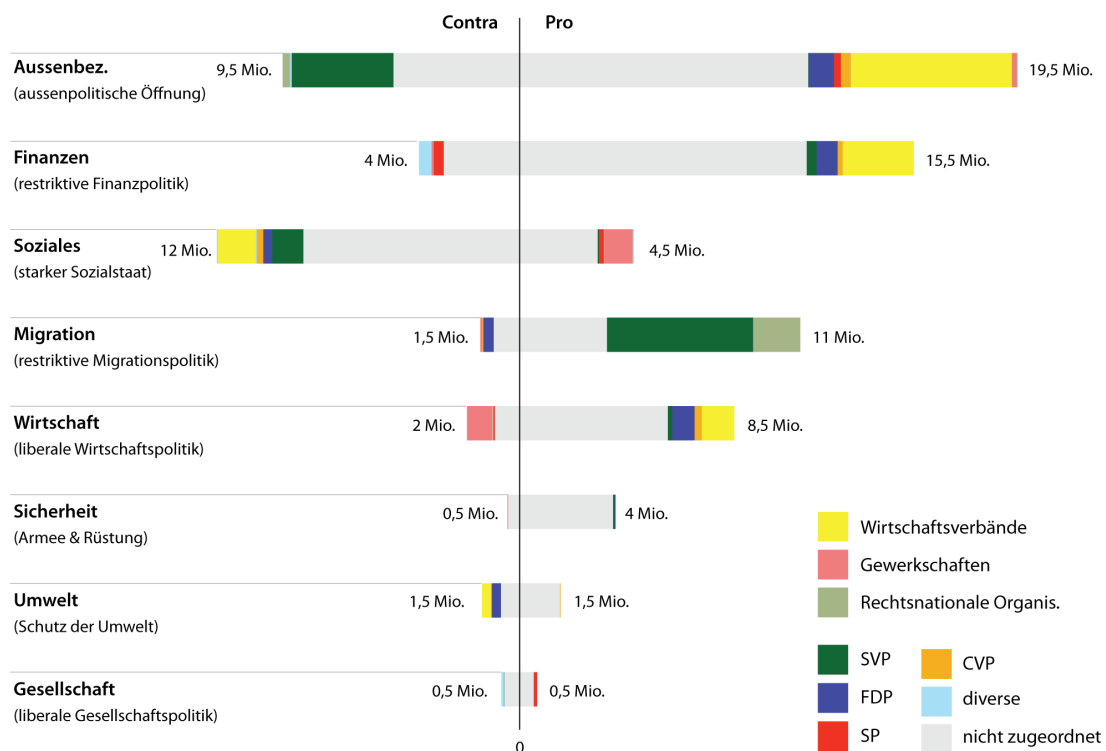


Abb. 5: Summierte Werbemittel nach Politikbereich, jeweils aufgeteilt in das befürwortende und das gegnerische Lager. Soweit auf der Werbung ersichtlich, sind die Absender der Werbung angegeben.

Die dominante Rolle nehmen dabei die Wirtschaftsverbände ein. Nur in den Politikbereichen Sicherheit, Migration und Gesellschaft sind diese nicht beteiligt. Überall sonst geht das grösste zugeordnete Stück des Werbekuchens auf diesen Absender zurück. Die wichtigste Rolle kommt dabei dem Wirtschaftsdachverband *economiesuisse* zu, der zumindest bei grossen Kampagnen in der Regel federführend ist. Die einzige Organisation, die neben den Wirtschaftsverbänden einen substanziellen Anteil an den (zugeordneten) Werbeausgaben hält, ist die SVP. Deren Ausgaben konzentrieren sich auf die Aussen- und Migrationspolitik. Ein kleinerer Anteil fällt auf den Bereich der Sozialpolitik¹. Während die SVP mit ihren finanziellen Mitteln die Abstimmungskampagnen zu migrationspolitischen

¹ Der Betrag stammt hauptsächlich von der Kampagne für die Revision der Invalidenversicherung (2007), an der sich die SVP beteiligt hat.

Themen dominieren kann, ist sie bei ausserpolitischen Themen mit einer Übermacht konfrontiert, da sich hier auch die Wirtschaftsverbände stark engagieren.

Die Aussen- bzw. die Europapolitik nimmt eine Schlüsselstellung in der schweizerischen Kampagnenlandschaft ein. Nur hier kommt es zu einem Showdown der in finanzieller Hinsicht potentesten Akteure der Schweizer Politik. Nur in diesem Feld stehen die harten Interessen der Wirtschaftsverbände einem zentralen Identifikationsthema der grössten und finanzstärksten Partei gegenüber (vgl. Seite 9). Betrachtet man den gesamten Untersuchungszeitraum von 2005 bis 2011, so liegen die finanziellen Vorteile im Verhältnis 2 zu 1 klar auf Seiten der Wirtschaft. Bei der letzten Abstimmung zu dieser Thematik – der Vorlage zur Bestätigung und Erweiterung der Personenfreizügigkeit von 2009 – war der Mitteleinsatz der beiden Lager allerdings annähernd ausgeglichen. Die sich seit der Nicht-Bestätigung von Bundesrat Christoph Blocher 2007 verstärkt als Oppositionspartei positionierende SVP hat ihr finanzielles Kampagnenengagement nochmals verstärkt.

2.3 Unterstützung der Parteiinteressen

Als einzige Partei der Schweiz besitzt die SVP eigene Mittel für grössere Abstimmungskampagnen. Nimmt man die den Parteien zugeordneten Werbeausgaben zum Massstab, so gibt die SVP mehr als dreimal so viel Geld für Abstimmungskampagnen aus wie die FDP. Im Vergleich zur SP und zur CVP ist sie gar um Faktor neun überlegen (vgl. Abb. 6).

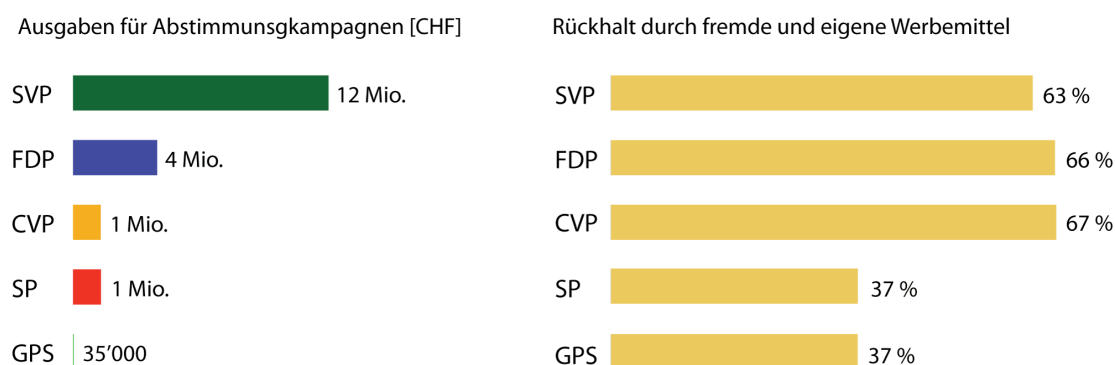


Abb. 6: Summierte Ausgaben der Parteien für Abstimmungskampagnen (links). Durchschnittlicher Rückhalt der Position der Parteien durch fremde und eigene Abstimmungswerbung (rechts). 2005 bis 2011.

Die monetäre Dominanz der SVP in Abstimmungskampagnen relativiert sich allerdings, wenn nicht nur die parteieigenen, sondern alle Werbeausgaben berücksichtigt werden. Dies kommt im rechten Diagramm in Abb. 6 zum Ausdruck. Das Diagramm zeigt den Anteil aller Werbegelder, der im Sinn der einzelnen Parteien

ausgegeben wird. Werbung ist im Sinn einer Partei, wenn die Werbebotschaft der Abstimmungsparole der Partei entspricht.

Unter Berücksichtigung aller erfassten Werbeausgaben ist die CVP die Partei, die bei Sachfragen am meisten Werbegelder auf ihrer Seite weiss und nicht, wie man möglicherweise erwarten würde, die SVP. So wurden 67 Prozent der Abstimmungswerbeausgaben zwischen 2005 und 2011 im Sinn der CVP getätigt. Die SVP, die über wesentlich mehr eigene Mittel verfügt, sah ihre Positionen in derselben Zeitspanne «nur» von 63 Prozent der Werbeausgaben gestützt.

Entscheidend für dieses scheinbar paradoxe Ergebnis sind die Wirtschaftsverbände, die über die grössten Kampagnenbudgets verfügen (vgl. Seite 12). Auch wenn die finanzielle Unterstützung der Wirtschaftsverbände nicht immer im von CVP und FDP gewünschten Mass erfolgt², marschieren die Wirtschaftsverbände in Abstimmungskampagnen fast immer im Gleichschritt mit den beiden Parteien der bürgerlichen Mitte. Während sie sich bei Migrationsthemen meist finanziell enthalten, setzen die Wirtschaftsverbände bei Abstimmungen zu den bilateralen Verträgen grosse Geldmittel im Sinne der bürgerlichen Mitte gegen die Position der SVP ein. Alles in allem führt dies dazu, dass CVP und FDP in Abstimmungskampagnen auf etwas mehr finanziellen Rückenwind zählen können als die SVP

Zumindest bei Sachfragen verläuft der grosse finanzielle Graben nicht zwischen den Parteien des bürgerlichen Lagers, sondern zwischen dem bürgerlichen Lager und der Linken. Über sechzig Prozent der Werbeausgaben im Rahmen von nationalen Abstimmungskampagnen richten sich gegen die von den Grünen und den Sozialdemokraten eingenommenen Positionen. Mehr als die Hälfte der Ausgaben im Sinne der Linken erfolgen dabei im Feld der Aussenpolitik, wo sich in der Regel eine von der Wirtschaft finanzierte Mitte-Links-Allianz gegen die SVP stellt. Wie wir auf Seite 11 gezeigt haben, ist das rot-grüne Lager bei seinen Kernanliegen fast überall zumindest finanziell in der Defensive.

2.4 Initiativen und Referenden

Wie wir in den vorangegangenen Abschnitten gezeigt haben, hängen die pro Volksabstimmung eingesetzten Werbemittel vom Politikfeld ab. Eine entscheidende Rolle spielt aber auch die Rechtsform. Während im Untersuchungszeitraum die Werbeausgaben für obligatorische Referenden bei durchschnittlich 0,7 Mio. Franken lagen, wurden bei fakultativen Referenden durchschnittlich

² So verweigerten *economiesuisse* und Gewerbeverband (SGV) zum Beispiel im Jahr 2010 die von CVP und FDP eingeforderten Mittel im Kampf für den Gegenvorschlag zur «Ausschaffungsinitiative» der SVP (Gernet 2011).

4,2 Mio. Franken ausgegeben. Das obligatorische Verfassungsreferendum³ führt nicht selten zu Volksabstimmungen über wenig umstrittene Sachfragen mit klaren Ja-Mehrheiten. Entsprechend gering sind die im Abstimmungskampf eingesetzten Werbemittel.⁴

Das Gegenstück bildet das fakultative Gesetzesreferendum, das nur ergriffen wird, wenn eine vom Parlament verabschiedete Gesetzesänderung auf substanziellen Widerstand einer referendumsfähigen Organisation stösst. Dies führt zu einer besonders konfliktträchtigen Konstellation, in der sowohl das durch die Parlamentsmehrheit vertretene Regierungslager, welches das umstrittene Gesetz verabschiedet hat, als auch die im Referendumskomitee gesammelten Herausforderer ein ausgewiesenes Interesse an einem für sie günstigen Abstimmungsausgang haben. Entsprechend gross ist für beide Lager der Anreiz in Abstimmungswerbung zu investieren.

Eine Mittelstellung in Bezug auf die Werbeausgaben nimmt die Volksinitiative ein. Hier lagen die durchschnittlichen Werbeausgaben bei 2,1 Mio. Franken. Wie beim fakultativen Referendum besteht auch hier in der Regel eine Auseinandersetzung zwischen einer Parlamentsmehrheit, welche in Einklang mit der Regierung die Initiative ablehnt, und jenen oppositionellen Kräften, welche die Initiative lanciert haben, weil sie im normalen parlamentarischen Prozess keine Mehrheit für ihr Anliegen fanden. Trotzdem sind die durchschnittlichen Werbeausgaben bei einer Volksinitiative nur halb so gross wie bei einem fakultativen Referendum. Der Unterschied geht dabei fast ausschliesslich auf das regierungstreue Lager zurück, das bei fakultativen Referenden durchschnittlich 2,9 Mio. Franken für Werbung ausgibt, zur Bekämpfung von Initiativen dagegen nur 1,1 Mio.

Asymmetrie zwischen Initiativen und fakultativen Referenden

Dieser bemerkenswerte Unterschied in der Zahlungsbereitschaft kann grundsätzlich auf zwei Faktoren zurückgeführt werden. Der erste Faktor liegt in der Einschätzung der Erfolgchancen. Traditionellerweise erreichten Volksinitiativen nur in seltenen Ausnahmefällen das dafür erforderliche Volks- und Ständemehr, während die Erfolgsquote von fakultativen Referenden lange Zeit bei fünfzig Prozent lag.⁵ Das heisst, dass von Volksinitiativen für das Regierungslager

³ Dem obligatorischen Referendum unterliegt auch der Beitritt zu einer supranationalen Organisation oder einem Sicherheitsbündnis, was typischerweise zu stark umkämpften Abstimmungskämpfen führt. Im Untersuchungszeitraum kam dies jedoch nicht vor.

⁴ Nur bei zwei von sechs obligatorischen Referenden im Untersuchungszeitraum wurden überhaupt substanzielle Werbemittel eingesetzt. Beim Gesundheitsartikel von 2008 waren es 2,4 Mio. Franken beim Verfassungsartikel Komplementärmedizin waren es 1,0 Mio. Franken.

⁵ So war zwischen 1949 und 1982 keine einzige Volksinitiative erfolgreich, während das Regierungslager in derselben Zeit 20 Niederlagen bei fakultativen Referenden einstecken musste.

traditionellerweise wesentlich weniger Gefahr ausging als von fakultativen Referenden. Im Wissen um die schlechten Erfolgschancen von Volksinitiativen konnte das Regierungslager seine finanziellen Mittel auf die risikoreicheren fakultativen Referenden konzentrieren (Kriesi 2009).

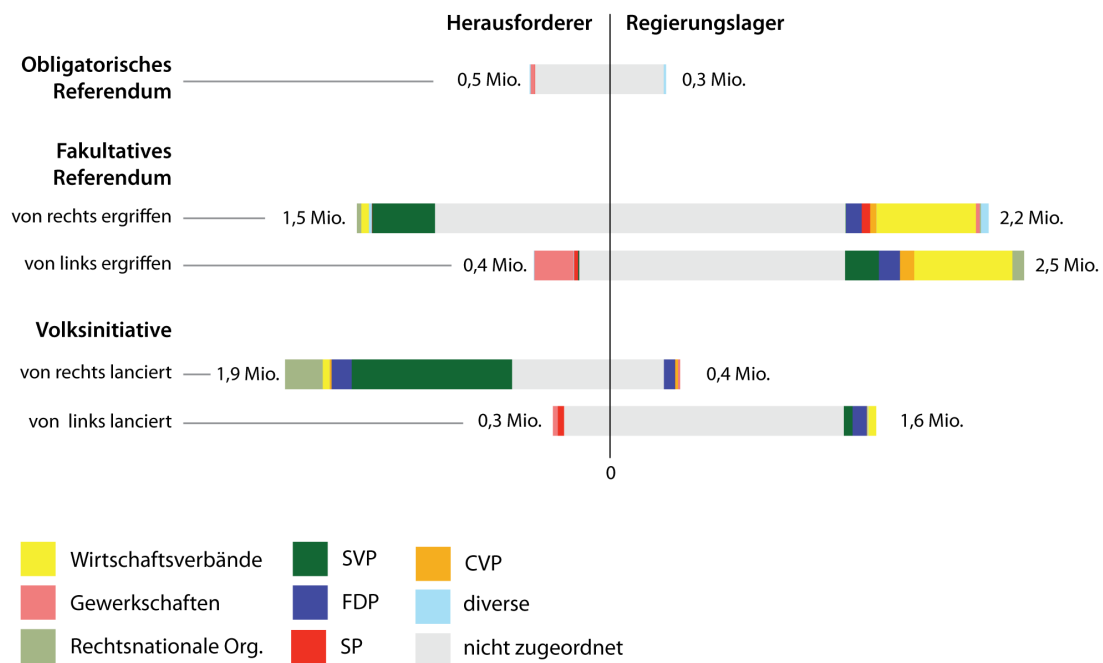


Abb. 7: Durchschnittliche Werbeausgaben des Regierungslagers und der Herausforderer nach Rechtsform der Abstimmung.

Die Asymmetrie zwischen Referenden und Initiativen schwächte sich in den letzten Jahren jedoch mehr und mehr ab und kehrte sich im Untersuchungszeitraum gar ins Gegenteil. Seit 2005 waren vier Volksinitiativen erfolgreich, während nur ein fakultatives Referendum nicht in Sinne der Regierung ausging. Die Grundgesamtheit bilden in beiden Fällen 16 Abstimmungen. Für das Regierungslager ist entgegen aller früheren Erfahrungen in den letzten Jahren ein viermal grösseres Risiko von Initiativen als von fakultativen Referenden ausgegangen. Das heisst, dass gemäss dem Kriterium der Erfolgschancen das Regierungslager den Schwerpunkt seiner Werbeausgaben von den Referenden zu den Initiativen hätte verlagern müssen. Es sei denn, die gewandelten Risiken sind nicht oder nur unvollständig antizipiert worden. Gehört doch die Vorstellung, dass fakultative Referenden umstrittener sind als Initiativen zum politikwissenschaftlichen Basiswissen in diesem Land. Vieles spricht dafür, dass nicht primär die falsche Einschätzung der Erfolgschancen für das schwache finanzielle Engagement des Regierungslagers in Abstimmungskämpfen gegen Volksinitiativen verantwortlich ist. Entscheidend für das getätigte Engagement sind nicht nur die Erfolgschancen einer Vorlage, sondern auch ihr politischer Stellenwert für die potenziellen Geld-

geber. Dies ist bedeutsam, weil die finanzielle Hauptlast der Abstimmungskampagnen für das Regierungslager nicht durch die Regierung und auch nicht durch die an der jeweiligen Regierungsallianz beteiligten Parteien getragen wird, sondern durch die Wirtschaftsverbände. Deren Position stimmt zwar in den meisten Fällen mit der Regierung überein, sie setzen jedoch ihre eigenen Prioritäten.

Dies wird in Abb. 7 sichtbar. Volksinitiativen, die von linksgerichteten Parteien oder Organisationen lanciert wurden, provozieren wesentlich grössere Werbeanstrengungen auf Seiten des Regierungslagers als Initiativen, die im rechten Spektrum verankert sind. Namentlich bei Volksinitiativen im Migrationsbereich hatten die Wirtschaftsverbände dem Regierungslager verschiedentlich die finanzielle Unterstützung verwehrt.

Dies zeigt, dass dem Faktor «politische Bedeutung» neben dem Faktor «erwartete Erfolgchancen» eine entscheidende Rolle für die getätigten Werbeausgaben zukommt. Die in den vorangegangenen Kapiteln aufgezeigten Unterschiede zwischen den Politikfeldern spielen letztlich auch für die unterschiedlichen Finanzierungsmuster zwischen den Rechtsformen eine entscheidende Rolle. Dies wird sich aller Voraussicht nach idealtypisch bei der Abstimmungskampagne zur kürzlich eingereichten SVP-Initiative gegen die Masseneinwanderung zeigen. Obwohl es sich dabei um eine von rechts lancierte Volksinitiative handelt, kann man davon ausgehen, dass das Regierungslager substanzielle Summen zu deren Bekämpfung investieren wird. Anders als beispielsweise bei der Minarett- oder der Ausschaffungsinitiative werden hier die Kerninteressen der Wirtschaftsverbände tangiert. Unabhängig von der Rechtsform wird der Abstimmungskampf zur Initiative bezüglich Werbeausgaben jenem der Referendumsabstimmung zur Personenfreizügigkeit von 2009 gleichen.

2.5 Werbeausgaben und Abstimmungserfolg

«Sind Abstimmungsergebnisse käuflich?» Dieser Frage ist der Politikwissenschaftler Hanspeter Kriesi 2009 in einem Artikel unter gleichem Titel nachgegangen. Mittels Auswertung von Inseraten in ausgewählten Zeitungen hat Kriesi hierfür den jeweiligen Werbeaufwand des «Regierungslagers» und der «Herausforderer» geschätzt und mit anderen Faktoren, die potenziell den Ausgang einer Abstimmung beeinflussen, in eine Regressionsanalyse integriert. Gemäss dieser Analyse haben sowohl die Ausgaben des Regierungslagers wie jene der Herausforderer einen signifikanten Einfluss auf das Ergebnis. Dieser Einfluss ist gemäss Kriesi jedoch «im Allgemeinen relativ gering» (Kriesi 2009: 102).

Kriesi zeigte, dass der Ausgang von Abstimmungen wesentlich durch Faktoren wie die Rechtsform, die Allianzkonstellationen sowie das Regierungsvertrauen der Stimmbürger zum jeweiligen Zeitpunkt geprägt ist. Ergänzend zu diesen Fak-

toren haben wir in der vorliegenden Studie die Rolle des betroffenen Politikfelds ins Zentrum gerückt. Wie wir auf Seite 13 gezeigt haben, spielt dieses eine zentrale Rolle für die im Rahmen eines Abstimmungskampfs getätigten Werbeausgaben. Abb. 8 auf der folgenden Seite macht deutlich, dass das Politikfeld auch für den Ausgang der Abstimmungen eine eminente Rolle spielt. So lag die durchschnittliche Zustimmung für Vorlagen zur «wirtschaftlichen Liberalisierung» bei unter 40 Prozent, während die Zustimmung für Vorlagen zugunsten von «Armee & Rüstung» bei über 60 Prozent gelegen hat.

Die Wirtschaftspolitik ist jener Bereich, bei dem das grösste Missverhältnis zwischen den investierten Werbemitteln und dem Abstimmungsergebnis besteht. Obwohl die Befürworter einer wirtschaftlichen Liberalisierung im Durchschnitt fast drei Viertel der Werbeausgaben getätigt hatten, konnten sie im Schnitt weniger als 40 Prozent der Stimmbürger auf ihre Seite ziehen. Das Paradebeispiel hierfür ist die Abstimmung zur Senkung des BVG-Mindestumwandlungssatzes von 2010. Das Befürworterlager hatte damals 82 Prozent der Werbeausgaben getätigt, gleichwohl sprachen sich nur 27 Prozent der Stimmbürger für die Vorlage aus.

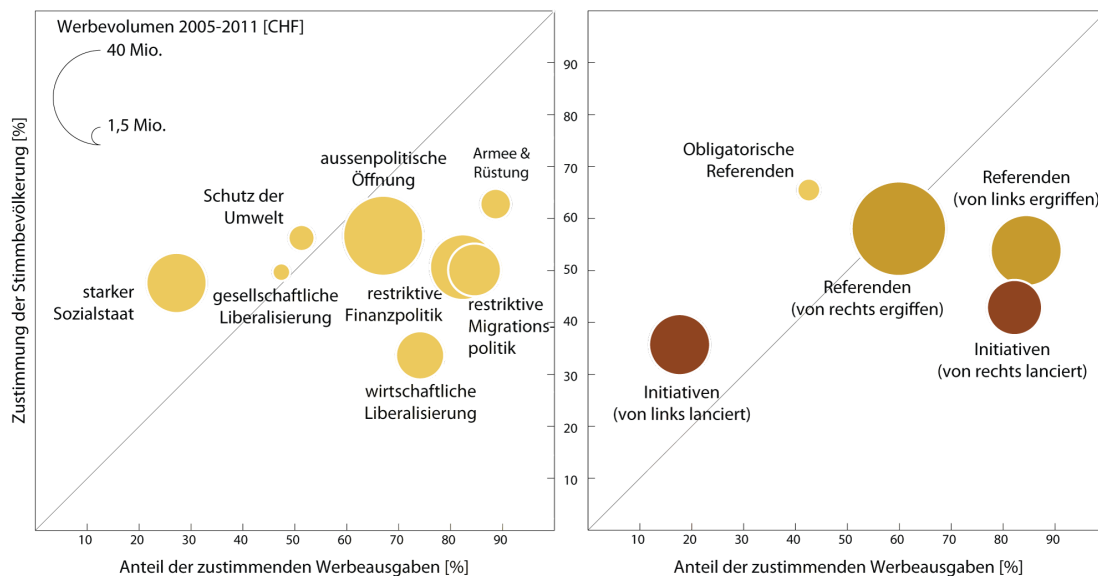


Abb. 8: Anteil der zustimmenden Werbeausgaben im Verhältnis zur Zustimmung durch die Stimmbevölkerung. Nach Politikfeldern und Rechtsformen.

Auch bei Vorlagen zur «ausserpolitischen Öffnung» setzte das Befürworterlager mehr Geld für Werbung ein als die Gegner. Das Ungleichgewicht ist jedoch weniger ausgeprägt als bei wirtschaftsliberalen Vorlagen. Gleichwohl lag die Zustimmung immer im Spektrum zwischen 50 und 60 Prozent und zwar unabhängig von den jeweiligen Werbeausgaben. Während bei der Abstimmung zur Personenfreizügigkeit von 2005 90 Prozent der Werbeausgaben von der Befürworter-

seite getätigt wurden⁶, lieferten sich Befürworter und Gegner bei der Personenfreizügigkeitsvorlage von 2009 ein finanzielles Kopf-an-Kopf-Rennen. Gleichwohl nahm die Zustimmung von 56 auf 60 Prozent zu. Dies zeigt, dass bei über lange Zeit etablierten Konfliktfeldern wie jenem zur europäischen Integration ausgesprochen persistente Einstellungsmuster existieren, die sich durch Abstimmungswerbung kaum beeinflussen lassen.

Linke und rechte Volksinitiativen

In den letzten Jahren waren Volksinitiativen von rechts deutlich erfolgreicher als solche von links. Während keine linke Volksinitiative eine Mehrheit fand⁷, waren auf der rechten Seite neben der Ausschaffungs- und der Minarett-Initiative auch zwei Initiativen zur Verschärfung des Strafrechts erfolgreich (Verwahrungsinitiative 2004, Verjährungsinitiative 2008). Während bei linken Volksinitiativen bloss 18 Prozent der Werbemittel von den Befürwortern getätigt wurden, waren es bei rechten durchschnittlich 77 Prozent. Dieses eklatante Ungleichgewicht legt den Schluss nahe, dass die Rechte ihre Initiativ-Erfolge den eigenen Geldmitteln und dem zurückhaltenden Mitteleinsatz des Regierungslagers verdankt, während die finanzschwache Linke am geballten Widerstand der Wirtschaftsverbände scheitert.

Diese plausible Interpretation wird durch einige spezifische Sachverhalte relativiert. So betrieb das nationalkonservative Lager ausgerechnet bei der erfolglosen SVP-Initiative «für demokratische Einbürgerungen» (2008) die finanziell aufwendigste Abstimmungskampagne. Obwohl keine namhafte Gegenkampagne existierte, erreichte diese Vorlage bloss 36 Prozent Zustimmung. Demgegenüber kamen die beiden erfolgreichen Initiativen zur Verschärfung des Strafrechts praktisch ohne Werbemittel aus.

Ebenfalls relativierend ist die Tatsache, dass die Linke auch bei fakultativen Referenden weder mit dem Regierungslager noch mit der Rechten mithalten kann und mit ihren Referenden trotzdem erfolgreicher ist als die Rechte. Während die Rechte im Untersuchungszeitraum bei ihren Referenden nie in die Nähe eines Abstimmungserfolgs kam, gewann die Linke die Abstimmung zum BVG-Umwandlungssatz (2010) und scheiterte nur knapp mit ihrer Opposition gegen die Unternehmensteuerreform (2008) sowie gegen die Verlängerung der Ladenöffnungszeiten (2005) – dies obwohl sie jeweils gegen eine massive finanzielle Übermacht ankämpfen musste.

⁶ Das nationalkonservative Lager konzentrierte sich auf die Schengen/Dublin-Vorlage, die drei Monate früher stattfand.

⁷ Die erfolgreiche Initiative für ein Gen-Moratorium in der Landwirtschaft wurde sowohl von linken als auch von rechten Kreisen getragen.

Diese konkreten Sachverhalte relativieren die Bedeutung der finanziellen Ressourcen für den Abstimmungserfolg. Nicht von der Hand gewiesen werden kann aber die Tatsache, dass keine der sechs erfolgreichen Volksinitiativen der letzten zehn Jahre mit einer finanzstarken Gegenkampagne des Regierungslagers konfrontiert war, während bei Volksinitiativen mit starken Gegenkampagnen gemäss Umfragen typischerweise ein markanter Rückgang der Zustimmung im Verlauf des Abstimmungskampfs zu verzeichnen ist.

Abstimmungsergebnisse sind nicht käuflich, in begrenztem Umfang haben die Werbemittel jedoch Einfluss. Dieser auf einer durchdachten statistischen Analyse beruhende Befund Kriesis spiegelt sich auch in den aufgezeigten Konstellationen. Die detaillierte Analyse der Abstimmungen der letzten sieben Jahre deutet darauf hin, dass neben der von Kriesi betonten Knappheit des Resultats auch die spezifische Konstellation eine wichtige Rolle spielt. So zeigt die hohe Konstanz der Zustimmung zur Personenfreizügigkeit unabhängig von den eingesetzten Werbemitteln, dass bei fortdauernden Konflikten mit gefestigten Einstellungsmustern Abstimmungswerbung offenbar keine wahrnehmbare Rolle spielt. Andererseits deuten die Verhältnisse bei Volksabstimmungen darauf hin, dass zwar die von den Initiativbefürwortern eingesetzten Werbesummen in keiner Weise mit dem Resultat korrespondieren, dass aber die vielen erfolgreichen Initiativen der letzten Jahre vom Fehlen substanzieller Gegenkampagnen profitiert haben.

3 Werbeausgaben für nationale Wahlen

In der Diskussion um Wahlwerbung in der Schweiz stehen drei Themen im Vordergrund: Umfang und Entwicklung des Gesamtvolumens, Unterschiede in der finanziellen Potenz der Parteien und schliesslich die Finanzierungsquellen der Parteien. Das Design der vorliegenden Studie lässt Rückschlüsse auf die beiden ersten Themenfelder zu, nicht jedoch auf das dritte. Gemessen wird, was und wie viel zugunsten der Parteien und ihrer Kandidaten ausgegeben wird, nicht jedoch wer diese Ausgaben finanziert.

3.1 Markantes Ausgabewachstum

Abb. 9 auf der folgenden Seite zeigt die Brutto-Werbeausgaben der drei nationalen Wahlen 2003, 2007 und 2011 nach Parteien. Die Beträge umfassen direkte Wahlwerbung für den National- und den Ständerat sowie allgemeine Imagewerbung der Parteien. Die gemessenen Brutto-Werbeausgaben für die nationalen Wahlen 2011 belaufen sich auf 42 Mio. Franken. Berücksichtigt sind dabei die Ausgaben von Anfang Mai bis Ende Oktober. Enthalten in diesem Betrag sind gleichermassen Ausgaben der nationalen Mutterparteien, der kantonalen Sektionen sowie individueller Kandidierender, soweit auf der Werbung auch der Name der Partei vermerkt ist.

Bei den letzten nationalen Wahlen 2007 wurden für denselben Zeitraum Werbeausgaben von 35 Mio. Franken gemessen. Damit kam es in den vier Jahren zwischen 2007 und 2011 zu einer Ausgabesteigerung von 18 Prozent. Bloss ein Fünftel dieser Steigerung geht auf die Teuerung zurück. In Abb. 9 ebenfalls dargestellt sind die Werbeausgaben im Rahmen der Wahlen 2003. Diese Zahlen sind allerdings nur bedingt für einen Zeitvergleich geeignet, da sich zwischen 2003 und 2007 aufgrund optimierter Erfassungsmethoden bei Media Focus die Erfassungstiefe verbessert haben dürfte (vgl. Seite 3). Das heisst, ein Teil des gemessenen Ausgabewachstums von 28 Prozent geht auf die verbesserte Erfassung zurück.

Aufschlussreich sind die Zahlen von 2003 gleichwohl, da sie Auskunft über die relativen Ausgaben der Parteien machen. Bei den direkt vergleichbaren Wahlen 2007 und 2011 zeigt sich bei allen Parteien ein Ausgabewachstum über der Teuerung. Überdurchschnittlich ist das Wachstum bei der CVP⁸, bei der Lega sowie bei den jungen Parteien BDP und GLP. Bemerkenswert ist, dass die Ausgaben

⁸ Der Vergleich zu 2003 lässt allerdings den Schluss zu, dass die Ausgaben der CVP im langfristigen Trend nicht überdurchschnittlich gewachsen sind.

der SVP zwischen 2007 und 2011 mit vier Prozent nur unterdurchschnittlich gewachsen sind. Dieser Befund läuft der verbreiteten subjektiven Einschätzung entgegen, dass die SVP mit ihrem Werbeaufwand 2011 neue Dimensionen erreicht habe. Der Vergleich mit den Zahlen der Wahlen 2003 zeigt, dass der grosse Ausgabensprung bei der SVP bereits 2007 erfolgt ist. Bereits im Vorfeld der Wahlen 2007 nahm die SVP bezüglich Werbeausgaben eine dominierende Rolle ein. Eine grosse Werbekampagne begleitete die Unterschriftensammlung für die Ausschaffungsinitiative («Schäfchenplakate»), eine andere war auf den damaligen Bundesrat Christoph Blocher zugeschnitten («SVP wählen! Blocher stärken!»). 2011 führte die SVP eine analoge Doppelkampagne mit den beiden Motiven «Masseneinwanderung stoppen!» sowie «Schweizer wählen SVP!» durch. Die SVP gab bei den nationalen Wahlen 2011 zwar nur unwesentlich mehr aus als 2007, wie bereits gezeigt (Seite 9) intensivierte die Partei allerdings nach 2007 ihr finanzielles Engagement bei Abstimmungskampagnen.

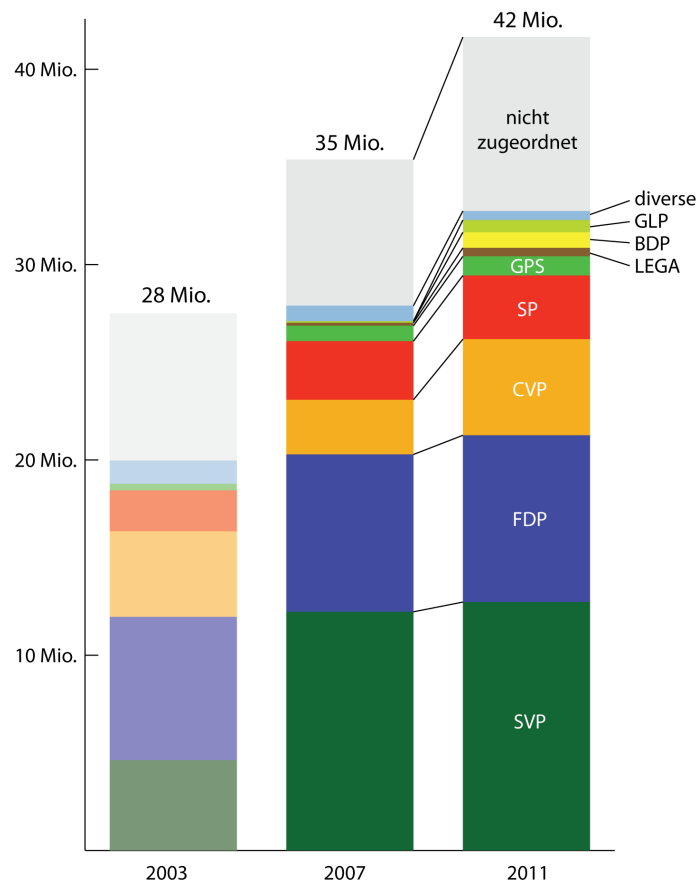


Abb. 9: Brutto-Werbeausgaben bei den Wahlen 2003, 2007 und 2011 jeweils von Mai bis Ende Oktober.

Das Wachstum der Werbeausgaben im Vorfeld nationaler Wahlen setzt einen Trend fort, der gemäss der Studie von Brändle und Ladner (1999) bereits die Entwicklung in den 1990er-Jahre charakterisiert hat. Die Entwicklung der

Wahlwerbung steht dabei im Kontrast zur Entwicklung der Werbeausgaben für Abstimmungen, die sich im Untersuchungszeitraum zumindest im Jahresschnitt nur wenig vergrößert haben.

Trotz des relativen Bedeutungsgewinns von Wahlen gegenüber Abstimmungen bleiben letztere zumindest in finanzieller Hinsicht dominant. In der Legislaturperiode 2008 bis 2011 wurden 69 Mio. Werbefranken für nationale Abstimmungskampagnen ausgegeben. Dies sind immerhin 65 Prozent mehr als für Wahlwerbung am Ende der entsprechenden Legislatur.

3.2 Werbeausgaben der Parteien

Wie der Zeitvergleich der Werbeausgaben bereits gezeigt hat, bestehen beträchtliche Unterschiede in den Werbeausgaben der Parteien. Den klaren Spitzenplatz belegt die SVP. Media Focus hat für die Periode von Mai bis Oktober 2011 Brutto-Werbeausgaben von knapp 13 Mio. Franken ausgewiesen. An zweiter Stelle liegt mit 8,5 Mio. Franken die FDP gefolgt von der CVP mit gemessenen Brutto-Ausgaben von 5 Mio. Franken. Deutlich geringer ist die finanzielle Potenz der linken Parteien. Die Werbeausgaben der SP beliefen sich auf 3,3 Mio. Franken, jene der Grünen auf knapp eine Million. Bei allen anderen Parteien wurden noch einmal geringere Beträge gemessen.

Permanenter Wahlkampf

Politisch bedeutsam ist nicht nur die Parteiwerbung, die im eigentlichen Wahlkampf getätigt wird. In der Logik des «Permanent Campaignings» (Karp & Zolleis 2004) geht der Wahlkampf nach jeder Wahl ohne Unterbruch weiter. Zu den Werbeinvestitionen für die Wahlen 2011 gehören deshalb zu einem gewissen Grad alle Werbeausgaben der Parteien, die nach den Wahlen 2007 getätigt wurden.

In der Schweiz kommt den Volksabstimmungen eine zentrale Rolle im permanenten Wahlkampf zu. Abstimmungskampagnen geben den Parteien die Möglichkeit sich mit ihren Kernthemen zu profilieren. Dies gilt in besonderem Mass für Volksinitiativen, die durch die Parteien lanciert wurden. Abstimmungswerbung durch die Parteien kann deshalb immer auch als Imagewerbung für die Parteien angesehen werden.

Abb. 10 auf der nächsten Seite zeigt die Brutto-Werbeausgaben der Parteien unter Berücksichtigung der Abstimmungswerbung im Verlauf der Legislatur. Es handelt sich somit um die summierten Brutto-Werbeausgaben der Parteien im

Rahmen nationaler Wahlen und Abstimmungen.⁹ Die Abbildung macht deutlich, dass sich das finanzielle Gefälle zwischen den Parteien unter Berücksichtigung der Abstimmungswerbung akzentuiert, da die finanzstarken Parteien überproportional in Abstimmungswerbung investierten. Bei der SVP beliefen sich die Ausgaben für Abstimmungswerbung in der vergangenen Legislatur auf knapp 40 Prozent der Werbeausgaben.¹⁰ Bei der FDP waren es 25, bei der CVP 16 und bei der SP bloss 13 Prozent. Alle anderen nationalen Parteien haben deutlich weniger als 10 Prozent ihrer Werbeausgaben in Abstimmungswerbung investiert.

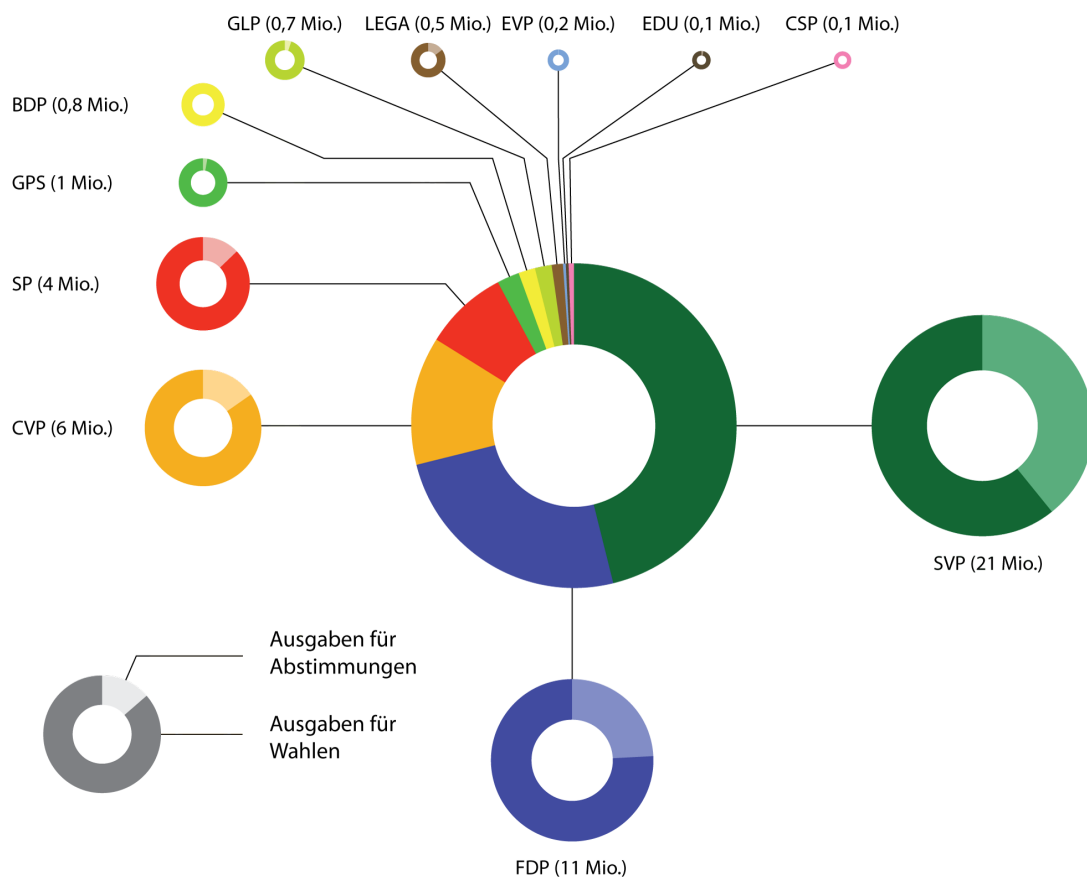


Abb. 10: Brutto-Werbeausgaben der Parteien für nationale Abstimmungen und Wahlen in der Legislatur 2008 bis 2011.

⁹ Nicht berücksichtigt sind die Ausgaben der Parteien für kantonale und kommunale Wahlen, sowie für kantonale und kommunale Abstimmungen. Auch diese Ausgaben gehören zum permanenten Wahlkampf, eine verlässliche Zuordnung anhand der Daten von Media Focus ist jedoch nicht möglich.

¹⁰ Berücksichtigt ist dabei nur Abstimmungswerbung, die im Namen der Partei erfolgt. Die Werbekampagne «Iwan S. – Vergewaltiger, bald Schweizer» gegen den Gegenentwurf zur Ausschaffungsinitiative (2010) stammte zwar von der SVP, führte diese jedoch nicht als Absender auf. Dementsprechend handelt es sich zwar um Werbung für ein Anliegen der Partei, nicht jedoch um Werbung für die Partei.

Die SVP, welche das Konzept des «Permanent Campaigning» in der Schweiz als erste und am konsequentesten umgesetzt hatte (Kriesi et al. 2005) spielt bezogen auf die kombinierten Wahl- und Abstimmungswerbeausgaben in einer eigenen Liga. Mit den gemessenen Brutto-Werbeausgaben von 21 Mio. Franken für die Legislaturperiode 2008 bis 2011 war sie fast doppelt so finanzstark wie die FDP, die mit Ausgaben von 11 Mio. Franken an zweiter Stelle stand. Insgesamt entsprechen die gemessenen Ausgaben der SVP den kombinierten Ausgaben der anderen Bundesratsparteien.

Werbeausgaben pro Parlamentssitz

Die SVP ist die Partei mit der grössten finanziellen Potenz, sie ist jedoch zugleich die Partei mit dem grössten Wähleranteil. Für den Vergleich der finanziellen Mittel der Parteien macht es Sinn, die Grössenunterschiede zwischen den Parteien mit zu berücksichtigen. Abb. 11 zeigt, wie viel die Parteien pro 2011 gewonnenem Parlamentssitz ausgegeben haben. Gezählt sind dabei sowohl National- als auch Ständeratsitze. Durchschnittlich lagen die Brutto-Werbeausgaben bei 130'000 Franken pro Parlamentssitz. Werden die Ausgaben für Abstimmungen mitgezählt, so erhöht sich dieser Wert auf 180'000 Franken. Nur zwei Parteien, nämlich die SVP und die FDP liegen über diesem Schnitt, alle anderen mehr oder weniger deutlich darunter.

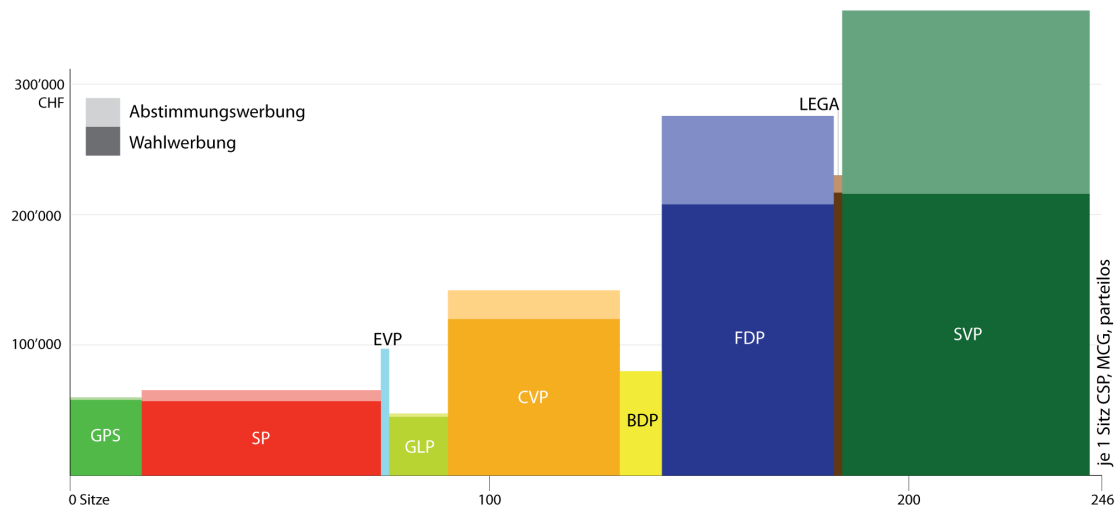


Abb. 11: Durchschnittliche Werbeausgaben der Parteien pro National- und Ständeratssitz. Die Parteien sind gemäss ihrer Position auf der Links-rechts-Achse angeordnet.

Die Aufstellung der Werbekosten pro Parlamentssitz zeigt, dass die FDP pro Sitz, den sie 2011 gewinnen konnte, fast ebensoviel für Wahlwerbung ausgab, nämlich 208'000 Franken, wie die SVP mit 215'000 Franken. Dies relativiert zu einem gewissen Grad die verbreitete Vorstellung von der finanziellen Dominanz der Rechtspartei. Tatsächlich muss jedoch diese Relativierung relativiert wer-

den. Werden nämlich die Werbeausgaben für Abstimmungen, im Sinne des «Permanent Campaigning», in der vergangenen Legislatur miteinbezogen, so liegt die SVP bezüglich Ausgaben mit 356'000 Franken pro Sitz klar in Front vor der FDP mit 276'000 Franken.

In Abb. 11 sind die Parteien gemäss ihrer Positionierung auf der Links-rechts-Achse dargestellt (Hermann & Jeitziner 2010). Damit wird der ausgesprochen starke Zusammenhang zwischen der politischen Position und den finanziellen Möglichkeiten sichtbar. Im Allgemeinen gilt: Je rechter eine Partei, desto höher ihre Werbeausgaben pro Parlamentssitz und umgekehrt. Ein Parlamentssitz der Grünen beruht mit 60'000 Franken auf bloss einem Sechstel der Werbeausgaben eines Sitzes der SVP. Unterschiede bestehen jedoch nicht nur zwischen Rechts und Links, sondern auch zwischen der Rechten und der Mitte. So hat etwa die SVP pro Sitz 2,5 Mal so viele Werbeausgaben getätigt wie die CVP. Während die Parteien der bürgerlichen Mitte bei Sachabstimmungen davon profitierten, dass sich die Wirtschaftsverbände häufig in ihrem Sinn engagieren (vgl. Seite 14) und sich so die finanziellen Unterschiede innerhalb des bürgerlichen Lagers ausgleichen, bestehen in Bezug auf die Eigenwerbung der Parteien keine Ausgleichsmechanismen.

Neben dem finanziellen Gefälle zwischen Rechts und Links bringt Abb. 11 etwas zweites Bemerkenswertes zum Ausdruck: Es ist die hohe finanzielle Effizienz der beiden jungen Parteien GLP und BDP. Die GLP hat für ihre 14 National- und Ständeratssitze durchschnittliche Werbeausgaben von bloss 50'000 Franken getätigt – weniger als alle anderen Parteien. Die BDP hat zwar mit 80'000 pro Parlamentssitz deutlich mehr ausgegeben. Setzt man diesen Betrag jedoch in Bezug zu den Ausgaben der politisch benachbarten Parteien CVP und FDP, so kann bei der BDP ebenfalls von einer hohen Kosteneffizienz gesprochen werden. Der Wahlerfolg von GLP und BDP, die mehr erreicht haben als ihnen zugetraut wurde, relativiert die Bedeutung des eingesetzten Werbegeldes. Zumindest bei diesen beiden Parteien folgt das Geld eher dem Wahlerfolg als umgekehrt. So ist anzunehmen, dass mit der Konsolidierung des Wahlerfolgs der beiden Parteien sich deren finanzielle Basis verbessern wird.

3.3 Zeitliche und Inhaltliche Struktur der Wahlwerbung

Wahlwerbung im Wochenverlauf

Verschiedene externe Faktoren prägen den zeitlichen Verlauf der Wahlwerbung in der Schweiz. Dies zeigt Abb. 12 auf der nächsten Seite. Zunächst sind dies die Sommerferien im Juli und August. Erst nach deren Ende kommt die Werbemaschine der Parteien richtig ins Laufen und erreicht typischerweise in der letzten Septemberwoche ein erstes Maximum. Es handelt sich dabei um die Phase des

Versands der Wahlunterlagen an die Stimmbürger. Das zweite, absolute Maximum erreichen die Werbeausgaben schliesslich in der zweiten Oktoberwoche, das heisst in der vorletzten Woche vor den Wahlen. Dieses zweite Maximum liegt damit kurz vor der Phase, in der die briefliche Stimmabgabe ihr Maximum erreicht. In der Woche vor den Wahlen fallen die Ausgaben schliesslich auf das Niveau von Mitte September zurück.

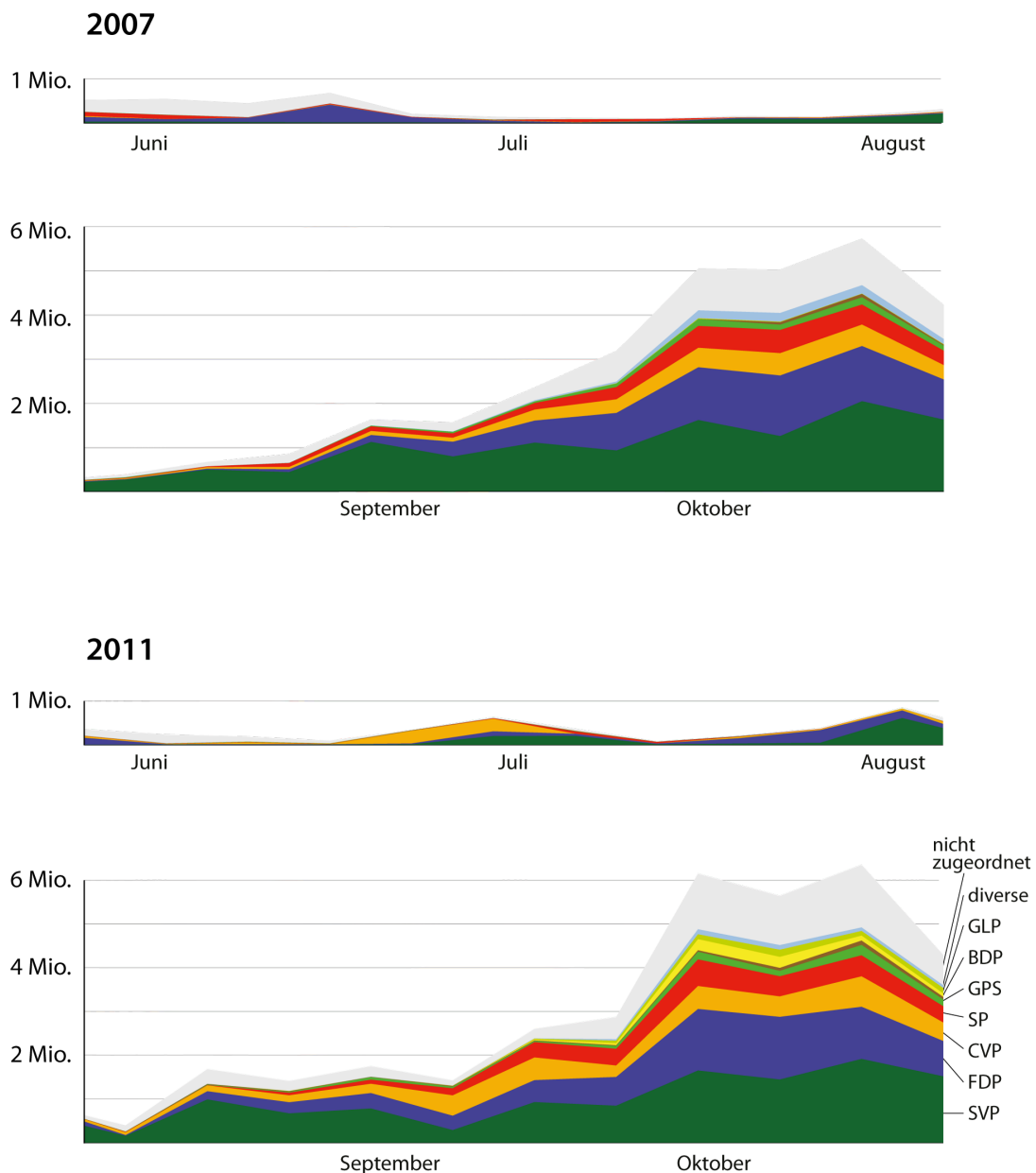


Abb. 12: Wöchentliche Werbeausgaben der Parteien bei den Wahlen 2007 und 2011.

Der durchschnittliche Abstimmungszeitpunkt hat sich in den vergangenen Jahren aufgrund der steten Bedeutungszunahme der brieflichen Stimmabgabe, die 2003 erstmals von einer klaren Mehrheit bevorzugt wurde, mehr und mehr nach

vorne verschoben (Lutz 2008). Dies spiegelt sich im zeitlichen Verlauf der Werbeausgaben, die sich 2011 im Vergleich zu 2007 (und zu 2003) vom eigentlichen Wahltermin zum Zeitpunkt der Verteilung der Wahlunterlagen verschoben haben. So tätigten 2011 drei Parteien (SP, FDP und BDP) ihre grössten wöchentlichen Werbeausgaben bereits in der letzten Septemberwoche.

Die Verlagerung der Werbeausgaben erfolgte jedoch nicht nur innerhalb der heissen Wahlkampfphase, sondern es besteht auch eine Tendenz zur Verlängerung des Wahlkampfs. 2007 wurden 73 Prozent der Werbeausgaben in den letzten sechs Wahlkampfwochen getätigt, 2011 waren es noch 68 Prozent. Nicht alle Parteien können es sich allerdings leisten, beim Trend zur Verlängerung der Werbephase mitzumachen. So konzentrierten bei den vergangenen Wahlen die beiden jungen Parteien BDP und GLP 98 bzw. 93 Prozent ihrer vergleichsweise bescheidenen Werbemittel auf die letzten sechs Wahlkampfwochen. Bei den linken Parteien SP und GP waren es etwas mehr als 80 Prozent. Demgegenüber tätigte die finanzstarke SVP nur zwei Drittel ihrer Ausgaben in dieser Phase. Abweichend zur verbreiteten Auffassung, dass Wahlwerbung nach oder allenfalls vor den Sommerferien plaziert werden müsse, leistete sich die Partei eine mehr als sechshunderttausend Franken teure Werbeaktion im Vorfeld des 1. Augusts.

Die zeitliche Verteilung der Werbeausgaben ist allerdings nicht nur eine Frage der vorhandenen Mittel, sondern durchaus auch eine Frage der Prioritäten. Dies zeigt der Vergleich von FDP und CVP. Während die FDP ihre Mittel vergleichsweise konzentriert in die heisse Wahlkampfphase investierte und 71 Prozent der Werbeausgaben in den letzten sechs Wahlkampfwochen tätigte, waren es bei der CVP nur 59 Prozent. Bereits Ende Juni, noch vor den Sommerferien, war die CVP mit einer Werbeaktion zu Brutto-Kosten von mehr als 0,5 Mio. Franken präsent. Die CVP folgte damit der SVP im Stil moderner, amerikanischer Wahlkampagnen bereits in einer frühen Wahlkampfphase das Terrain zu besetzen. Wie Abb. 12 zeigt, fehlten der CVP dann allerdings im Gegensatz zur SVP die Mittel für eine eigentliche Schlussoffensive.

Typisierung der Werbung

In Hinblick auf die Wahlen 2011 hat Media Focus die Wahlwerbung den drei Kategorien «Ständerat», «Nationalrat» und «Partei» zugeteilt. Bei den beiden ersten Kategorien handelt es sich um klassische Wahlwerbung. D.h. einzelne Personen oder ganze Wahllisten werden zur Wahl in den National- oder Ständerat empfohlen. Bei der dritten Kategorie handelt es sich um allgemeine Imagewerbung für die Partei.

Diese Aufteilung ist bedeutsam, weil sie Hinweise über die Absender der Werbung gibt. Imagewerbekampagnen werden typischerweise von den nationalen Mutterparteien getätigt oder zumindest koordiniert. Die Werbung für einzelne

Kandidierende und Wahllisten geschieht dagegen in den einzelnen Wahlkreisen. Im Fall der nationalen Wahlen sind die Urheber folglich die kantonalen Parteisektionen oder die Kandidierenden selber.

Auch wenn mit der Analyse der Brutto-Werbeausgaben grundsätzlich keine Aussagen über die Parteifinanzierung gemacht werden können, gibt die Aufschlüsselung nach Werbetyt Hinweise über den Zentralisierungsgrad der Parteien sowie über die Rolle der investierten Eigenmittel der Kandidierenden.

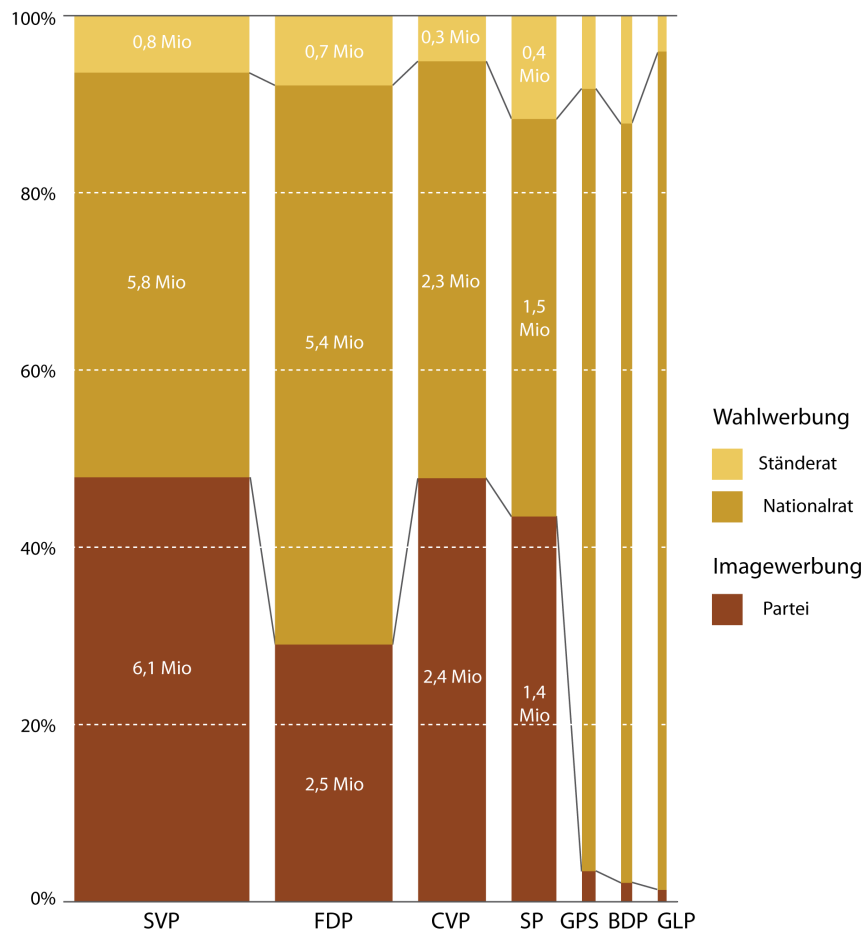


Abb. 13: Aufteilung des Werbeaufwands der Parteien nach spezifischer Wahlwerbung für den National- und Ständerat, sowie nach allgemeiner Imagewerbung.

Wie Abb. 13 zeigt, hatten sich bei den Wahlen 2011 nur die vier grossen Parteien SVP, SP, FDP und CVP neben der spezifischen Wahlwerbung auch Imagewerbung in wahrnehmbarem Umfang geleistet. Nicht oder kaum in Imagewerbung investierte neben den beiden jungen Parteien BDP und GLP auch die Grünen Partei. Dies ist bemerkenswert, sind doch die Grünen seit Jahrzehnten in der schweizerischen Parteienlandschaft etabliert.

Im Quervergleich der vier grossen Parteien fällt vor allem der tiefe Anteil der Imagewerbung bei der FDP auf. Während fast 50 Prozent der Werbeausgaben

von CVP und SVP in Form von Imagewerbung getätigt wurden, waren es bei den Freisinnigen nur knapp 30 Prozent. Im Umkehrschluss heisst dies, dass bei der FDP überdurchschnittlich viel Wahlwerbung für einzelne Kandidierende und für Wahllisten getätigt wurde. Mit einem Brutto-Umfang von über 6 Mio. Franken wurde bei der FDP ähnlich viel Geld für einzelne Kandidierende und für Wahllisten ausgegeben wie bei der finanzstarken SVP, während sich die FDP bezüglich Imagewerbung mit 2,5 Mio. Franken auf dem Niveau der CVP bewegte.

Daraus kann geschlossen werden, dass die relativ hohen summierten Werbeausgaben der FDP nicht zuletzt auf das finanzielle Engagement einzelner Kandidierender zurückgeführt werden können. Dies erklärt auch, warum sich die Werbeausgaben der FDP, wie wir auf Seite 27 gezeigt haben, stark auf die letzten Wahlkampfwochen konzentrierten. Während Imagewerbung früh im Wahlkampf eine entscheidende Rolle spielt, erfolgt die Werbung für Wahllisten und einzelne Kandidierende in der Regel erst in einer späteren Phase des Wahlkampfes.

Das Gegenstück zur FDP in Bezug auf die Ausgabenstruktur bilden SVP und CVP. Wenig erstaunlich ist dies bei der SVP. Bei der wählerstärksten Partei ist die zentrale Rolle von Imagewerbung seit längerem augenfällig. Bemerkenswert ist jedoch, dass der Anteil der Imagewerbung an den Werbeausgaben bei der CVP mit knapp 50 Prozent auf ähnlich hohem Niveau lag wie bei der SVP. Das hohe relative Gewicht der Imagewerbung bei der CVP und der SVP passt zur proportional starken Bedeutung von Ausgaben in einer frühen Phase des Wahlkampfes bei diesen beiden Parteien.

Abb. 13 zeigt nicht nur die Aufteilung der Werbegelder in traditionelle Wahlwerbung und in Partei-Imagewerbung, sie zeigt auch die Anteile der Werbemassnahmen für den Nationalrat im Verhältnis zum Ständerat. Auffällig ist dabei das markante Ungleichgewicht zugunsten des Nationalrats. Die Gesamtsumme der Werbung für Nationalratskandidierende ist sieben Mal so gross wie jene für Ständeratskandidierende, obwohl beide Räte politisch dasselbe Gewicht haben und Ständeratskandidaturen insbesondere in grossen Kantonen meist Zugpferdcharakter für die Wahlen insgesamt haben. Selbst wenn die unterschiedliche Grösse der beiden Parlamentskammern berücksichtigt wird, liegen die Ausgaben pro Nationalratssitz um 60 Prozent über jenen für einen Ständeratsitz.

Die Asymmetrie zeigt, dass Wahlkampagnen in der Schweiz bis heute stark durch die Kandidierenden getrieben sind. Wichtiger als die politische Bedeutung eines Parlamentssitzes ist die Anzahl der Kandidierenden, die sich dafür bewerben. Bei den Wahlen 2011 war das Feld der Nationalratskandidierenden fast 20 Mal so gross wie jenes der Kandidierenden für den Ständerat.

Bevorzugte Werbeträger

Das Plakat als Werbeträger spielte bei den Wahlen 2011 für alle Parteien eine zentrale Rolle. Mit Ausnahme der Lega dei Ticinesi floss bei allen Parteien der grösste Teil des Werbeetats in dieses Medium, gefolgt von der Tages- und Wochenpresse, die den zweitwichtigsten Werbeträger bilden.

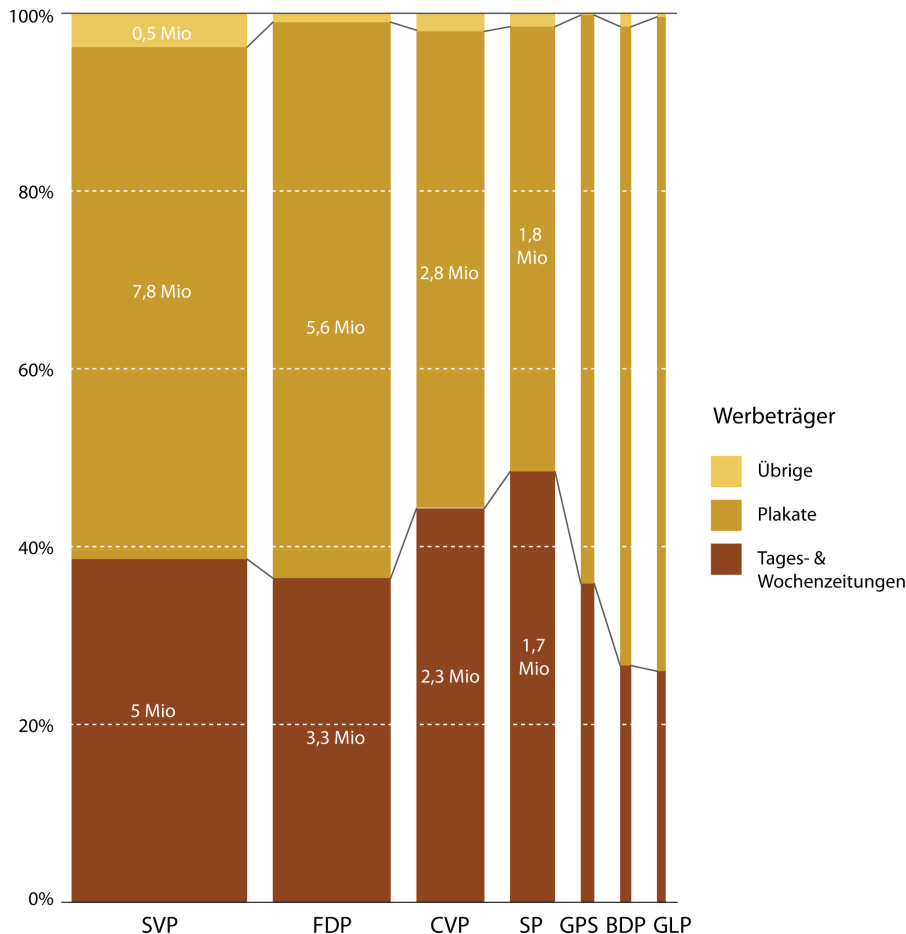


Abb. 14: Werbeausgaben der Parteien aufgeteilt nach Werbeträger.

Besonders ausgeprägt ist die Konzentration der Finanzmittel auf den Werbeträger Plakat bei den Kleinst- und Kleinparteien. Über 80 Prozent der Werbeausgaben von EVP und EDU sind dafür aufgewendet worden. Bei BDP und GLP waren es mehr als 70 Prozent. Die relative hohe Preisschwelle für Werbung in die Tages- und Wochenpresse scheint zu einem spezifischen Kleinparteien-Media-Mix zu führen. Es sind aber nicht nur die Kleinparteien die überdurchschnittlich stark auf Plakatwerbung setzten. So fand die spezifische Werbung für Nationalratskandidierende und -listen zu fast 70 Prozent auf Plakaten statt, während die allgemeine Imagewerbung der Parteien zu über 50 Prozent als Inseratwerbung erfolgte. Neben der Preisschwelle für Zeitungswerbung spielt hier die unterschiedliche geografische Streugenaugigkeit der beiden Werbeträger eine Rolle. So führen nämlich Zeitungen und andere Presseerzeugnisse mit überkantonalem

Verbreitungsgebiet bei Personen- und Listenwerbung zu Streuverlusten, da sie sich nicht auf den betroffenen Wahlkreis beschränken. Bei der allgemeinen Imagewerbung der Parteien ist dies dagegen kein Problem.

Insgesamt setzten die grösseren Parteien zumindest in der Tendenz auf dieselben Werbeträger. Gleichwohl können unterschiedliche Prioritäten festgestellt werden, insbesondere zwischen FDP und SP. Erstere zeigte sich besonders affin gegenüber Plakatwerbung, während letztere im Vergleich aller Parteien den grössten Anteil in Zeitungswerbung investierte. Die Ausgaben der SP für Werbung in der Tages- und Wochenpresse waren mit 1,7 Mio. Franken fast ebenso gross wie jene für Plakatwerbung (1,8 Mio.).

Interessanterweise gleichen sich auch bei der Wahl der Werbeträger SVP und CVP am stärksten. Wie wir in den vorangegangenen Abschnitten gezeigt haben, wählten die beiden Parteien, die sich in ihrer politischen Kultur an sich stark unterscheiden, bereits bei der Kampagnenplanung und den Werbetypen ähnliche Werbestrategien.

Kaum eine Rolle spielten für alle Parteien die Werbekanäle, die in Abb. 14 unter «übrige» zusammengefasst sind. Die einzig nennenswerten Anteile finden sich bei SVP und CVP. Erstere investierte etwas über 3 Prozent ihres Werbebudgets in Kinowerbung («Badi-Webespot»), letztere fast 5 Prozent in so genannte Publikumspresse¹¹. Wie in den methodischen Erläuterungen eingangs dieses Berichts dargelegt, werden von Media Focus jedoch nicht alle Werbekanäle erfasst. Der wichtigste fehlende Werbekanal ist dabei das Direct Mailing. Streuwurfsendungen spielen bei Wahlen als dritter Kanal nach Plakaten und Zeitungsinseraten eine durchaus wichtige Rolle. In kleinerem Rahmen, aber mit klar steigender Tendenz, kommt schliesslich die Internetwerbung dazu, die von Media Focus derzeit noch nicht zuverlässig erfasst wird.

Die tatsächlichen Werbeausgaben der Parteien sind grösser als die in dieser Studie aufgeführten. Der Vergleich des Media-Mixes bei den erfassten Werbeträgern der vier grossen Parteien lässt allerdings den Schluss zu, dass die Parteien in den allgemeinen Zügen auf dieselben Werbekanäle vertrauen und dass somit die gemessenen Werbeausgaben einigermaßen repräsentativ sind für die tatsächlich getätigten Ausgaben.

¹¹ Regelmässig, wöchentlich oder seltener herausgegebene Printprodukte, die sich an breite Zielpublika richten und allgemein zugänglich sind.

4 Resümee

Der Umfang von Abstimmungs- und Wahlwerbung in der Schweiz ist durch ausgeprägte Ungleichheiten gekennzeichnet: Ungleichheiten zwischen den Parteien im Wahlkampf, zwischen den befürwortenden und gegnerischen Lagern bei Volksabstimmungen aber auch zwischen den einzelnen Abstimmungsvorlagen. Besonders bemerkenswert ist die Ungleichheit der Mittel bei Volksabstimmungen: Bei fünf von sechs Abstimmungen kann das eine Lager mehr als doppelt so viele Werbemittel einsetzen wie das andere. Bei zwei Drittel der Abstimmungen übertrifft das Ungleichverhältnis gar den Faktor 4 zu 1.

Der grosse finanzielle Graben besteht dabei zwischen dem bürgerlichen Lager und der Linken. Insbesondere bei ihren Kernthemen muss die Linke fast immer gegen eine finanzielle Übermacht ankämpfen. Entgegen der verbreiteten Vorstellung ist es jedoch nicht die SVP, welche die Abstimmungsarena dominiert. Vielmehr wurden im Untersuchungszeitraum 2005 bis 2011 bei Abstimmungskampagnen am meisten Gelder im Sinne der CVP ausgegeben (mit geringem Vorsprung auf die FDP). Die CVP verfügt zwar selber nur über geringe Finanzmittel für Abstimmungskampagnen, sie profitiert jedoch am meisten von Werbegeldern von Dritten. Die zentrale Rolle liegt dabei bei den Wirtschaftsverbänden, denen eine überragende Rolle bei den Abstimmungskampagnen in der Schweiz zukommt. Sie sorgen dafür, dass CVP und FDP bei Abstimmungen insgesamt mehr Werbegelder in ihrem Rücken haben als die finanzstarke SVP. Dies bedeutet jedoch auch, dass sie der Prioritätensetzung der Wirtschaftsverbände ausgeliefert sind.

Permanenter Wahlkampf

Etwas anders präsentiert sich die Sachlage bei den nationalen Wahlen. Hier, wo die eigenen Finanzmittel zählen, ist die SVP der klare Werbepremus. Betrachtet man die getätigte Wahlwerbung pro Parlamentssitz, so landet die kleinere FDP auf demselben Ausgabenniveau wie die SVP. Dies gilt allerdings nur, wenn nur die unmittelbare Wahlwerbung berücksichtigt wird. Politisch bedeutsam ist jedoch nicht nur die Werbung, die im eigentlichen Wahlkampf getätigt wird. In der Logik des «Permanent Campaignings» geht der Wahlkampf nach jeder Wahl ohne Unterbruch weiter. Dabei nehmen die Volksabstimmungen eine zentrale Rolle ein. Abstimmungskampagnen geben den Parteien die Möglichkeit, sich mit ihren Kernthemen zu profilieren. Abstimmungswerbung durch die Parteien kann deshalb immer auch als Imagewerbung für die Parteien angesehen werden.

Wird die Abstimmungswerbung der vergangenen Legislatur mitgezählt, hat die SVP auch pro Parlamentssitz klar am meisten ausgegeben. Mit fast 360'000 Franken

pro Parlamentssitz hat die SVP mehr als sechs Mal so viel pro Sitz ausgegeben wie die Grünliberalen, die zu den grossen Gewinnern der Wahlen 2011 gehörten. Insgesamt spiegelt sich im Ausgabenniveau fast eins zu eins die Position der Parteien auf der Links-rechts-Achse: Je weiter rechts, desto mehr Werbegelder, je weiter links desto weniger Werbegelder (vgl. Abb. 11).

Diese Studie zeigt, dass das politische Profil des Geldes alles andere als neutral ist. Das Geld liegt bei Abstimmungen und Wahlen gleichermassen klar rechts der Mitte. Die vertiefte Analyse der Relationen zwischen Finanzmittel und Erfolg macht jedoch zugleich deutlich, dass der Einfluss des Geldes auf die politischen Entscheide nicht überschätzt werden sollte. So war zum Beispiel die Abstimmungskampagne der SVP zu ihrer Initiative «für demokratische Einbürgerungen» von 2008 zugleich eine ihrer teuersten wie auch eine ihrer erfolglosesten. Ebenso nahm die Zustimmung zur Personenfreizügigkeit zwischen 2005 und 2009 zu, obwohl die Gegenkampagne massiv verstärkt wurde. Gleichzeitig fällt auf, dass die ungewöhnlich vielen Mehrheiten bei (rechtsgerichteten) Volksinitiativen in den letzten Jahren allesamt unter Ausbleiben substanzieller Gegenkampagnen zustande kamen, während die Initiativen, die sich mit einer grossen Kampagne der Wirtschaftsverbände konfrontiert sahen, allesamt scheiterten.

5 Anhang

5.1 Liste der Abstimmungen

Abstimmung	Datum	Ja [CHF]	Nein [CHF]	Total [CHF]
Abkommen Schengen/Dublin	05.06.05	3'400'000 (50.6%)	3'400'000 (49.4%)	6'800'000
Partnerschaftsgesetz	05.06.05	500'000 (71.3%)	200'000 (28.7%)	700'000
Personenfreizügigkeit (Ost-Erweiterung)	25.09.05	7'500'000 (90.1%)	800'000 (9.9%)	8'300'000
VI Gen-Moratorium	27.11.05	10'000 (1.9%)	600'000 (98.1%)	610'000
Ladenöffnungszeiten an Bahnhöfen	27.11.05	2'300'000 (92.5%)	200'000 (7.5%)	2'500'000
Bildungsartikel	21.05.06	3'400 (94.9%)	100 (5.1%)	3'500
VI «Nationalbankgewinne für die AHV»	24.09.06	200'000 (14.7%)	1'200'000 (85.3%)	1'400'000
Ausländergesetz & Asylgesetz	24.09.06	1'200'000 (68.5%)	600'000 (31.5%)	1'800'000
Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas	26.11.06	2'700'000 (97.5%)	100'000 (2.5%)	2'800'000
Familienzulagengesetz	26.11.06	500'000 (31.7%)	1'100'000 (68.3%)	1'600'000
VI «Für eine soziale Einheitskrankenkasse»	11.03.07	300'000 (13.7%)	1'600'000 (86.3%)	1'900'000
Revision Invalidenversicherung (IVG)	17.06.07	2'700'000 (92.5%)	200'000 (7.5%)	2'900'000
VI «Gegen Kampfjetlärm in Tourismusgebieten»	24.02.08	3'500 (1.7%)	200'000 (98.3%)	203'500
Unternehmenssteuerreformgesetz II	24.02.08	4'300'000 (95.9%)	200'000 (4.1%)	4'500'000
VI «für demokratische Einbürgerungen»	01.06.08	4'400'000 (95.7%)	200'000 (4.3%)	4'600'000
VI «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda»	01.06.08	200'000 (99.1%)	1'500 (0.9%)	201'500
Gesundheitsartikel	01.06.08	1'000'000 (42.5%)	1'400'000 (57.5%)	2'400'000
VI «flexibles AHV-Alter»	30.11.08	1'000'000 (29.7%)	2'300'000 (70.3%)	3'300'000
VI «Abschaffung Verbandsbeschwerde»	30.11.08	1'500'000 (50.4%)	1'400'000 (49.6%)	2'900'000
VI «Hanf-Legalisierung»	30.11.08	100'000 (15.8%)	500'000 (84.2%)	600'000
Heroinabgabe	30.11.08	100'000 (94.6%)	5'000 (5.4%)	105'000
Personenfreizügigkeit (Fortführung/Erweiterung)	08.02.09	6'000'000 (54%)	5'100'000 (46%)	11'100'000
Verfassungsartikel Komplementärmedizin	17.05.09	1'000'000 (100%)	0 (0%)	1'000'000
Biometrische Pässe	17.05.09	40'000 (68.7%)	20'000 (31.3%)	60'000
MWST-Prozent für IV	27.09.09	3'500'000 (38.3%)	5'600'000 (61.7%)	9'100'000
Verzicht auf allgemeine Volksinitiative	27.09.09	1'000 (100%)	0 (0%)	1'000
Spezialfinanzierung Luftverkehr	29.11.09	30'000 (100%)	0 (0%)	30'000
VI «Verbot Kriegsmaterial-Export»	29.11.09	300'000 (14.2%)	1'800'000 (85.8%)	2'100'000
Minarett-Initiative	29.11.09	1'800'000 (86.4%)	300'000 (13.6%)	2'100'000
Tierschutzanwalt-Initiative	07.03.10	900'000 (86.2%)	100'000 (13.8%)	1'000'000
BVG-Mindestumwandlungssatz	07.03.10	5'400'000 (82.2%)	1'200'000 (17.8%)	6'600'000
Arbeitslosenversicherungsgesetz	26.09.10	3'400'000 (73.3%)	1'200'000 (26.7%)	4'600'000
Ausschaffungsinitiative & Gegenvorschlag	28.11.10	3'600'000 (87.4%)	500'000 (12.6%)	4'100'000
Steuergerechtigkeits-Initiative	28.11.10	300'000 (5.4%)	5'700'000 (94.6%)	6'000'000
VI «Für den Schutz vor Waffengewalt»	13.02.11	200'000 (9%)	1'800'000 (91%)	2'000'000

5.2 Literatur

- Balmelli, T. (2001). Le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Entre exigences démocratiques et corruptions.
- Drysch T. (1998). Parteienfinanzierung: Österreich, Schweiz, Deutschland.
- Egan, P. J. & Sherrill, K. (2010). California's Proposition 8 and America's Racial and Ethnic Divides on Same-Sex Marriage.
- Gernet H. (2010). Vom Geld der Parteien. Parteienfinanzierung im eidgenössischen Parlament 1964 – 2005.
- Gernet H. (2011). (Un-)heimliches Geld. Parteienfinanzierung in der Schweiz. Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Glaser L. (1986). Die Parteien, das Geld und die Versuchungen der Macht. In: Mühleisen H.-O. (Hrsg.): Das Geld der Parteien. Parteienfinanzierung zwischen staatspolitischer Notwendigkeit und Kriminalität.
- Hermann M. & Jeitziner B. (2010): Das Links-Rechts-Rating: klare Fronten. In: NZZ, 26. November 2010
- Karp M. & Zolleis U. (Hrsg.) (2004): Politisches Marketing.
- Kriesi H., Lachat R., Selb P., Bornschier S., Helbling M. (Hrsg.) (2005). Der Aufstieg der SVP. Acht Kantone im Vergleich.
- Kriesi H. (2009). Sind Abstimmungen käuflich? In: Vatter A., Varone F., Sager F. (Hrsg.): Demokratie als Leidenschaft. Festschrift für Wolf Linder zum 65. Geburtstag.
- Ladner A. & Brändle M. (1999). Parteienförderung in der Schweiz. Analysen und Vorschläge.
- Lutz, G. (2008): Eidgenössische Wahlen 2007. Wahlteilnahme und Wahlentscheid. Selects.