

## GELD UND GEIST IN DER DIREKTEN DEMOKRATIE

### Über den Zusammenhang von Abstimmungsbudget, Abstimmungskampagne und Abstimmungserfolg\*

---

Sind Volksabstimmungen käuflich? Für die einen ist die Frage an sich schon ein Sakrileg, für die anderen ist das kleinere Budget im Abstimmungskampf bereits die Erklärung für ihr Scheitern in der Volksabstimmung. Dieser Aufsatz setzt sich vor allem mit der zweiten Gruppe auseinander, welche davon ausgeht, dass im Abstimmungskampf die Grösse des Budgets den Ausschlag gibt.

Eingangs soll aber unmissverständlich festgehalten werden, dass häufig ein evidentes finanzielles Ungleichgewicht zwischen den beiden Kontrahenten im Abstimmungskampf besteht, was äusserst störend ist, genauso wie Heimlichtuerei bezüglich der Herkunft der Gelder; dies nährt und stützt die These der käuflichen Demokratie, vor allem, wenn in vielen Fällen jene Seite im Abstimmungskampf siegt, die auch finanziell mehr in die Kampagne investieren konnte. Die „Verlierer aufgrund des kleineren Portemonnaies“ können sich zudem auf den unseligen Ausspruch des schweizerischen PR-Gurus Rudolf Farner stützen, dass er mit einer Million Franken aus einem Kartoffelsack einen Bundesrat machen könne.

Der Tatbestand der finanziell ungleich langen Spiesse im Abstimmungskampf wiegt umso schwerer, wenn er von der schwächeren Seite selber noch verinnerlicht wird und diese daran hemmt, ihre Forderungen offensiv und phantasievoll vorzutragen. In ausgeprägter Form geschah dies 1988 bei der Abstimmung über die „Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation“: Das offensichtliche Faktum der ungleichen Abstimmungsbudgets schien die Initiantinnen und Initianten derart zu lähmen, dass sie ihre durchaus mehrheitsfähigen Themen der Bekämpfung der Bodenspekulation und der Wohnungsnot relativ phantasie- und kraftlos vortrugen und sich darauf konzentrierten, das übergrosse (vermeintliche) 20-Mio-Budget der Gegner anzuprangern; phasenweise schien es, als sollten die gegnerischen Millionen zu einem Argument für die „Stadt-Land“-Initiative werden. Anders dagegen die Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA), die ihre „politisch unmögliche“ Forderung, die Schweizer Armee abzuschaffen, über Jahre hinweg kontinuierlich und beharrlich, phantasie- und lustvoll unter die Leute trug, und sich von politischen Repressionen und der millionenschweren Kampagne der Gegner wenig beeindrucken liess. Vielmehr gelang es der GSoA, die Unterstützung von Hunderten von Menschen zu erhalten, unter anderem von Persönlichkeiten wie Roman Brodmann, Friedrich Dürrenmatt und Max Frisch: In Gratisarbeit liebevoll entworfene Abstimmungsplakate, Projekte wie das Musikfestival auf dem Bundesplatz, ein vieldiskutierter Film von Roman Brodmann, ein Bonmot von Friedrich Dürrenmatt, ein Theaterstück von Max Frisch – um nur einige Beispiele zu nennen – vermochten das finanzielle Handicap der GSoA nicht nur zu kompensieren, sondern wurden gleichsam zu ihrer Stärke.

Zugegeben, es kann nicht jeder Abstimmungskampf mit dieser Intensität geführt werden, vom Thema wie von den verfügbaren Kräften her. Und darum hat die Frage nach dem Abstimmungsbudget eben doch eine Bedeutung. Dabei sagt aber die Höhe der verfügbaren Gelder an sich wenig aus; die finanziellen Mittel, welche die Armeebefürworter beispielsweise dem „Forum Jugend und Armee“ zur Bekämpfung der Initiative der GSoA zur Verfügung stellten, waren – steinzeitmässig wie diese Kampagne geführt wurde – zum Fenster hinausgeworfenes Geld. Entscheidend ist nicht allein die Höhe des Budgets, sondern die Art und Weise, wie die Gelder ausgegeben werden respektive welche Ressourcen mit den verfügbaren Geldern für die Verbreitung einer Idee eingesetzt werden. Dass aber mit der Höhe des Budgets die Möglichkeit steigt, Ressourcen zu finden, welche es ermöglichen, die Argumente und Ideen in der bestmöglichen Form den Stimmberechtigten zu präsentieren, ist selbstredend.

---

\* nicht publiziertes Manuskript (September 1991)

Der folgende Aufsatz besteht aus drei Kapiteln: Das erste stellt in einem gerafften Abriss die Entwicklung der direkten Demokratie in der Schweiz dar, das zweite widmet sich den verschiedenen Faktoren des Meinungsbildungsprozesses im Abstimmungskampf stellt verschiedene politologische Erklärungsmodelle vor. Das dritte Kapitel untersucht verschiedene Strukturen von Abstimmungskämpfen und beschreibt die Art und Weise, wie im Abstimmungskampf versucht wird, auf den Meinungsbildungsprozess einzuwirken und diesen zu beeinflussen. Grundlage dieses Kapitels ist eine eigene Untersuchung, welche anhand von vier ausgewählten Abstimmungen die Aktivitäten der Pro- und Contra-Seiten analysiert; dabei werden verschiedene Typen von Abstimmungskampagnen unterschieden und die Frage der Käuflichkeit von Abstimmungen thematisiert und illustriert.

## 1. Die Geschichte der Volksabstimmung in der Schweiz

Volksabstimmungen werden auf dem Territorium der heutigen Schweiz schon seit mehreren hundert Jahren und in verschiedenen Formen durchgeführt: so beispielsweise als Landsgemeinde, welche besonders im Alpenraum verbreitet war, als Ämterbefragung, welche die Städte in der frühen Neuzeit bei „ihren“ Untertanen durchführten, und als Abstimmung an der Urne. Die Idee der Volksabstimmung in der Schweiz hat keine einheitliche Tradition; sie basiert teils auf altgermanischem Gedankengut, teils auf den Ideen der Aufklärung.

Die Volksabstimmung, wie wir sie heute kennen, beruht weitgehend auf dem Gedankengut der Aufklärung und wurde im 19. Jahrhundert eingeführt. Ausgangspunkt ist die Idee der Volkssouveränität: Dem Volk steht allein das Recht zu, die Verfassung total oder in einzelnen Punkten zu revidieren. Diese beiden Bestimmungen – das Recht, eine neue Staatsverfassung zu beschliessen und das Recht, zu sämtlichen Verfassungsänderungen, die das Parlament beschliesst, definitiv „ja“ oder „nein“ zu sagen – wurden 1848 als sogenanntes obligatorisches Verfassungsreferendum in der Bundesverfassung verankert. Damit eine Verfassungsänderung Gültigkeit erlangt, müssen ihr in der Abstimmung nicht nur die Mehrheit der Stimmenden, sondern auch die Mehrheit der Kantone zustimmen („Ständemehr“). 1874 wurde im Zuge der Revision der Bundesverfassung das fakultative Referendum eingeführt; dieses besteht darin, dass ein Bundesgesetz, ein allgemein verbindlicher Bundesbeschluss oder (seit 1976) ein unbefristeter Staatsvertrag dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden muss, sofern dies 30'000 respektive (seit 1977) 50'000 Stimmberechtigte mit ihrer Unterschrift verlangen; die Frist für die Sammlung der Unterschriften beträgt drei Monate. Da das fakultative Referendum keine Verfassungsänderung betrifft, ist für die Inkraftsetzung der entsprechenden Vorlage nur die zustimmende Mehrheit der Stimmenden, nicht aber der Kantone erforderlich. 1891 wurde schliesslich das Instrument der Volksinitiative eingeführt. Anders als beim Referendum, wo die Stimmenden nur Stellung zu bereits von Parlament und Regierung getroffenen Beschlüssen nehmen können – quasi als Notbremse -, gibt die Initiative 50'000 respektive (seit 1977) 100'000 Stimmberechtigten das Recht, selber eine partielle oder totale Verfassungsänderung zu formulieren, welche dem Souverän zur Stellungnahme unterbreitet werden muss. Volksinitiativen werden häufig von jenen Gruppen und Parteien lanciert, welche im Parlament zu wenig repräsentiert sind; eine Massierung von Initiativen in zeitlicher oder thematischer Sicht lässt zudem einen gesteigerten Problemlösungsbedarf vermuten. Kommt eine Volksinitiative zur Abstimmung, beansprucht das Parlament das Recht, eine Abstimmungsempfehlung an die Stimmenden zu richten; meistens rät es zur Ablehnung, und manchmal stellt es der Volksinitiative einen eigenen Vorschlag entgegen (Gegenentwurf).

Von 1848 bis Juni 1991 fanden auf eidgenössischer Ebene 372 Volksabstimmungen statt,<sup>1</sup> davon waren 150 obligatorische Referenden, 104 fakultative Referenden, 105 Volksinitiativen und 13 Gegenentwürfe.

---

<sup>1</sup> Die Schweiz ist aufgrund ihres politischen Systems dasjenige Land mit den weitaus meisten Volksabstimmungen: Nach einer Zusammenstellung wurden weltweit von 1793 bis 1978 auf nationaler Ebene rund 500 Sachabstimmungen durchgeführt. Davon fanden über 300 in der Schweiz statt; am zweitmeisten Volksbefragungen führte Australien durch (40), welches ähnliche Verfassungsbestimmungen wie die Schweiz kennt. Nehmen wir nicht den Nationalstaat als Bezugspunkt, so sind namentlich

Am wenigsten bestritten waren dabei die obligatorischen Referenden: Über 70% erhielten die Zustimmung des Souveräns. Obligatorische Referenden vermögen – weil sie meistens kaum ernsthaft bestritten sind – deutlich weniger Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zum Gang an die Urne zu bewegen als die fakultativen Referenden, die häufig einen Konflikt zwischen der Parlamentsmehrheit und oppositionellen Gruppen und Parteien signalisieren. Fakultative Referenden waren bisher mehrheitlich erfolgreich: Bei 56% der Abstimmungen wurde die Vorlage des Parlaments verworfen. Nur eine geringe direkte Erfolgsquote weisen demgegenüber die Volksinitiativen auf: Von den insgesamt 187 eingereichten Initiativen kamen 105 zur Abstimmung, davon wurden 10 Initiativen (und 11 Gegenvorschläge) angenommen. Damit ist aber noch nichts ausgesagt über die indirekten Wirkungen, welche eine Volksinitiative erzielt.

Vom Initiativrecht und dem fakultativen Referendum machen vor allem jene Parteien und Gruppen Gebrauch, welche keinen Anteil an der politischen Machtverwaltung haben. Im 19. Jahrhundert waren es namentlich die von der Regierung ausgeschlossenen Konservativen, welche das fakultative Referendum bei fast jeder möglichen Gelegenheit ergriffen und so ihrer Opposition Ausdruck verschafften. Der Eintritt der Konservativen in den Bundesrat (1891 mit einem, seit 1919 mit zwei Vertretern) signalisierte ein Abflachen des politischen Konflikts zwischen den Konservativen und den freisinnigen Gründern des Bundesstaates von 1848 (Liberale, Radikale und Demokraten). Dieser Antagonismus wurde abgelöst von den klassenkämpferischen Auseinandersetzungen zwischen Bürgerlichen / Konservativen und den Sozialisten / Kommunisten. Die Linksparteien kämpften auf der politisch-institutionellen Ebene mit dem fakultativen Referendum und der 1891 eingeführten Volksinitiative. Auch nach der Integration der Sozialdemokratie in den bürgerlichen Staat – die SP stellt seit 1959 zwei Vertreter im Bundesrat – bediente sich die SP weiterhin der oppositionellen Mittel der Volksinitiative und des fakultativen Referendums; der grössere Teil der Volksabstimmungen aber wurde nach dem zweiten Weltkrieg von Parteien und Gruppierungen herbeigeführt, die nicht in der Bundesregierung vertreten sind.

## 2. Der Meinungsbildungsprozess bei Volksabstimmungen

Es ist wenig bekannt darüber, wie die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ihre Meinungen über Abstimmungsvorlagen bilden. Der Meinungsbildungsprozess ist gewissermassen eine „black box“: Wir kennen lediglich den Inhalt der Abstimmungsvorlage, die Empfehlungen und Unterstützungsmassnahmen von Parlament, Parteien, Verbänden und von anderen interessierten Kreisen auf der einen Seite und das Abstimmungsergebnis auf der anderen Seite. Was sich zwischen diesen beiden Polen abspielt, bleibt weitgehend verborgen. Im Anschluss an die Volksabstimmung kann allerdings aufgrund von Analysen der regionalen Verteilung der Ja- und Nein-Stimmen einerseits und aufgrund von Meinungsbefragungen andererseits festgestellt werden, dass in Regionen mit einer bestimmten sozioökonomischen und kulturellen Struktur oder bei bestimmten Personengruppen diese oder jene Faktoren bei der Meinungsbildung wohl den Ausschlag gegeben haben könnten; der exakte Nachweis kann jedoch nicht erbracht werden.

### 2.1. Die Vermittlung von Informationen

Informationen über die zur Abstimmung gelangenden Vorlagen vermitteln im wesentlichen drei Instanzen: die politischen Behörden, die Parteien und Interessenverbände sowie die Massenmedien.

Die politischen Behörden (Parlament und Bundesregierung respektive Verwaltung) verbreiten ihren Standpunkt mit den offiziellen Abstimmungsempfehlungen des Parlamentes, den Fernseh- und Radioansprachen des Bundesrates sowie mit dem sogenannten „Bundesbüechli“. Im Bundesbüechli, das

---

einige Gliedstaaten der USA zu nennen, besonders Kalifornien mit etwa ähnlich vielen Volksabstimmungen wie die Schweiz (Hertig 1984, S. 250).

Da Volksabstimmungen – im Gegensatz zu Wahlen – nur in wenigen Staaten durchgeführt werden, ist die Abstimmungsforschung weniger entwickelt als die Wahlforschung; theoretische Ansätze bestehen vor allem aufgrund von Untersuchungen über die schweizerische und die kalifornische Abstimmungsdemokratie.

jedem und jeder Stimmberechtigten mit den Abstimmungsunterlagen zugestellt wird, werden Inhalt und Umfeld der Vorlage vorgestellt und es kommen befürwortende wie gegnerische Argumente zur Sprache; der Tendenz nach aber dominiert der Standpunkt von „Bern“. Die Parteien und Interessenverbände wiederum wenden sich mit öffentlichen Veranstaltungen und Abstimmungsempfehlungen sowie mit Werbung auf Plakaten, Flugblättern und in Zeitungen an die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger; die meisten Parteien und Verbände verfügen – zwar in sinkendem Masse – über partei- oder verbandseigene Presseorgane, in denen sie ihren Standpunkt erläutern und propagieren. Eine immer bedeutendere Rolle bei der Informationsvermittlung kommt den Massenmedien zu.<sup>2</sup>Diese begnügen sich häufig nicht damit, die verschiedenen Positionen darzustellen, sondern greifen mit redaktionellen Kommentaren und expliziten Empfehlungen der Redaktion in den Abstimmungskampf ein. Die Massenmedien verfügen zudem über weitere Möglichkeiten der Einflussnahme: „agenda setting“ und „gate keeping“. „Agenda setting“ meint, gezielt über einen Sachverhalt zu berichten und ihn so zum Gegenstand öffentlicher Erörterungen zu machen, „gate keeping“ bedeutet das Gegenteil, nämlich Beiträge zu selektionieren und Themen zurückzuhalten.

Die Vermittlung von Informationen ist mit einem erheblichen Aufwand verbunden, geht es doch um nicht weniger als darum, „ein Publikum von Nicht-Experten mehrmals jährlich mit zum Teil hochkomplexen Problemen zu konfrontieren, von einer bestimmten Lösungsvariante zu überzeugen und zusätzlich zur formellen Entscheidung an die Urne zu bringen“ (Hertig 1984, S. 259). Dabei haben sich die strukturellen Rahmenbedingungen, unter denen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger heute ihren Sachentscheid zu fällen haben, gerade in den letzten Jahrzehnten entschieden verschlechtert: Einerseits sind die politischen Entscheidungsprobleme inhaltlich komplexer geworden und zahlenmässig um ein Vielfaches angewachsen, und andererseits sind die traditionellen Wertmuster nur noch bedingt geeignet, die anstehenden Probleme zu erfassen und zu bewerten. Diese beiden Aspekte der Rahmenbedingungen können wie folgt kurz erläutert werden:

1. Hatte bereits die Entwicklung des Staates vom sogenannten Nachwächterstaat zum modernen Dienstleistungsstaat einen massiven Aufgabenzuwachs mit sich gebracht, so kommen heute mit den anstehenden Problemen in den Bereichen der Ökologie und der Sicherung des Systems der sozialen Vorsorge weitere wichtige Aufgaben hinzu. Dieser Prozess, bei dem die verschiedenen Politikbereiche immer stärker ineinander wachsen und vermehrter Planung bedürfen, führt zu einer „Verwissenschaftlichung der Politik“: sogenannte wissenschaftliche Sachzwänge verdrängen immer mehr die politischen Argumente, und aussenstehende „Nicht-Experten“ fühlen sich materiell immer mehr überfordert.
2. Zur erhöhten materiellen Komplexität der Sachfragen kommt die sinkende Orientierungskraft der traditionellen Überzeugungssysteme. Die anstehenden Probleme – beispielsweise Fragen der Gentechnologie – können nicht mehr mit Lösungsmustern, die auf dem Herrschafts- und Verteilungsparadigma basieren, gelöst werden. Die neuen Probleme verlaufen häufig quer durch die traditionellen Konfliktfronten und können nicht mehr mit Fragestellungen, welche primär von der konfessionellen oder sozialen Spaltung der Gesellschaft ausgehen, angegangen werden. Zu dieser gesunkenen Orientierungskraft der traditionellen Überzeugungssysteme kommt, dass die Überzeugungssysteme generell durch die Informationsflut der neuen Kommunikationsmittel sowie durch eine verstärkte soziale und geographische Mobilität der Menschen aufgeweicht werden.

---

<sup>2</sup> Im Zusammenhang mit den Nationalratswahlen 1987 untersuchte die Vox-Analyse unter anderem auch den Einfluss der verschiedenen Medien auf die Entscheidungsfindung der Wählenden: Die grösste Orientierungshilfe boten die redaktionellen Teile in Zeitungen und Zeitschriften; sie wurden von 73% der Wählenden konsultiert. Die redaktionellen Teile im Fernsehen erreichten 72%, jene des Radios 60% der Wählenden, während die Inserate 52%, die Drucksachen 50% und die Plakate 31% der Wählenden eine Orientierungshilfe boten.

## 2.2. Modellhafte Darstellung der Wirkung der Informationen im Abstimmungskampf

Die oben skizzierten Informationen und Persuasionsversuche seitens der Behörden, der Parteien und Interessensverbände sowie der Massenmedien stossen bei den Stimmberechtigten nicht auf ein leeres Blatt, auf eine „tabula rasa“. Die Stimmberechtigten verfügen vielmehr über ein Set von bestimmten Grundhaltungen, Meinungen und Interessen (sogenannte „Prädispositionen“), die sie in (politischen) Sozialisationsprozessen erworben haben.

Das Individuum, welches den Informationen über einen bestimmten Abstimmungsgegenstand ausgesetzt ist, ist primär bestrebt, die neuen Informationen mit den eigenen politischen Grundeinstellungen, Werthierarchien und internalisierten Konfliktmustern in Übereinstimmung zu bringen. Es versucht daher, auf der Basis seiner Grundeinstellungen die neuen Informationen auszufiltern, sie in eine konsensfähige Richtung umzuinterpretieren oder sie zu verdrängen. Um diese Arbeit etwas zu erleichtern, wenden sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger vor allem jenen Informationsquellen zu, von denen sie keine allzu grossen Widersprüche zu den eigenen Wertvorstellungen erwarten müssen.

Zu gewissen Abstimmungsvorlagen – etwa der Frage der Todesstrafe oder des Schwangerschaftsabbruchs – vermögen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger aufgrund ihrer „Prädispositionen“ klar Stellung zu nehmen, bei anderen Vorlagen – beispielsweise bei einem Konjunkturartikel – sind sie auf Orientierungshilfe angewiesen. Der Politologe Hans Peter Hertig illustriert diese beiden Typen von Abstimmungsvorlagen an Hand der Abstimmung über das Gurten- und Schutzhelmobligatorium und der Abstimmung über die Aufhebung der Bundesbeiträge zur Brotpreisverbilligung. Bei der ersten Vorlage ging es darum, das Tragen von Sicherheitsgurten beim Autofahren und das Tragen von Schutzhelmen beim Motorradfahren für obligatorisch zu erklären. Bei der anderen Vorlage handelte es sich um einen Teil eines umfassenden Sparpakets: Mit der Aufhebung der Bundesbeiträge zur Verbilligung des Brotpreises von 20 Rappen das Kilo sollte die Bundeskasse um jährlich rund 100 Mio Fr. entlastet werden. Hertig hatte zu diesen Abstimmungen, welche beide gleichzeitig im November 1980 stattfanden, eine Panel-Umfrage durchgeführt, das heisst, er befragte dieselben Stimmberechtigten vier Wochen vor und zwei Wochen nach der Abstimmung und konnte so die Konstanz und die Veränderung der Meinungen zu den beiden Vorlagen untersuchen. Bei der Abstimmung über das heftig umstrittene Gurtenobligatorium stellte er nur eine geringe Veränderung der Meinungen fest; die Ergebnisse der Vor- und Nachbefragung waren weitgehend dieselben. Bei der Verbilligung des Brotpreises hingegen waren die Veränderungen erheblich: 40% von denen, die sich im ersten Interview gegen die Vorlage ausgesprochen hatten, wechselten im Verlaufe des Abstimmungskampfes ihre Meinung und legten schliesslich ein „Ja“ in die Urne. Bei diesen „Meinungswechslern in letzter Minute“ stellte Hertig eine eher gering entwickelte Fähigkeit, politische Probleme einzuschätzen, fest und folgerte, dass ein Meinungswechsel im Abstimmungskampf häufig aufgrund von Informationen stattfindet, die kognitiv nur schlecht bewältigt worden sind (Hertig 1982, S. 43 ff.; Gruner/Hertig 1983, S. 116 ff.).

Die Gurtenobligatoriumsvorlage ist ein Beispiel für ein stabil prädisponiertes Abstimmungsthema: Solche Vorlagen sind materiell wenig komplex; sie werden von den Stimmenden leicht verstanden und können relativ leicht auf der Basis von bestehenden Wertmustern eingeschätzt und klassiert werden. Bei stabil prädisponierten Abstimmungsthemen haben die Stimmberechtigten ein geringes Interesse an zusätzlichen Informationen. Versuche, die Meinungen über stabil prädisponierte Themen in ihr Gegenteil zu verkehren, tendieren allenfalls dahin, in Details der Vorlage auszuweichen, um andere Prädispositionen zu reaktivieren; davon wird anschliessend noch die Rede sein. Die Volksabstimmung über die Streichung der Brotpreissubvention ist ein Beispiel für ein labil prädisponiertes Abstimmungsthema: Die Materie ist relativ komplex und die Konsequenzen eines „Ja“ oder „Nein“ sind für die Stimmenden nur schwer abschätzbar. In solchen Fällen besteht die Möglichkeit, „Meinungen auf den Kopf zu stellen“, und – wie im geschilderten Fall – das finanzpolitische Argument über das sozialpolitische zu stellen und damit 40% der anfänglich erklärten Gegnerinnen und Gegner umzustimmen.

Entsprechend diesen beiden Prädispositionstypen kommen dem Abstimmungskampf zwei Funktionen zu: Die eine Funktion, die „Verstärkungs- und Mobilisierungsfunktion“, geht davon aus, dass bei jenen

Stimmberechtigten, deren Meinung bereits feststeht, nicht mehr auf die Meinungsbildung eingewirkt werden muss; die Hauptaufgabe der Kampagne liegt vielmehr darin, die bestehenden Meinungen und Grundeinstellungen zu konkretisieren und zu verstärken und – vor allem – die vom „Ja“ oder „Nein“ überzeugten Stimmberechtigten zum Gang an die Urne zu bewegen. Demgegenüber kommt die andere Funktion, die Überzeugungsfunktion, bei thematisch neuen oder komplexen Sachfragen zum Zug, bei denen die Prädispositionen noch wenig gefestigt sind. Sie zielt darauf ab, die noch nicht entschiedenen Stimmberechtigten zu überzeugen oder zu überreden; namentlich versucht sie, die Vorlage einer entsprechenden Prädisposition zuzuordnen. Je nach Interessenlage kann dabei die eine oder andere Prädisposition ins Spiel gebracht werden. So etwa wusste die SP, als sie im Anschluss an den Banken-Skandal von 1977 („Chiasso“-Skandal) die Bankeninitiative lancierte, die grosse Mehrheit der schweizerischen Bevölkerung mit ihrer Empörung über die Machenschaften der Banken mit Fluchtgeldern hinter sich, als die Volksinitiative aber 1984 zur Abstimmung kam, überwog bei den Stimmenden die Furcht vor der „Bedrohung der Privatsphäre“ (gemeint waren die Bankbüchlein und -konten von Herrn und Frau Schweizer). Es war somit den Banken gelungen, in jahrelanger, grossangelegter Imagepflege in den Massenmedien ein anderes Thema zu bestimmen: Die Lockerung des Bankgeheimnisses, welche ein zentraler Punkt der Bankeninitiative war und die Bekämpfung von Fluchtgeldern ermöglichen sollte, erschien nun plötzlich als Instrument eines Heeres von Beamten, die unbescholtene Bürgerinnen und Bürger verdächtigen und heimlich kontrollieren würden; die weitverbreitete Empörung über die Fluchtgelder konnte in ein Unbehagen gegenüber dem „Schnüffelstaat“ umgebogen werden.<sup>3</sup>

Dieser Aspekt kommt auch im Mischtyp von stabilen und labilen Prädispositionen – der „labilen oder nur teilweise stabilen Prädisposition“ – zum Ausdruck, den Claude Longchamp bei der zweiten Zivildienst-Initiative von 1984 mit einer panelartigen Untersuchung feststellt: Bei den Vorbefragungen in der 6. und 3. Woche vor der Abstimmung – sowie bei der Nachbefragung – konnte eruiert werden, dass einerseits der befürwortende Anteil relativ stabil bei 40% blieb, während andererseits der Anteil von jenen, welche die Vorlage ablehnten, kontinuierlich wuchs, von 21% auf über 60%, wodurch die Abstimmung entschieden wurde. Den Ausschlag im Abstimmungskampf gab somit, dass die Gegnerinnen und Gegner des Zivildienstes fast alle Unschlüssigen für die „Nein“-Parole zu gewinnen vermochten (Longchamp 1986, S. 47 ff.). Eine Nachbefragung ergab, dass der Zivildienst an sich bei den Stimmenden durchaus eine Mehrheit gefunden hätte, dass er aber abgelehnt wurde, sobald die Frage des Obligatoriums des Militärdienstes – sprich: die Abschaffung der Armee – ins Spiel gebracht wurde. Es war somit abstimmungsentscheidend, dass es den Gegnerinnen und Gegnern gelungen war, die Zivildienst-Vorlage bei den Noch-Unentschiedenen von der relativ unbestrittenen Menschenrechtsfrage zur Frage „Schweizer Armee ja oder nein“ zu machen.

### 2.3. Die materielle Problemlösungskapazität (MPLK) der Stimmenden

Der Berner Politologe Hans Peter Hertig wertete in einer grösseren Untersuchung des Schweizerischen Nationalfonds die Nachbefragungen – die sogenannten Vox-Analysen – zu 41 Abstimmungen in den Jahren 1977 bis 1980 aus (Hertig 1982, Gruner/Hertig 1983). Sein Ausgangspunkt war die Hypothese, dass die Stimmberechtigten – ausgenommen jene, die direkt mit der Politik verbunden sind – von den komplexen Sachproblemen im modernen Dienstleistungsstaat überfordert sind: „Die an ihn (d.i. der oder die Stimmberechtigte; der Verf.) gestellten Anforderungen bezüglich Informationsverarbeitungs- und Problemlösungsvermögen sind ausserordentlich hoch. Er hat im vorgelegten Entscheidungsstoff eigene Betroffenheit zu erkennen; er muss fähig sein, echte Information von demagogischer Propaganda zu unterscheiden und erstere zusätzlich so zu verarbeiten, dass sich jene Lösungspräferenz

<sup>3</sup> Ein ähnliches Beispiel aus den USA erwähnt Silvano Möckli in seiner Publikation über „Abstimmungsbudget und Abstimmungserfolg“: „In Utah wollte 1984 eine Initiative die Verbreitung pornographischer Programme über Kabel-TV verbieten. 61% der Abstimmenden sprachen sich gegen diese 'Cable Television Decency'-Initiative aus. Wie konnte dieses Ergebnis in einem US-Gliedstaat zustandekommen, in dem drei Viertel der Bevölkerung Mormonen sind? Während der Abstimmungskampagne war es den Opponenten gelungen, nicht die Pornographie, sondern die Einmischung des Staates in die persönliche Freiheit zum eigentlichen Streitgegenstand zu machen“ (Möckli 1989, S. 10 f.).

herauskristallisiert, die den eigenen Interessenlagen und Wertpräferenzen entspricht. Dass er diesem Anspruch nur bedingt genügen kann, stellt keine riskante Vermutung dar“ (Hertig 1984, S. 260 f.). Diese Annahme, dass der Wissensstand der Stimmberechtigten, die sogenannte materielle Problemlösungskapazität (MPLK)<sup>4</sup> relativ tief ist, sieht Hertig dadurch bestätigt, dass bei den 41 Abstimmungsvorlagen auf der einen Seite nur ein Sechstel der Stimmenden in der Lage war, für den gefällten Entscheid sowohl ein Motiv zu nennen als auch das Wesentliche der Abstimmungsvorlage zu umschreiben, und auf der anderen Seite über ein Drittel weder den Entscheid zu begründen noch den Inhalt der Vorlage zumindest andeutungsweise zu skizzieren vermochte. Diese tiefe MPLK hatte beispielsweise im Februar 1979 zur knappen Ablehnung (mit 49% : 51%) der Volksinitiative „zur Wahrung der Volksrechte und der Sicherheit beim Bau und Betrieb von Atomanlagen“ geführt, obwohl ihr eigentlich eine Mehrheit zustimmen wollte; unter den Nein-Stimmenden hatten 15% ihr Votum als „nein“ zur Atom-Energie verstanden.

In seiner Analyse der Nachbefragungen zu den 41 Volksabstimmungen untersuchte Hans Peter Hertig auch die individuellen Merkmale betreffend das Abstimmungsverhalten. Er stellte dabei unter anderem fest, dass mit steigender Bildung oder mit steigendem Lebensstandard auch die MPLK ansteigt und dass Erwerbstätige über eine höhere MPLK verfügen als jene Menschen, die vom sozialen Sicherungssystem oder von erwerbstätigen Personen abhängig sind (z.B. Rentner, Hausfrauen). Demgegenüber scheint der Besitz an Produktionsmitteln keinen Einfluss auf die MPLK zu haben; diese ist bei selbständig Erwerbenden wie bei Lohnabhängigen gleich hoch.

Bezogen auf das Geschlecht stellte Hertig fest, dass Frauen eine geringere MPLK haben als Männer und auch weniger häufig an Abstimmungen teilnehmen.<sup>5</sup> Dies hängt mit den oben erwähnten soziostrukturellen Variablen zusammen: Frauen erfahren in der Regel eine kürzere Ausbildung und sind weniger häufig erwerbstätig. Bezüglich des Zusammenhangs zwischen der MPLK und dem Alter widerlegt Hans Peter Hertig die Annahme, dass mit zunehmendem Alter die politische Erfahrung und damit die MPLK ansteige; nach seinen Erkenntnissen haben jüngere Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die sich an Abstimmungen beteiligen, eine deutlich höhere MPLK als ältere. Diesem Sachverhalt steht allerdings eine deutliche Unterrepräsentation der 20-29jährigen bei der Beteiligung an Abstimmungen gegenüber.

Angesichts der im allgemeinen recht tiefen materiellen Problemlösungskapazität ging Hans Peter Hertig der Frage nach, wie und aufgrund welcher Informationen und Einflüsse die Stimmberechtigten überhaupt zu ihrer Entscheidung gelangen. Er untersuchte daher den Einfluss von sogenannten Vertrauensgruppen, welcher angesichts der materiellen Überforderung ziemlich gross sein dürfte. Bezüglich der bedeutendsten Vertrauensgruppe, der Parteien, kam Hertig zum erstaunlichen Schluss, dass sich zwar zwei Drittel aller Befragten als Anhänger einer Partei erklärten, dass aber lediglich 40% von ihnen die Parole ihrer Partei kannten; nur für 21% der Stimmenden gar war die Parteiparole eine Entscheidungshilfe. Noch etwas tiefer als der Einfluss der Parteiparolen war der Einfluss der Abstimmungsempfehlungen von Bundesrat und Parlament. Nur gerade 3% der Stimmenden stützten sich gar bei ihrer Entscheidung auf die Empfehlungen von Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen.

Erstaunlich war nun das Phänomen, dass zwei Drittel der Stimmenden die Parolen der (von ihnen favorisierten) Parteien und Behörden befolgten – obwohl nur etwa die Hälfte diese Abstimmungsempfehlungen kannte. Hertig sieht dafür verschiedene Erklärungsmöglichkeiten: Einerseits stosse eine Vorlage – teilweise schon nach nur flüchtigem Kontakt wie der Wahrnehmung des Titels – bei der Parteilite wie den Parteisymphisantinnen und -sympathisanten auf ähnliche Prädispositionen, und andererseits erfolge die Parolenfassung durch die Parteien auch unter Rücksichtnahme auf die in der Parteibasis vorherrschenden Lösungspräferenzen. Hertig begnügt sich jedoch nicht mit diesen beiden

<sup>4</sup> Gruner/Hertig definieren die materielle Problemlösungskapazität (MPLK) als „Fähigkeit, den vorgelegten Entscheidungsstoff inhaltlich, 'in der Sache' zu verstehen und auf der Basis dieser Sachkenntnis entscheiden zu können“ (Gruner/Hertig 1983, S. 24 f.)

<sup>5</sup> Dies sind Werte, welche sich auf die siebziger Jahre beziehen; namentlich bei den Frauen konnte in den achtziger Jahren eine Angleichung an die MPLK der Männer festgestellt werden.

Möglichkeiten: „Dass die Stimmbürger aufgrund intensiver Studien des Vorlageinhaltes in 9 von 10 Fällen auf die gleiche Lösung kommen, kann angesichts der eruierten materiellen Problemlösungskapazität ausgeschlossen werden (...) näher liegt darum eine andere Hypothese. Sie lässt sich ungeschminkt provokativ wie folgt formulieren: Der Abstimmungsentscheid reflektiert die vom Stimmbürger weitgehend kognitiv unbewältigten Werbeanstrengungen der wichtigsten Abstimmungscontrahenten.

Übereinstimmung zwischen politischen Eliten und Stimmbürgerschaft herrscht nicht, weil sich die Stimmenden sachlich überzeugen liessen oder vertrauensvoll auf die Parole 'ihrer' Bezugsgruppe zurückgriffen. Übereinstimmung herrscht, weil die politisch dominierende Elite den Abstimmungskampf werbemässig beherrscht bzw. über massive Ja oder Nein Propaganda die Schlacht für sich zu entscheiden weiss. Für den Abstimmungserfolg bestimmend ist weniger die Qualität der Argumente als das zur Verfügung stehende Werbebudget“ (Gruner/Hertig 1983, S. 131).

Hertig untermauert diese These, indem er eine offensichtliche Beziehung zwischen Propagandaaufwand und Abstimmungsergebnis aufzeigen kann.<sup>6</sup> Er räumt aber ein, dass diese Beziehung nicht kausal sei: „Sicher ist, dass selbst eine grosse Koalition der politisch relevanten Gruppierungen mit der entsprechenden Propagandadominanz nicht in jedem Fall den Erfolg garantiert, und ebenso unbestritten ist, dass es viele Vorlagen auch ohne massive Werbeunterstützung schaffen bzw. gegen eine Nein-Propagandadominanz nicht schaffen würden. Auf der anderen Seite kann nicht wegdiskutiert werden, dass wir eine Reihe von Indizien fanden, die eine generell hohe Wirkung entsachlichter Abstimmungspropaganda zumindest als sehr wahrscheinlich erscheinen lassen“ (Gruner/Hertig 1983, S. 135). Als Beispiele mögen etwa die Abstimmung über den Konjunkturartikel von 1978 genannt sein, wo über zwei Drittel der befragten Urnengängerinnen und Urnengänger nicht in der Lage waren, den Inhalt des Konjunkturartikels auch nur annäherungsweise zu umschreiben, oder die Mieterschutzinitiative von 1977, bei der ein Drittel der Ablehnenden das Nein zur Initiative mit den nichtsagenden Argumenten wie „die Initiative geht zu weit“ oder sie seien „gegen mehr Staat“ begründeten. Und so kommt Hertig zum Schluss, der die etablierte Politikerkaste empörte und den Medien ihre Schlagzeile lieferte: „Sind Abstimmungen käuflich? Wir meinen im Prinzip Ja“ (Gruner/Hertig 1983, S. 136).

Zur Relativierung dieser Einschätzung von Gruner/Hertig möchte ich abschliessend auf zweierlei hinweisen:

1. Die Propagandadominanz besteht bei Gruner/Hertig nicht im grösseren Abstimmungsbudget, sondern darin, dass mehr Werbung in den Zeitungen gemacht wurde. Die Quantität der Fläche von Zeitungsinseraten aber lässt einerseits nur bedingt Rückschlüsse auf das gesamte zur Verfügung stehende Abstimmungsbudget zu, und sagt andererseits nur wenig aus über die Qualität der Zeitungsinserate und über ihre Wirkung; diese aber ist entscheidend im Zusammenhang mit der Frage der Käuflichkeit von Abstimmungen.

2. Wenn die These der Käuflichkeit von Abstimmungen impliziert, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger von heute seien „degeneriert“ im Gegensatz zu den Stimmbürgern des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, welche ihre Entscheide an der Urne als aufgeklärte und rational abwägende Subjekte gefüllt hätten, so ist dies ein Trugbild. Namentlich im 19. Jahrhundert aber auch in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts waren die Stimmbürger quasi militärisch in Parteien organisiert, deren Parolen sie mehr oder weniger bedingungslos Folge leisteten. Es sei etwa an die „Referendumstürme“ der Konservativen im 19. Jahrhundert erinnert, wo ein Referendum um das andere ergriffen wurde. Dabei waren es weniger inhaltliche Gründe, welche zum Referendum bewogen – so etwa wurde 1883 gegen einen jährlichen Beitrag des Bundes von 10'000.- Fr. an die Kanzleikosten der schweizerischen Botschaft in Washington die Volksbefragung erzwungen –; vielmehr lag diesen Referenden die Absicht der Konservativen zugrunde, sich gegen die freisinnige Dominanz im Bundesstaat zu stellen. Die

---

<sup>6</sup> Bei den untersuchten 41 Abstimmungen wiesen 13 Vorlagen eine deutliche befürwortende Propagandadominanz auf; die Erfolgsquote betrug 92% (12 angenommene Vorlagen). Die ablehnende Propaganda dominierte in 7 Fällen deutlich; ihre Erfolgsquote betrug 100% (Gruner/Hertig 1983, S. 134). Der Zusammenhang von Abstimmungserfolg und – namentlich ablehnender – Propagandadominanz konnte auch bei Abstimmungen in Kalifornien aufgezeigt werden (Möckli 1989, S. 2).

Stimmenden waren damals wohl über den Inhalt der Vorlage genauso schlecht im Bilde wie es Gruner/Hertig für die heutigen Stimmenden feststellen. Der Unterschied liegt in der veränderten Gesellschaft. Erfolgte früher die Meinungsbildung vor allem vor dem Hintergrund einer stark ausgeprägten Parteidisziplin, so haben heute mit dem fortschreitenden Prozess der Individualisierung die moralischen und sinnstiftenden Instanzen wie die Parteien (und auch die Kirchen) immer mehr an Autorität verloren; an ihre Stelle sind weitgehend die Massenmedien getreten, welche die Aufgabe der Meinungsbildung übernommen haben.

#### 2.4. Sind Abstimmungen käuflich?

Bevor diese Frage erörtert wird, sollen – als Ausnahmen, welche die Regel bestätigen (?) – kurz fünf Volksabstimmungen erwähnt werden, bei denen diejenige Seite mit dem kleineren Abstimmungsbudget eine Ja-Mehrheit unter den Stimmenden zu gewinnen vermochte: der Konsumentenschutz-Artikel (Gegenentwurf des Parlaments; 1981), die Initiative zur Verhinderung missbräuchlicher Preise („Preisüberwachungs-Initiative“, 1982), welche sich sogar gegen einen Gegenentwurf des Parlaments durchzusetzen hatte, die obligatorischen Referenden betreffend die zeitlich befristete Einführung einer Schwerverkehrsabgabe und einer Autobahnvignette, welche zusammen 1984 zur Abstimmung kamen, sowie die Initiative „zum Schutz der Moore – Rothenthurm-Initiative“ (1987). Da die Schweiz keine Pflicht zur Offenlegung der Abstimmungsbudgets kennt, sind wir auf Mutmassungen angewiesen. Der St. Galler Politologe Silvano Möckli nennt für diese fünf Abstimmungen folgende Zahlen, wobei er sich auf „Schätzungen eines Insiders“ abstützt: Danach verfügte die befürwortende Seite des Konsumentenschutz-Artikels über 50'000.- Fr., die gegnerische über 500'000.- bis 1 Mio Fr. Zur Bekämpfung der Preisüberwachungs-Initiative wurden rund 500'000.- Fr. eingesetzt. Bei der Schwerverkehrsabgabe standen der befürwortenden Seite 170'000.- Fr., der gegnerischen Seite 1 Mio Fr. zur Verfügung; bei der Autobahnvignette wies das Budget der Befürworter 10'000.- Fr., dasjenige der Gegner jedoch 1 Mio Fr. aus. Von respektabler Grösse war dagegen das Budget der Initiantinnen und Initianten der Rothenthurm-Initiative (500'000.- Fr); es war aber immer noch kleiner als das gegnerische Budget (Möckli 1989, S. 6 f.).<sup>7</sup>

Die These der Käuflichkeit von Abstimmungen ist mit diesen Beispielen nicht widerlegt, sie bedarf aber der Differenzierung. Als erstes muss der Faktor Geld als Bestimmungsgrösse etwas in den Hintergrund treten. Wie im dritten Kapitel aufgezeigt wird, können vereinfacht zwei Typen von Abstimmungskomitees unterschieden werden: Die einen sind in eine professionelle Organisation eingebettet und können deren Infrastruktur und Know-how übernehmen; dazu gehören etwa die Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft (wf), der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) oder auch der Verkehrsclub der Schweiz (VCS). Die anderen sind sogenannte „ad hoc“-Komitees von betroffenen Bürgerinnen und Bürgern, die unter grossem persönlichen Einsatz einen Abstimmungskampf organisieren; sie haben ein kleineres Abstimmungsbudget, müssen jede Anschaffung selber berappen, verfügen über ein eher geringes Know-how und haben nur beschränkte Möglichkeiten, ihre Ideen optimal unter die Stimmberechtigten zu bringen. Wollen wir nun die Budgets dieser beiden Typen von Abstimmungskomitees miteinander vergleichen, stellt sich das Problem, dass bei den

---

<sup>7</sup> Als weiteres Beispiel zur Relativierung der Käuflichkeitsthese mögen die Ergebnisse einer Zürcher Lizentiatsarbeit angeführt werden; ihr Untersuchungsgegenstand sind zwar die Nationalratswahlen von 1987 – genauer der Einfluss der Werbung auf den Wahlerfolg -, die gewonnenen Erkenntnisse über die Käuflichkeit der Parlamentsmandate unterstreichen jedoch meine These, dass für einen Erfolg nicht allein die Quantität des Geldes, sondern die Qualität der Kampagne entscheidend ist (wobei natürlich auch ein Zusammenhang von Quantität und Qualität besteht). Bei seiner Untersuchung über die Werbeausgaben von 188 gewählten Nationalrätinnen und Nationalräten kam Erich Wiederkehr zu folgendem Ergebnis: 57 Gewählte hatten überhaupt kein Geld für persönliche Zeitungswerbung ausgegeben, bei 87 Gewählten betrugen die Aufwendungen weniger als 10'000.- Fr. und bei nur 44 Gewählten mehr als 10'000.- Fr. Weiter stellte Wiederkehr fest, dass 42 Kandidierende mehr als 10'000.- Fr. für Zeitungswerbung ausgaben und trotzdem nicht gewählt wurden (Wiederkehr 1989). Zur Einschränkung dieser Ergebnisse ist – wie schon bei Gruner/Hertig – darauf hinzuweisen, dass sich die erwähnten Ausgaben nicht auf Wahlbudgets beziehen – die ja normalerweise nicht veröffentlicht werden -, sondern auf Werbeflächen in Zeitungen.

Abstimmungsbudgets der professionellen Organisationen die Infrastruktur- und Lohnkosten gar nicht als eigene Posten aufgeführt werden; diese sind im Rahmen des allgemeinen Budgets der Organisationen enthalten. Demgegenüber machen die Kosten für die Infrastruktur und die Löhne bei den kleineren Gruppen einen wesentlichen Teil der Gesamtausgaben aus; beim „Stadt-Land“-Komitee beispielsweise waren die Aufwendungen für Miete und Löhne fast gleich gross wie die Auslagen für Inserate und Plakate. Angenommen aber, die Infrastrukturkosten und Löhne würden als eigene Posten in beiden Budgets ausgewiesen, so existierte immer noch ein gewisser Verzerrungsfaktor, dürften doch grosse Organisationen wie die Wirtschaftsförderung oder der Gewerkschaftsbund höhere Löhne und für ihre komfortablen Büros höhere Mieten bezahlen als die kleinen „ad hoc“-Komitees, bei denen tiefe Löhne oder gar Gratisarbeit angesagt sind und die nur über eine bescheidene Infrastruktur verfügen; dabei dürfte die finanzielle Differenz wohl nicht gänzlich den erbrachten Leistungen entsprechen.

Nehmen wir aber an, es gelänge, die verschiedenen Budgets zu vergleichen, so wäre die Grösse des Abstimmungsbudgets höchstens ein Indikator für die Finanzkraft der Interessen, die sich hinter einer Forderung oder einer Idee versammeln. Damit die Finanzkraft im Abstimmungskampf auch zum Tragen kommt – und das ist für unsere Fragestellung entscheidend –, müssen jene Mittel gefunden und eingesetzt werden, welche helfen, die Ideen optimal zu verbreiten und möglichst viele Stimmberechtigte von einer Idee zu überzeugen. In diesem Sinn ist Silvano Möckli zuzustimmen, wenn er schreibt, dass Erfolg und Misserfolg bei Abstimmungen „nicht nur von den eingesetzten Mitteln, sondern auch von den Umständen, der Art der Kampagne, den eingebrachten Argumenten und Slogans und den kampagneführenden Personen anhängig sind. Es kommt nicht nur darauf an, wieviel Geld ausgegeben wird, sondern auch darauf, wie das Geld verwendet wird“ (Möckli 1989, S. 13).

Als käufliche Mittel gelten etwa die PR-Beratung, Meinungsumfragen, Zeitungsinserate, Streuwerbung (direct mailing), Plakataushänge etc. Darin inbegriffen können auch sogenannte nicht käufliche Mittel sein wie das Know how um das Funktionieren der politischen Entscheidungsprozesse – die etablierten politischen Kräfte und Verbände verfügen mit ihrem organisatorischen Apparat meistens auch über das nötige Wissen und die wichtigen Kontakte – sowie die Unterstützung durch die Medien und durch Vertrauenspersonen. Diese sogenannte nicht käuflichen Mittel können auch von den finanziell schwächeren Gruppen in Anspruch genommen werden, genauso wie – und vor allem – die Fähigkeit, Menschen von den eigenen Ideen zu überzeugen und dafür zu mobilisieren.

Die typisierende Unterscheidung von laienhaften „ad hoc“-Komitees und professionellen Abstimmungsorganisationen – welche keine Unterscheidung nach dem „links-rechts-Schema“ oder dem „Materialismus-Postmaterialismus“-Schema ist – dürfte in der nächsten Zeit hinfällig werden, scheint sich doch der Trend zur Professionalisierung von Abstimmungskämpfen immer mehr durchzusetzen. Dabei muss Professionalisierung nicht bedeuten, dass nun sogenannte finanzielle Habenichtse – wie die ökologischen Kleinbauern 1989 mit ihrer Initiative „für ein naturnahes Bauern – gegen Tierfabriken (Kleinbauern-Initiative)“ – auf die Unterstützung eines Mäzens (in diesem Falle des Grossverteilers Denner AG) angewiesen sind, der ihnen eine Million auf den Tisch legt, damit sie sich einen der besten PR-Berater (in diesem Falle den grünliberalen Guido Weber, der sich sein Wissen unter anderem in den USA im Zusammenhang mit der Präsidentschaftskandidatur von Gary Hart erwarb) und eine entsprechende Kampagne leisten konnten und beinahe das Farner'sche Diktum wahr machten: Die „politisch hoffnungslose“ Initiative – inhaltlich ähnlich wie die „Stadt-Land“-Initiative – erreichte 49% Ja-Stimmen. Professionalisierung für kleine Gruppierungen kann auch das bedeuten, was die GSoA mit ihrer Kampagne gezeigt hat, ohne die Dienste von PR-Beratern in Anspruch genommen zu haben. Von verschiedenen Typen von Kampagnen soll im anschliessenden Kapitel die Rede sein.

### 3 Beispiele von Abstimmungskampagnen

Die folgenden Ausführungen basieren auf einer kleineren Untersuchung über die Strukturen und die Finanzierung von Abstimmungskämpfen, die ich im Auftrag des Forschungszentrums für schweizerische Politik durchführte (Seitz 1990). Dabei wurden die Kampagnen bei den Volksabstimmungen über folgende Vorlagen analysiert: die „Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation“ (pro und contra), die „Initiative zur Herabsetzung der Arbeitszeit (40-Stunden-Woche-Initiative)“ (pro und contra), die 6. Ausländer-Initiative der Nationalen Aktion „für die Begrenzung der Einwanderung“ (nur contra, da sich die Nationale Aktion weigerte, über ihre Abstimmungskampagne Auskunft zu geben) sowie die Initiative „für eine Schweiz ohne Armee und für eine umfassende Friedenspolitik“. Die ersten drei Volksabstimmungen fanden alle zum selben Zeitpunkt im Dezember 1988 statt, jene über die Abschaffung der Armee im November 1989.

Die Informationen über die Abstimmungskampagnen kamen aufgrund von Gesprächen und verschickten Fragebögen zustande. Die Initiantinnen und Initianten stellten ihr Material bereitwillig zur Verfügung, soweit sie dazu noch in der Lage waren. Bei der gegnerischen Seite tappte ich längere Zeit im Dunkeln, bis ich – über viele Umwege – auf die Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft (wf) stiess, welche mit einer eigens dazu eingerichteten Stelle die bürgerlichen Kampagnen zu fast allen Volksabstimmungen initiiert und koordiniert. Der Verantwortliche zeigte sich erstaunlich offen und gewährte Einblick in die Maschinerie der bürgerlichen Abstimmungskampfführung.

#### 3.1. Die bürgerliche Kampagne der „Wirtschaftsförderung“ (gegen die „40-Stunden-Woche“-Initiative, die „Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation“ sowie die Initiative „für die Begrenzung der Einwanderung“)

Die Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft (wf) ist seit Jahren die Koordinationsstelle für Abstimmungskämpfe der bürgerlichen Parteien und Verbände. Obwohl eigentlich nur zuständig für die Öffentlichkeitsarbeit der Arbeitgeber-Organisationen, stellt die wf fast bei allen Volksabstimmungen (selbst bei jener über die Abschaffung der Armee) ihre Infrastruktur zur Verfügung; es ist ihr erklärtes Ziel, die von den bürgerlichen Parteien und Verbänden eingesetzten Mittel zu optimieren. Die wf übernimmt die Durchführung und Betreuung sämtlicher Aktivitäten im Abstimmungskampf, mit Ausnahme der Grafiken, welche „ausgelagert“ werden. Die wf verzichtet auf die Zusammenarbeit mit PR-Büros; dies schliesst aber nicht aus, dass einzelne Branchen, Parteien oder Verbände noch zusätzlich zur wf-Kampagne eine Agentur einschalten.

Die wf lanciert bereits in einer frühen Phase die Abstimmungskampagne, ohne von den bürgerlichen Parteien und Verbänden direkt mandatiert zu sein. Dabei hält sie sich bei ihrem Vorgehen weitgehend an folgendes „Strickmuster“:

##### *Die Vorkampagne*

Die Vorkampagne setzt etwa sechs Monate vor der Abstimmung ein und besteht aus folgenden drei Punkten:

1. „Differenzierung der Mittel“: Aufgrund der politologischen Literatur, namentlich aufgrund von Analysen von ähnlichen Abstimmungsvorlagen, welche zu einem früheren Zeitpunkt stattgefunden haben, wird die Vorlage eingeschätzt (bezüglich Zielgruppen, Betroffenheit und Veränderungschancen). Dabei interessieren Wege und Möglichkeiten – hier im konkreten Fall bezogen auf die drei Volksinitiativen vom Dezember 1988 -, einerseits die Ablehnung der Vorlage zu erreichen (durch die Mehrheit der ablehnenden Kantone: „Sicherung des Ständemehrs“) und andererseits den Ja-Stimmen-Anteil möglichst tief zu halten („Kampagne ums Volksmehr“), um die Forderung für längere Zeit vom Tisch zu haben.

2. Einsetzen eines politischen Arbeitsausschusses unter dem Vorsitz eines Generalsekretärs einer bürgerlichen Bundesratspartei.<sup>8</sup> Dieser Ausschuss hat die Aufgabe, eine „Argumentationsschiene“, ein „Grobkonzept“ sowie einen „Referentenführer“ zu erstellen. „Argumentationsschiene“ und „Grobkonzept“ werden einheitlich für die deutsche wie die welsche Schweiz entworfen; deren Umsetzung und Ausführung aber erfolgt nach dem Gutdünken der deutschen oder welschen Sektionen der wf. Die Referentenführer sind alle nach demselben Muster aufgebaut: Entstehungsgeschichte der Initiative – Hauptforderungen der Initiative – Gründe der Initianten sowie Argumente dagegen; in einem Anhang werden ferner gewisse Fragestellungen speziell abgehandelt – etwa die Gründe für die Bodenpreissteigerung – und verwendbare Zitate aufgeführt.

3. Sechs Monate vor der Abstimmung (in unserem Fall: Juni 1988) wird eine erste Meinungsumfrage zu allen drei Abstimmungsvorlagen durchgeführt. Die Basis der Meinungsumfrage sind 1000 befragte Bürgerinnen und Bürger, wobei nach deutscher und welscher Schweiz sowie nach Geschlecht unterschieden wird. In dieser Umfrage wird namentlich die Wirksamkeit des Grobkonzepts und der eingebrachten Argumente überprüft. Der Fragenkomplex besteht aus vier Teilen: denkbare Vor- und Nachteile bei Annahme der Initiative, die Frage nach dem mutmasslichen Entscheid des oder der Befragten (Ja, Nein, noch unentschieden) sowie der vermutete Ausgang der Volksabstimmung.<sup>9</sup>

### **Die Hauptkampagne**

Die Hauptkampagne setzt etwa drei Monate vor der Abstimmung ein und besteht aus folgenden vier Punkten:

4. Im Sinn der Überprüfung der Wirksamkeit der Argumente wird drei Monate vor der Abstimmung (in unserem Fall im September 1988) eine zweite Umfrage durchgeführt.

5. Es wird ein Presseauschuss mit den Pressechefs der bürgerlichen Parteien eingesetzt; ferner werden Musterreferate und sogenannte „Kurz-Infos“ erarbeitet und interessierten Personen abgegeben. Ebenso wird ein Patronatskomitee der Öffentlichkeit vorgestellt.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Das Patronatskomitee hingegen tritt offiziell meistens erst etwa zwei Monate vor der Abstimmung an die Öffentlichkeit (siehe unten, Punkt 5 beim „Strickmuster“ der wf).

<sup>9</sup> Bei den Meinungsumfragen zu den Abstimmungen vom Dezember 1988 kamen unter anderem folgende Ergebnisse zustande:

- Die Befürworterinnen und Befürworter der „Stadt-Land“-Initiative hielten sich auf konstantem Niveau: Die Zustimmungsraten zu den Vorteilen der Initiative (gegen Spekulation, gegen hohe Mietzinsen) und den Nachteilen (keine) betrug im Juni 28,1% und im September 27,7%. Es gelang den Initiantinnen und Initianten folglich nicht, namhaft ins Lager der Unentschlossenen vorzustossen.
- Die „40-Stunden-Woche“-Initiative stand im Schatten der „Stadt-Land“-Initiative und liess den Gegnern kaum die Möglichkeit, merklich in den Meinungsbildungsprozess einzugreifen. Nachdem im September (also bei der zweiten Umfrage) das Verhältnis der Ja- und Nein-Stimmen immer noch wie bei der ersten Umfrage zugunsten der Initiative war (Ja: 39,9%, Nein: 36,1%), machte sich die wf „auf einen knappen Ausgang gefasst“. Interessant war in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass die Westschweizer Bevölkerung ihre Meinung später als die deutschschweizerische bildete: Bei der „40-Stunden-Woche“-Initiative beispielsweise waren im September (also bei der zweiten Befragung) in der Westschweiz noch 21,5% unentschieden, während der Anteil der Unentschiedenen in der Deutschschweiz nur noch 6,6% betrug.
- Über die Ablehnung der NA-Initiative bestanden nie Zweifel, doch erhielt das Argument der „zu vielen Ausländer“ von der ersten Umfrage (Juni 1988) bis zur zweiten (September 1988) steigende Zustimmung.

<sup>10</sup> Das „schweizerische Aktionskomitee gegen Boden- und Wohnungszwangswirtschaft“, bestehend aus CVP, FDP, SVP, LPS und EVP sowie 132 eidgenössischen Parlamentarier und Parlamentarierinnen, konstituierte sich offiziell im November 1988, das „schweizerische Aktionskomitee gegen gesetzliche Zwangslösungen bei der Arbeitszeit“, bestehend aus CVP, FDP, SVP, LPS, EVP und LdU, trat im Oktober 1988 an die Öffentlichkeit und das „schweizerische Komitee gegen die 6. Ausländer-Initiative“, bestehend aus CVP, FDP, SVP, LPS, EVP und LdU, präsentierte sich ebenfalls erst zwei Monate vor der Abstimmung der Öffentlichkeit.

6. Mittel im Abstimmungskampf: Die Wirkung der Plakate wird von der wf als nicht allzu gross eingeschätzt, da der Aushang durch die Plakatgesellschaft kontingentiert ist und so auf diesem Gebiet kein Vorsprung gegenüber der gegnerischen Seite erzielt werden kann; ein Abseitsstehen würde sich allerdings negativ auswirken. Wichtiger sind demgegenüber die Inserate: Die Grundabdeckung in der nationalen Presse wird – ähnlich wie bei der Plakate-Werbung – als nötig, aber nicht als besonders wirkungsvoll erachtet. Bedeutend mehr zur Meinungsbildung tragen Inserate in den regionalen und lokalen Zeitungen bei.<sup>11</sup> Bei der Teilnahme an Podien – bei denen die Referentinnen und Referenten aus Publizitätsgründen meistens gratis auftreten – ist es vor allem wichtig, dass eine Berichterstattung in den Medien erreicht wird. Derselbe Effekt – die Berichterstattung – wird auch mit der inszenierten Parolenfassung der Parteien und Verbände angestrebt. „Direct Mailing“ wird nur in Ausnahmefällen – wenn eine bestimmte Zielgruppe angesprochen werden muss – angewendet.

7. Es ist ferner wichtig, dass die Kampagne dezentralisiert durchgeführt wird; dazu werden „Stützpunkte“ in den Kantonen errichtet. Namentlich wird versucht, die Meinung der bürgerlichen Parteien zur Vorlage zu personifizieren, das heisst mit kantonalen und regionalen Persönlichkeiten in Verbindung bringen.<sup>12</sup>

Über die Finanzierung der (bürgerlichen) Kampagne macht die wf keine Angaben.<sup>13</sup> Folgendes aber konnte eruiert werden: Die Arbeit des Verantwortlichen ist von der wf bezahlt ebenso wie die von der wf zur Verfügung gestellte Infrastruktur. Daneben existiert ein gewisser Grundbetrag, der die Kampagne überhaupt ermöglicht. Dieser wird vergrössert um zweckgebundene Zahlungen von Verbänden und interessierten Kreisen; die Budgetstruktur bestimmt sodann den Schwerpunkt der Kampagne: In unserem Fall waren die drei grössten Interessenten der Hauseigentümerverband (er überwies 400'000.- Fr.), der Immobilientreuhändlerverband (150 – 200'000.- Fr.) und der Gewerbe-Verband. Damit war die Priorität auf die Kampagne gegen die „Stadt-Land“-Initiative gelegt, obwohl der Verantwortliche die Hauptstossrichtung lieber gegen die „40-Stunden-Woche“-Initiative geführt hätte.

---

<sup>11</sup> Die wf unterscheidet zwischen einfachen und komplexen Vorlagen: Bei einfachen Vorlagen genügt der Einsatz von Inseraten in den letzten 3 – 6 Wochen vor der Abstimmung, bei komplizierten Vorlagen muss bereits drei Monate vor der Abstimmung mit der Inserate-Kampagne angefangen werden. Weil die Bürgerinnen und Bürger, die ihre Meinung anhand von Inseraten bilden, dies relativ spät tun, ist es wichtig, die Inserate auf das Abstimmungswochenende hin zu intensivieren.

<sup>12</sup> Neben der offiziellen Kampagne der wf ist es besonders interessierten Kreisen überlassen, eigene Aktivitäten zu unternehmen. Gegen die „Stadt-Land“-Initiative engagierten sich namentlich der Hauseigentümer-Verband, der auf regionaler Ebene eine beträchtliche Anzahl von Zeitungsinseraten aufgab. Aufsehen erregte auch ein vom Hauseigentümer-Verband erstellter Muster-Brief zuhanden der Hausbesitzer, welche diese ihren Mietern zustellen konnten. Darin wurden die Mieter auf die Folgen bei Annahme der „Stadt-Land“-Initiative „aufmerksam gemacht“.

<sup>13</sup> So wurde denn auch die immer wieder vorgebrachte Behauptung des „Stadt-Land“-Komitees, die bürgerlichen Gegner hätten ein Budget von 15 bis 20 Mio Fr. zur Verfügung, nicht dementiert, weil dies einerseits „selbstredender Unsinn“ war und weil andererseits bei einem Dementi die exakten Zahlen auf den Tisch gehört hätten und die Diskussionen über die Finanzierung von Abstimmungskämpfen noch mehr ins Gerede gekommen wäre.

### 3.2. Die Kampagne des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (SGB) für die „40-Stunden-Woche-Initiative“ zur Herabsetzung der Arbeitszeit

Die strukturelle Ähnlichkeit der Kampagne des SGB mit jener der wf ist augenfällig, genauso wie die professionelle Durchführung. Es besteht jedoch ein Unterschied in zeitlicher Hinsicht: Setzte die bürgerliche Gegenkampagne erst sechs Monate vor der Volksabstimmung ein, so startete der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) seine befürwortende Kampagne bereits 1986, also zwei Jahre vor der Abstimmung.

In der Zeit zwischen der Einreichung der Initiative (1984) und dem offiziellen Auftakt der Kampagne (1986) wurden keine speziellen Aktivitäten unternommen. Der SGB nutzte allerdings 1985 die Gelegenheit, die sich im Zusammenhang mit der Nach-Befragung (Vox-Analyse) zur Volksabstimmung über die Ferien-Initiative bot, und gab eine Zusatz-Analyse in Auftrag, welche die Haltung der verschiedenen sozialen Gruppen zur Arbeitszeitverkürzung untersuchte und die Pro- und Contra-Argumente testete.

#### *Die Vorkampagne: 1986 – 1988*

1. Erarbeitung eines „Grobkonzeptes“ für die Kampagne, Konstituierung einer elfköpfigen Stabsgruppe zur Leitung der Kampagne. Diese Stabsgruppe war in fünf Sektoren aufgeteilt, welche folgende Aufgaben hatten: Zusammenstellung von Grundlagenmaterial und Erarbeitung eines Argumentationskatalogs, Herstellen von Kontakten zu den SGB-Verbänden, den kantonalen Gewerkschaftsbünden und befreundeten Organisationen, Organisation der Öffentlichkeitsarbeit, Werbung sowie Finanzbeschaffung und -kontrolle. In die Stabsgruppe war auch ein Werbebüro integriert, welches Konzeptarbeit leistete und zum Teil die Realisierung von Projekten übernahm.

So etwa kreierte das Werbebüro zu Beginn der Vorkampagne das „40-Stunden-Woche“-Signet und einen Slogan; diese beiden wurden als Druckunterlagen der Gewerkschaftspresse zur Verfügung gestellt sowie in Form von Klebern, Papier-Etiketten (zum Aufkleben auf Briefcouverts), und Frankaturen in Umlauf gebracht. Etwas später wurden an Standaktionen weitere Werbeatikel unter die Leute gebracht: Rucksäcke, Windjacken, Frisbee-Teller, Baumwolltaschen, Mützen, Wasserbälle, Ballone und Anstecknadeln – alle mit Signet- und Sloganaufdrucken. Auf der argumentativen Ebene entstanden Broschüren und Publikationen sowie ein sogenanntes Arbeitszeit-Panorama, eine bildliche Darstellung von verschiedenen Berufen und der jeweils üblichen Arbeitszeit, in drei Sprachen; dieses Panorama wurde bis zur Abstimmung immer wieder eingesetzt.

2. Ein weiterer Schwerpunkt in dieser frühen Phase der Kampagne lag bei der Sensibilisierung und der Mobilisierung in den eigenen Reihen; diese wurde angestrebt unter anderem mit der Durchführung von zentralen und regionalen Schulungskursen sowie mit der prioritären Behandlung der Arbeitszeitfrage in den Gewerkschaftszeitungen und im SGB-Pressedienst.

3. Mit dem SGB-Kongress im November 1986 erfolgte der Auftakt nach aussen; dabei wurden die oben erwähnten Werbemittel und Publikationen präsentiert und abgegeben. Die Botschaft des Bundesrates zur „40-Stunden-Woche“-Initiative bot dem SGB eine weitere Möglichkeit, seine Argumente in die Öffentlichkeit zu tragen; er unterstrich seine Stellungnahme mit einer weiteren Publikation („Fakten und Meinungen zur 40-Stunden-Woche“). Im Mai 1988 erschien ferner eine vierseitige Zeitung zur Arbeitszeit-Initiative; diese wurde immer wieder verteilt, bis im Oktober die offizielle Abstimmungszeitung erschien. Mit der Gründung des „nationalen Aktionskomitees der Arbeitnehmer-Organisationen“ im November 1988 wurde die Abstimmungskampagne richtig lanciert.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Das „nationale Aktionskomitee der Arbeitnehmer-Organisationen“ bestand aus folgenden Gruppierungen: Schweizerischer Gewerkschaftsbund und Christlichnationaler Gewerkschaftsbund, Föderativverband des Personals öffentlicher Verwaltungen und Betriebe, Verband der Gewerkschaften des christlichen Verkehrs- und Staatspersonals, Landesverband freier Schweizer Arbeitnehmer, Verband schweizerischer Polizeibeamter, Schweizerischer Arbeiter-, Turn und Sportverband, Arbeiter-Touring-Bund der Schweiz, Naturfreunde Schweiz.

### ***Die Schlusskampagne***

Die Schlusskampagne umfasst die letzten drei Monaten vor der Abstimmung. Wie die wf erstellte der SGB einen Referentenführer, den er interessierten Personen abgab. Immer wieder wurde versucht, durch diverse Veranstaltungen wie die Gründung von Aktionskomitees oder die Durchführung eines nationalen Aktionstages die Aufmerksamkeit der Medien zu erreichen. Grösste Bedeutung kam den gezielten Medienkontakten zu.

Eigene Presseerzeugnisse waren die Abstimmungszeitung, die in einer Auflage von fast 1,5 Mio verteilt wurde. Mit verschiedenen Spezialpressediensten (vier deutsche, drei französische und zwei italienische Ausgaben) wurde ferner die Lokalpresse versorgt.

Während dem Plakataushang keine besondere Bedeutung zukam, wurden für Inserate 250'000.- Fr. ausgegeben, das war fast ein Viertel des gesamten Budgets. Die Inserate erschienen fast alle in den letzten zwei Wochen vor der Abstimmung, wobei der Schwerpunkt auf der letzten Woche lag. Die Inserate wurden gleichmässig über 30 nationale und regionale Zeitungen aus allen Landesteilen verteilt.

Die Kosten für die Vor- und die Hauptkampagne kamen auf 1 Mio Fr. zu stehen; sie mussten weitgehend vom SGB getragen werden.

### **3.3. Die Kampagne des Stadt-Land-Vereins für die „Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation“**

Der Stadt-Land-Verein bestand aus Personen aus der Mieter- und Umweltschutzbewegung, der oppositionellen Kleinbauernbewegung (UPS) sowie aus grünen, alternativen, linken (und kirchlichen) Kreisen; ihr Ziel war ein Volksbegehren gegen die Bodenspekulation. Die Initiative wurde 1981 lanciert und nach einer beschwerlichen Sammelzeit 1983 eingereicht.

#### ***Die Vor-Kampagne: 1983-1988***

Die Organisationsstruktur aus der Zeit der Sammlung der Volksinitiative wurde beibehalten: Sie bestand in einem teilzeitbesetzten Sekretariat in Bern, das unter anderem zur Information einen Rundbrief an die Mitglieder des Stadt-Land-Vereins und an Interessierte verschickte (insgesamt 50 Nummern). Für das Abstimmungsjahr (1988) wurde zusätzlich ein welsches Sekretariat eingerichtet.

Der Schwerpunkt der Aktivitäten lag einerseits im Markieren einer Präsenz gegen aussen und im Aufbau eines Netzes von zirka 30 Regionalgruppen; die Arbeit der Regionalgruppen war relativ autonom. Das Komitee setzte verschiedene Werbematerialien (Kleber, Ballone etc.) ein und entwickelte eine Tonbildschau, welche bei den verschiedenen Veranstaltungen zum Einsatz kam. Weiter verfassten die Initiantinnen und Initianten eine Argumentenbroschüre zur Stadt-Land-Initiative (65 Seiten, 4 Auflagen).

Die theoretischen Diskussionen – wie auch die Stellungnahme zur Botschaft des Bundesrates und zur Empfehlung des Parlaments – wurden namentlich von der „Schweizerischen Gesellschaft für ein neues Bodenrecht“ in den „Blättern für ein neues Bodenrecht“ geführt.

#### ***Die Schlusskampagne***

In den letzten drei Monaten vor der Abstimmung setzte das Komitee die üblichen Werbemittel ein wie Postkarten, Flugblätter („Bauernflugblätter“, „Umweltflugblätter“), Abstimmungszeitung und Plakate. Neben der Teilnahme an Podien und Radio- und Fernsehsendungen belieferten sie auch die Medien – zum Teil auf Anforderung seitens der Medien (!) – mit Texten und Argumentenbroschüren. Die Ausgaben für die Inserate machten etwa 1/6 des gesamten Budgets aus.

Die Gesamtausgaben für die Kampagne von 1987 und 1988 betrugen 500' – 700'000.- Fr. Diese wurden durch Mitgliederbeiträge und Spenden gedeckt.

### 3.4. Die Kampagne der „Gruppe für eine Schweiz ohne Armee“ (GSoA) für die Initiative „für eine Schweiz ohne Armee und eine umfassende Friedenspolitik“

Die Kampagne der „Gruppe für eine Schweiz ohne Armee“ (GSoA) wurde bei den obigen Ausführungen mehrmals als Paradebeispiel für einen unkonventionellen Abstimmungskampf mit einer eigenen Professionalität erwähnt. Um diesen Paradecharakter etwas zu verdeutlichen, sollen die Aktivitäten der GSoA im folgenden Abschnitt ausführlicher als jene des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (SGB), des „Stadt-Land“-Komitees und der Wirtschaftsförderung dargestellt werden.

Ein Unterschied zwischen der Volksinitiative für die Abschaffung der Armee und den meisten anderen Initiativen besteht darin, dass die Initiantinnen und Initianten der „GSoA“ nie davon ausgehen konnten, mit ihrer Forderung in einer Volksabstimmung eine Mehrheit zu finden – im Gegensatz etwa zu den Initiantinnen und Initianten der Volksinitiativen gegen die Bodenspekulation oder für die Einführung eines Zivildienstes. Die Aufgabe der GSoA bestand daher nicht nur darin, in der gebotenen Zeit die Sammlung der nötigen Unterschriftenzahl zu organisieren und einen optimalen Abstimmungskampf zu führen, sondern auch – und vor allem – darin, auf der „kulturellen Ebene“ eine Veränderung herbeizuführen: Die Idee einer Schweiz ohne Armee musste als Idee überhaupt erst möglich gemacht werden; es musste gegen massive Vorurteile aufgezeigt werden, dass diese Idee keine „Spinneridee“ war. Und es musste ausserdem ein Solidaritätsnetz aufgespannt werden, welches die vielfältigen und offenen Formen der Repression gegen diejenigen Menschen, welche sich für die Verbreitung dieser Idee einsetzten, etwas zu mindern versuchte.<sup>15</sup>

#### ***1982–1985: Die Phase der Gründung und Konsolidierung der „Gruppe für eine Schweiz ohne Armee“***

Im September 1982 gründeten etwa hundert Personen aus alternativen und linken Kreisen die Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA). Basis des Vereins GSoA war ein Netz von autonom arbeitenden Regionalgruppen.<sup>16</sup> Ihren nationalen Zusammenhalt fanden diese Regionalgruppen im monatlich öffentlich tagenden nationalen Vorstand, in den jährlich stattfindenden nationalen Vollversammlungen sowie in der „GSoA-Zitig“ (35 Nummern). Bei der Gründung der GSoA wurde auch ein teilzeitbesetztes Sekretariat eingerichtet.

Die inhaltliche Arbeit wurde mit der Einsetzung von vier Arbeitsgruppen zu folgenden Themen lanciert: Argumentenkatalog, Initiativtext, Alternativen und Kultur. 1984 erschien als Produkt von langen internen Diskussionen über die Bedeutung und die Rolle der Armee in der Schweiz der Argumentenkatalog (1984 ff.; ca. 200 S.; drei Auflagen, auch in französischer Sprache und in einer Kurzfassung). Langwierig und grundsätzlich waren auch die Diskussionen über den Initiativtext und über mögliche Alternativen zur abzuschaffenden Armee (die sogenannte Alternativdebatte) sowie über die „Friedenspolitik“ im allgemeinen. Die Alternativdebatte mündete schliesslich in die zweifache Forderung der Initiative nach der Abschaffung der Armee und für eine umfassende Friedenspolitik. Grosse Bedeutung kam von Anfang an auch der Öffentlichkeitsarbeit zu. Im Rahmen von Aktionen der Friedensbewegung der frühen achtziger Jahre, aber auch mit eigenen politischen und kulturellen Veranstaltungen wurde versucht, Menschen anzusprechen und für die Mitarbeit zu gewinnen. Mit einem doppelseitigen Inserat im „Tages-Anzeiger“-Magazin nahmen über 100 Personen mit einem persönlichen Statement für die Idee der Armeeabschaffung Stellung („Ich unterstütze die Initiative, weil ...“). Zur Abschätzung der Möglichkeiten, die nötige Unterschriftenzahl zusammen zu bringen, aber auch um mit weiteren Personen in Kontakt zu

<sup>15</sup> Einen interessanten und detaillierten Überblick über die Aktivitäten der GSoA sowie über die Reaktionen auf diese Aktivitäten vermitteln die „GSoA-Jahrbücher“, in welchen auf 1'800 Seiten sämtliche Zeitungsartikel, Inserate etc. aus den Jahren 1986-1990 zusammengetragen sind.

<sup>16</sup> 1982 bestanden Regionalgruppen in vier deutschschweizerischen Städten (Basel, Bern, Luzern und Zürich), zum Zeitpunkt der Abstimmung (1989) waren es 56 über die ganze Schweiz verteilte Regionalgruppen (mit gegen 15'000 Mitgliedern).

kommen, wurden „Bereitschaftserklärungen“ gesammelt, in denen Interessierte ihre Zusicherung geben konnten, im Falle der Lancierung der Initiative eine bestimmte Anzahl Unterschriften zu sammeln.

In dieser Phase erschienen neben mehreren kleineren Publikationen auch zwei Bücher mit verschiedenen Aufsätzen zum Thema: Hans A. Pestalozzi (Hrsg.), *Rettet die Schweiz – schafft die Armee ab!* (1983; 315 S.) und Redaktionskollektiv der GSoA-ZH (Hrsg.), *Anstösse zum Frieden. Diskussionsbeiträge zum Einstieg in eine Schweiz ohne Armee* (1984; 56 S., drei Auflagen, auch in französisch).

### ***1985/86: Die Phase der Lancierung, Sammlung und Einreichung der Initiative***

Im März 1985 lancierte ein gut hundertköpfiges Komitee die Initiative „für eine Schweiz ohne Armee und eine umfassende Friedenspolitik“. Die Lancierung wurde mit verschiedenen regionalen Festivitäten sowie einem grossen nationalen Lancierungsfest gefeiert. Die Öffentlichkeit wurde über die Lancierung mit einem Plakataushang mit armeegegnerischen Zitaten von Mahatma Gandhi, Albert Einstein und Leonhard Ragaz informiert sowie mit einem als Inserat aufgegebenem Unterstützungs-Aufruf von über 100 Personen in der „Schweizer Illustrierten“ („Weshalb ich unterschreibe“). In diesen 18 Monaten erschienen in der „Wochen-Zeitung“ (WoZ) insgesamt zehn Inserate.

Die Unterschriftensammlung – auf öffentlichen Plätzen, an politischen Veranstaltungen, aber auch an Konzerten und Rockfestivals – waren meistens gekoppelt mit Standaktionen, wo Publikationen der GSoA sowie Werbematerialien verkauft wurden (Kleber, Knöpfe, T-Shirts, Regenschirme, Ballone, Postkarten, Tragtaschen, Posters). Auf regionaler Ebene fanden Diskussionsveranstaltungen – meist mit überregionaler Ausstrahlung – statt.

Das Zustandekommen respektive die Einreichung der Initiative im September 1986 wurde mit verschiedenen regionalen und einem nationalen Einreichungsfest gefeiert.

In dieser Phase erschienen folgende zwei Bücher zum Thema: Autorenkollektiv der GSoA (Hrsg.), *Umfassende Friedenspolitik. Utopische Zeichen für eine lebenswerte Zukunft* (1985; 160 S.) sowie A. Gross u.a. (Hrsg.), *Unterwegs zu einer Schweiz ohne Armee. Der freie Gang aus der Festung* (1986; 550 Seiten, zwei Auflagen; u.a. mit Beiträgen von Max Frisch, Friedrich Dürrenmatt und Hans Saner). Aufsehen erregte auch ein Fernseh-Film (ARD) von Roman Brodmann über Friedrich Dürrenmatt (Dürrenmatt bezeichnete darin die Abschaffung der Armee als „ungeheuren Akt der Vernunft“).

Die finanziellen Ausgaben betrugen für die Zeit der Unterschriftensammlung 180'000 Fr.; davon entfielen 75'000 Fr. auf Publikationskosten und 25'000 Fr. auf Inserate, Plakate und Werbemittel. Weitgehend gedeckt wurden diese Ausgaben mit Mitgliederbeiträgen, Spenden und dem Erlös aus dem Drucksachenverkauf.<sup>17</sup>

### ***1986–1988: Die Phase der Stabilisierung der GSoA nach innen und aussen***

Die Tatsache, dass die GSoA in der vorgegebenen Zeit über 100'000 gültige Unterschriften für ihr Anliegen zusammenbringen konnte, bewirkte bei der politischen Öffentlichkeit einen Paradigmenwechsel: Wurde die GSoA bisher als realitätsfremd belächelt, stellte sie nun einen politischen Faktor dar, zu dem zumindest bei der Volksabstimmung Stellung bezogen werden musste. Namentlich bei den Linksparteien und der „offiziellen“ Friedensbewegung, welche der GSoA abwartend bis ablehnend gegenübergestanden waren, bildeten sich gewisse Sympathien heraus.

Für die GSoA kamen nun nach der eher aktivistischen Phase des Unterschriftensammelns wieder mehr die Diskussionen und Reflexionen zum Zug. An nationalen Diskussionswochenenden wurden verschiedene Themen diskutiert wie Arbeitsplätze und Armeeabschaffung, die ökonomische Bedeutung der Armee für das Berggebiet, soziale Verteidigung, Friedenspolitik, Feminismus. Auf regionaler Ebene wurden Aktionen gegen den Zivilschutz unterstützt.

Ausdruck dieser eher theoretischen Phase war 1987 auch ein Inserat im „Schweizerischen Beobachter“ mit einem Unterstützungs-Aufruf von über 100 Personen („Was verstehe ich unter umfassender

<sup>17</sup> Die Jahresrechnungen der GSoA sind alle in der „GSoA-Zytig“ abgedruckt.

Friedenspolitik“); Inserate wurden ansonsten nur wenige aufgegeben; die Ausgaben für Inserate betragen für diese Phase 5'000 Fr., das waren 4% der Gesamtausgaben.

Zu einem populären Medium für diese „Zwischenphase“ wurde der Fernseh-Film von Roman Brodmann: „Der Traum vom Schlachten der heiligsten Kuh“, den das erste deutsche Fernsehen 1987 ausstrahlte. Der Film stiess in der Öffentlichkeit auf ein starkes Echo, vor allem weil er im schweizerischen Fernsehen nicht gezeigt, wohl aber diskutiert wurde, und im Nationalrat ein politisches Nachspiel provozierte. Dieser Film war in der Folge ein idealer Aufhänger für die regionalen Veranstaltungen der GSoA.

Die Stellungnahme des Bundesrates zur Armeeabschaffungsinitiative (Botschaft des Bundesrates) und die parlamentarischen Beratungen im April respektive Oktober 1988 hielten die Diskussionen in der Öffentlichkeit warm.

Die eher theoretische Tätigkeit der GSoA spiegelte sich auch in der Verteilung der Ausgaben: Von den insgesamt 120'000 Fr. entfielen 90'000 auf die Kosten der Publikationen und 5'000 auf Inseratekosten. Gedeckt wurden diese Ausgaben mit Mitgliederbeiträgen (20'000 Fr.), Materialverkäufen (21'000 Fr.) und vor allem mit Spenden (79'000 Fr.).

### **1989: Die Phase des Abstimmungskampfes**

Auftakt des Abstimmungskampfes bildete die Jahres-Vollversammlung im März, an der unter anderem auch die beiden grünen bundesdeutschen Bundestagsabgeordneten Petra Kelly und Gert Bastian sprachen.

Für die heisse Phase des Abstimmungskampfes wurde die Infrastruktur ausgebaut: Im nationalen Sekretariat in Olten arbeiteten neu drei Personen, und in Basel, Zürich und der Westschweiz wurden regionale Sekretariate eingerichtet. Ein Ausschuss von sieben Mitgliedern, welche sich wöchentlich trafen, leitete die wichtigsten Aktivitäten.

Sozialdemokratische GSoA-Mitglieder provozierten die Durchführung eines SP-Sonderparteitags für die Parolenfassung und erreichten damit für die Initiative weitere Publizität. Zuhanden dieses Parteitages verfassten sie auch eine eigene Publikation: A. Gross u.a. (Hrsg.), Denkanstösse zu einer anstössigen Initiative. Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten für eine Schweiz ohne Armee (330 S.).

Neben der Teilnahme an verschiedene Podien und Diskussionssendungen in Radio und TV pflegte die GSoA ihre direkte Information einer breiteren Öffentlichkeit weiter: In mehreren Zeitung publizierte sie einen weiteren Unterstützungs-Aufruf von über 100 Personen („Warum ich Ja stimme“); dieses Inserat wurde – wie schon die früheren Unterstützungs-Aufrufe – von den Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern selber bezahlt. Im letzten Monat vor der Abstimmung häuften sich die Inserate (Hirter 1989); sie wurden über drei mit der Armeeabschaffungs-Idee sympathisierende Werbebüros aufgegeben, welche die GSoA auch beratend unterstützten. Ein namhafter Teil der Inserate stammte von den Regionalgruppen und von Einzelpersonen. Ähnliches war bei den Plakaten festzustellen, wo der Aushang des offiziellen Plakats ergänzt wurde durch zusätzliche eigene Plakate der Regionalgruppen, vor allem der welschen. Einen eigenen Plakataushang finanzierte auch Max Frisch mit Freunden, auf dem er zu einem Ja zur Initiative aufrief; die Auslagen von 80'000.- Fr. beglich Max Frisch zum Teil mit dem Geld, das er mit dem „Heinrich Heine-Preis“ erhielt (Dezember 1989).

Die GSoA bediente sich durchaus auch traditioneller Werbemittel wie Abstimmungszeitungen, Flugblätter, Postkarten, Artikel in Zeitungen etc. und liess dem „Tages-Anzeiger“ einen Faltprospekt beigelegen. Unkonventioneller waren demgegenüber die folgenden Aktivitäten: Einen Monat vor der Abstimmung organisierte die GSoA vor dem Bundeshaus ein Musikfestival („Stop the Army-Festival“), das 25'000 Besucherinnen und Besucher anzog. Ferner konnten die meisten der bekannten Schweizer Musikgruppen sowie Gruppen aus dem Ausland für die Mitarbeit an zwei Langspielplatten für die Abschaffung der Armee („Stop the Army“) gewonnen werden. Findige Köpfe in der GSoA kreierten auch einen GSoA-Traubensaft und verschiedene Sorten GSoA-Wein, von denen gegen 100'000 Flaschen verkauft wurden.

Für diese Zeit schaffte sich die GSoA einen eigenen „GSoA“-Bus an, mit dem sie auf Schweizer Tournee ging und all die Werbemittel unter die Leute brachte.

Mit einer weiteren Publikation reagierten GSoAtinnen und GSoAten sowie Befreundete im Ausland auf die Botschaft des Bundesrates zur Armeeabschaffungsinitiative und versuchten, die Armeeabschaffungsdiskussion in einen internationalen Zusammenhang zu stellen: A. Gross u.a. (Hrsg.), Frieden mit Europa. Die Schweiz ohne Armee als Beitrag zur Zivilisierung der Weltinnenpolitik.

Grosses Aufsehen erregte ein Theaterstück, das Max Frisch eigens zum Thema der Abschaffung der Armee geschrieben hatte: „Schweiz ohne Armee. Ein Palaver“. Dieses Stück wurde an einigen Bühnen aufgeführt.

Das Abstimmungsjahr war kostenmässig das teuerste. Die Ausgaben erreichten beinahe die Millionengrenze (985'000 Fr.). Davon entfielen auf Drucksachen 880'000 Fr. und auf die Administration 110'000 Fr. Bei den Druckkosten verteilten sich die einzelnen Posten wie folgt: Abstimmungs-Zeitung und Plakate 219'500 Fr., Werbebeilagen und Inserate 208'000 Fr., Publikationen 207'500 Fr., Werbemittel 138'000 Fr., Festival und Plattenproduktion 63'500 Fr., Tagungskosten und Kinospots 40'500 Fr. Diese Ausgaben wurden bis auf 5'000 Fr. durch Mitgliederbeiträge, Materialverkäufe und vor allem durch Spenden gedeckt.

Entsprechend ihrem Anspruch, eine Veränderung in der Gesellschaft zu bewirken, löste sich die GSoA nach dem unerwartet guten Abstimmungsergebnis von 35,6% Ja-Stimmen nicht auf, sondern widmete sich anderen Projekten wie dem (strafrechtlich verfolgten) Aufruf zur Militärverweigerung oder dem Kampf gegen Rüstungsbeschaffungsprojekte. Auf der kulturellen Ebene wurden die Aktivitäten der GSoA – besonders auch hinsichtlich der Intervention von Max Frisch – von Alexander J. Seiler in einem Kino-Film aufgearbeitet („Palaver, Palaver“).

### 3.5. Zusammenfassung: Typen von Abstimmungskampagnen

Die obigen Beispiele sind nicht repräsentativ ausgewählte Abstimmungskampagnen. Sie stellen jedoch einige wesentliche Typen von Abstimmungskämpfen dar, die sich abschliessend wie folgt charakterisieren lassen.

Die Kampagne für die Volksinitiative „für die Herabsetzung der Arbeitszeit“ (40-Stunden-Woche-Initiative) war eine *professionelle, technokratische Kampagne*: Sie wurde von einem kleinen Stab von sachkundigen Mitarbeitern des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (SGB) entworfen und – unter Inanspruchnahme der Dienste der Meinungs- und Marktforschung sowie von Werbebüros – mit der Infrastruktur und dem „Know how“ einer politisch erfahrenen und zahlungskräftigen Organisation wie dem SGB realisiert. Ziel des kleinen Stabes war es, einen möglichst hohen Anteil Ja-Stimmen – im besten Fall sogar die Annahme der Initiative – zu erzielen. Ebenfalls zum Typ der professionellen, technokratischen Kampagne gehören die gegnerischen Kampagnen der Wirtschaftsförderung (wf). Auch der wf ging es nicht um eine Politisierung respektive um eine Initiierung von Denkprozessen in der Bevölkerung, sondern um Ja-respektive Nein-Stimmen-Anteile, welche sie mit den geeigneten Instrumenten (Erkenntnisse aus Meinungsumfragen, Einsatz von Werbebüros) zu erreichen trachteten.

Auf solche Instrumente verzichtete das „Stadt-Land“-Komitee, dessen Kampagne *„handgestrickt und laienhaft“* war. Als „ad hoc“-Gruppe von Personen aus verschiedenen Parteien und Organisationen, die meistens noch in andere politische Projekte eingebunden waren, führte das „Stadt-Land“-Komitee die Kampagne quasi in Fronarbeit durch. Auf das grosse Budget der Gegner fixiert, waren die Initiantinnen und Initianten unfähig, ihre eigenen Forderungen betreffend die Bekämpfung der Bodenspekulation offensiv zu einem Diskussionsthema zu machen oder gar auf die (neuen) Argumente der Gegner zu reagieren. Vor allem aber gelang es ihnen nicht, andere Menschen als jene, die bereits schon auf dem Gebiet des Mietwesens und der Bodenspekulation arbeiteten, zu mobilisieren.

Einen neuen Typus der Abstimmungskampagne realisierte die GSoA bei der Volksinitiative „für eine Schweiz ohne Armee und eine umfassende Friedenspolitik“: Die Kampagne war vom Effekt her den professionellen ebenbürtig; die Professionalität war jedoch nicht jene technokratische eines Stabs von Sachverständigen, sondern gründete *im Enthusiasmus und der Kreativität der interessierten Beteiligten*. Mit diesem Enthusiasmus – gekoppelt mit einer gewissen Hartnäckigkeit, welche den kontinuierlichen Aufbau der GSoA über sieben Jahre hinweg ermöglichte – konnten die meisten Handicaps der Initiative wettgemacht werden: Sympathisantinnen und Sympathisanten spendeten über eine Million Franken, Kulturschaffende unterstützen mit ihren Werken die Initiative und Sachverständige stellten ihre Dienste kostenlos zur Verfügung. Vor allem aber vermochten tausende von Menschen mit ihrem Einsatz und ihrer Begeisterung eine Präsenz zu markieren, die nicht übergangen werden konnte. Es gelang so den Initiantinnen und Initianten, ihre anfänglich belächelte Forderung „zum Thema zu machen“ und ein von den meisten nicht erwartetes Abstimmungsergebnis zu erzielen.

Die oben dargestellten Abstimmungskampagnen wurden alle durch Volksinitiativen herbeigeführt, wobei die bürgerliche Seite immer die gegnerische Position einnahm. Es fehlen somit einige Typen von Abstimmungskampagnen. Um die Informationen über Abstimmungskampagnen zu erweitern, müssten so beispielsweise noch Abstimmungskämpfe über (obligatorische und fakultative) Referenden untersucht werden, wo der Abstimmungskampf zeitlich kürzer ist und die Konfliktfronten je nach Vorlage anders verlaufen können. Zudem wäre es nützlich, wenn noch mehr Fälle von Abstimmungskampagnen betreffend Volksinitiativen analysiert würden. Interessant wäre es beispielsweise, die Kampagne für die Kleinbauern-Initiative zu untersuchen und mit jener der „Stadt-Land“-Initiative zu vergleichen – beide Initiativen lagen thematisch ja sehr ähnlich; die Kleinbauern-Initiative erreichte jedoch dank der finanziellen Denner-Unterstützung und einem professionellen Management beinahe eine Mehrheit bei den Stimmenden. Anhand eines Vergleichs dieser beiden Abstimmungskampagnen dürfte der Unterschied zwischen der traditionellen laienhaften und der professionellen Abstimmungskampagne sichtbar werden und könnte der Einfluss der professionellen Abstimmungskampagne auf das Abstimmungsverhalten aufgezeigt werden.

Die professionelle, technokratische wie auch die laienhafte Abstimmungskampagne unterscheiden sich von der nicht-technokratische Kampagne der GSoA namentlich dadurch, dass eigentlich nur die der GSoA gesellschaftlich etwas verändert hat: Die Armee ist heute keine heilige Kuh mehr, der Zivildienst ist enttabuisiert. Demgegenüber dürften die professionellen, technokratischen und die „handgestrickten“ Kampagnen nur wenig zur gesellschaftlichen Meinungsbildung beigetragen haben; selbst die Kleinbauern-Initiative mit ihren 49% Ja-Stimmen vermochte nicht einmal ansatzweise in die aktuellen Landwirtschaftsdiskussionen hineinzuwirken.

## Verwendete und zitierte Literatur

Forschungszentrum für schweizerische Politik (Hrsg.), *Année politique suisse 1977 ss. / Schweizerische Politik 1977 ff.*, Bern 1978 ff.

Gruner, Erich / Hertig, Hans Peter, *Der Stimmbürger und die „neue“ Politik. Wie reagiert die Politik auf die Beschleunigung der Zeitgeschichte?*, Verlag Paul Haupt, Bern 1983.

Hertig, Hans Peter, *Direkte Demokratie in den USA. Fakten, Tendenzen, Probleme*, Zürich 1981.

Ders., „Sind Abstimmungserfolge käuflich? – Elemente der Meinungsbildung bei eidgenössischen Abstimmungen“, in *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 22/1982, S. 35 ff.

Ders., „Volksabstimmungen“, in Klöti, Ulrich (Hrsg.), *Handbuch Politisches System der Schweiz, Band 2: Strukturen und Prozesse*, Verlag Paul Haupt, Bern 1984, S. 247 ff.

Hirter, Hans, *Die Werbung in den Printmedien zu den Volksabstimmungen vom 4.12.1988 resp. 26.11.89*, Forschungszentrum für schweizerische Politik, Bern 1988 resp. 1989.

Imboden, Max, „Die Volksbefragung in der Schweiz“, in Ritter, Gerhard A. / Ziebura, Gilbert (Hrsg.), *Faktoren der politischen Entscheidung. Festgabe für Ernst Fraenkel zum 65. Geburtstag*, de Gruyter, Berlin 1963, S. 385 ff.

Longchamp, Claude., „Die öffentliche Meinungsbildung bei Abstimmungen. Gedankensplitter, Forschungsbefunde und Theorieelemente“, in Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Demokratie (Hrsg.), *Meinungsbildung*, Zürich 1987, S. 38 ff.

Möckli, Silvano, *Abstimmungsbudget und Abstimmungserfolg. Erfahrungen und Forschungsergebnisse aus den USA und aus der Schweiz*, Institut für Politikwissenschaft, Hochschule St. Gallen, Beiträge und Berichte 138/1989, St. Gallen 1989.

Neversil, Barbora u.a., *Politische PR – ein Begriff wird öffentlich. Eine Untersuchung zur Situation der Beziehungen zwischen Public Relations und Politik in der Schweiz*, Forschungszentrum für schweizerische Politik, Bern 1989.

Rhinow, Ren, A., *Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, (Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins, Heft 2)*, Basel 1984.

Seitz, Werner, *Prolegomena zur Erstellung eines Abstimmungsbarometers. Eine Untersuchung über die Strukturen und die Finanzierung von Abstimmungskämpfen*, Forschungszentrum für schweizerische Politik, Bern 1990.

Vox, *Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom ... (1977 ff.)*, Zürich (1977 ff.).

Wiederkehr, Erich, *Der gekaufte Sitz. Werbung und Wahlerfolg: Eine empirische Untersuchung der Wirkung von Zeitungswerbung bei den Nationalratswahlen 1987*, Zürich 1989.

Werner Seitz, 1954:

Studium der Philosophie sowie der Schweizergeschichte und des Staats- und Verfassungsrechts an der Universität Bern. 1984-1990: Assistententätigkeit am Forschungszentrum für schweizerische Politik und am Institut für Soziologie an der Universität Bern; schreibt eine historisch-politologische Dissertation über die Entwicklung des regionalen Abstimmungsverhaltens in der Schweiz. Seit 1990 am Bundesamt für Statistik verantwortlich für die Analyse der Nationalratswahlen 1991. 1975-1989 Mitglied der POCH; Gründungsmitglied der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA).