Kampagnentätigkeit bei verkehrspolitischen eidgenössischen Volksabstimmungen

Anja Heidelberger
6th February 2017



***Targeting* ist in aller Munde – damit ist gemeint, dass die Finanzen politischer Kampagnen zielgerichtet eingesetzt werden. Investitionen lohnen sich dort, wo man sich Unterstützung verspricht: Also bei der eigenen Anhängerschaft oder bei Leuten, die sich von einer Vorlage besonders betroffen fühlen. Wie die folgende Analyse von Schweizer Verkehrsabstimmungen zeigt, werden in der Schweiz bei derselben Abstimmung in verschiedenen Regionen unterschiedliche Kampagnenstrategien angewendet.**

Politische Kampagnen können zur Information der Bevölkerung, zur Mobilisierung der eigenen Stammwähler oder auch zur Überzeugung Unentschlossener dienen (Norris et al. 1992). Welches Ziel durch eine Kampagne verfolgt werden soll und wie dieses Ziel am besten erreicht werden kann, hängt von den vorhandenen Ressourcen der Kampagne ab (Bernhard 2012, Kriesi et al. 2007).

Bei jeder eidgenössischen Abstimmung in der Schweiz ist die Kampagnenleitung gezwungen, Priorisierungen vorzunehmen, denn die Gelder können in der Regel

nicht für gleichmässige, flächendeckende Kampagnen verwendet werden. Sie werden dort eingesetzt, wo sie den grössten Nutzen versprechen. Das nennt sich *Targeting*.

Targeting: zielgruppenorientierte Kampagne

Bei eidgenössischen Abstimmungen erhält dieses *Targeting* eine geographische Komponente, wenn Vorlagen in den einzelnen Kantonen unterschiedliche Betroffenheit auslösen.

Eine Strategie der Kampagnenleitung kann deshalb darin bestehen, vor allem die eigene Anhängerschaft sowie Personen mit ähnlichen Einstellungen und Präferenzen zu mobilisieren und sich entsprechend auf diejenigen Kantone zu konzentrieren, in denen diese besonders zahlreich sind. Gemäss Kriesi et al. (2009) ist die Verteilung der politischen Präferenzen in der Bevölkerung ein wichtiger Aspekt des Targetings. Ein weiterer wichtiger Aspekt stellt die individuelle Betroffenheit einer Person durch eine Vorlage dar: Ist diese gross, nimmt die Person den Aufwand der Abstimmungsteilnahme eher in Kauf (Dear 1992, Kriesi et al. 2007).

Verkehrspolitische Abstimmungen können eine spezielle Art der Betroffenheit auslösen, wenn sie Entscheidungen über konkrete, lokal verankerte Infrastrukturprojekte beinhalten. In der Regel sind Vor- und Nachteile grosser Verkehrsprojekte unterschiedlich auf die Regionen verteilt und betreffen entsprechend nicht alle Bürgerinnen und Bürger gleichermassen. Die unterschiedlichen geographischen Auswirkungen einer Vorlage können sich sowohl auf den Stimmentscheid als auch auf die Beteiligung an der Abstimmung auswirken (Vatter und Heidelberger 2013, 2014).

Unterschiedliche Kampagnen zur Verkehrspolitik in den Kantonen?

Bezieht die Kampagnenleitung die unterschiedliche Betroffenheit der Bevölkerung in die Kampagnenführung ein? Ist folglich in denjenigen Regionen, in denen konkrete Verkehrsprojekte geplant sind, eine stärkere Kampagnenaktivität zu beobachten als in der restlichen Schweiz?

Falls dies der Fall ist, sollten Unterschiede in der Erscheinungshäufigkeit von Zeitungsinseraten zu eidgenössischen Volksabstimmungen zwischen den Kantonen festzustellen sein. Untersucht wurden die Inserate zum Nationalstrassenabgabegesetz (NSAG, Vignette), zum Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI), zum Bundesgesetzes über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (Sanierung des Gotthard-Strassentunnels) sowie zur Initiative für eine faire Verkehrsfinanzierung (Milchkuh).

Operationalisierung der Variablen

Kampagnentätigkeit:

Da nicht in allen Kantonen dieselbe Anzahl Zeitungsausgaben untersucht wird, kann nicht die absolute Anzahl Inserate in den Pressetiteln der einzelnen Kantone verwendet werden. Stattdessen wird die Kampagnentätigkeit in einem

Kanton als Anteil der gefundenen Inserate an den untersuchten Pressetiteln dieses Kantons berechnet.

Dieser Wert ist jedoch seinerseits abhängig von den untersuchten Pressetiteln, was zu grossen Unterschieden zwischen den Kantonen führen kann. Die aktuelle Kampagnentätigkeit zu einer Vorlage wird daher mit den kantonalen Durchschnittswerten (aus allen 33 seit 2013 untersuchten Vorlagen) gewichtet. Bei dieser „relativen Kampagnentätigkeit in einem Kanton" bedeuten 100 Prozent, dass eine Kampagne gleich stark ist wie die durchschnittliche Kampagne in diesem Kanton. 200 Prozent weisen auf eine doppelt so starke, 50 Prozent auf eine halb so starke Kampagne hin.

Betroffenheit:

Die jeweilige lokale Betroffenheit der vier Vorlagen wurde wie folgt spezifiziert:

Das *Nationalstrassenabgabegesetz* verband eine Erhöhung des Vignettenpreises mit dem neuen Netzbeschluss, welcher Umfahrungsstrassen in La Chaux-de-Fonds, Le Locle und Näfels sowie neue Nationalstrassenabschnitte in Morges/Lausanne und dem Zürcher Glatttal vorsah. Somit werden insbesondere die Kantone Neuenburg, Glarus, Waadt und Zürich als regional betroffen erachtet.

Die *FABI-Vorlage* sah Angebotsverbesserungen zwischen Lausanne–Genf, Bern–Luzern, Zürich–Chur, Luzern–Giswil, Bellinzona–Tenero und Zermatt–Fiesch vor. Folglich lässt sich für die entsprechenden Kantone (ZH, BE, LU, SZ, OW, GL, GR, AG, TI, VD, GE) eine positive Betroffenheit vermuten.

Von der *Sanierung des Gotthard-Strassentunnels* besonders stark betroffen ist das Tessin. So wurde zugunsten der Vorlage argumentiert, dass dem Tessin durch den neuen Tunnel der Anschluss an den Rest der Schweiz erhalten bleibt, während die Gegner auf den durch den zweiten Tunnel entstehenden Mehrverkehr hinwiesen. Positiv betroffen vom Projekt ist der Kanton Graubünden, der durch die Vollsperrung des Gotthards mit deutlichem Mehrverkehr auf der San Bernardino-Route hätte rechnen müssen. Zudem lässt sich für die Deutschschweizer Kantone an der Gotthard-Route eine stärkere Betroffenheit vermuten, da diese durch den neuen Gotthardtunnel allenfalls mit Mehrverkehr rechnen müssen.

Die *Initiative für eine faire Verkehrsfinanzierung* forderte eine ausschliessliche Verwendung des Ertrags der Mineralölsteuer für Strasseninfrastruktur. Da davon aber keine lokalen Projekte betroffen gewesen wären, wird hier keine spezifische lokale Betroffenheit definiert. Es lässt sich jedoch eine grössere individuelle Betroffenheit der Autofahrer vermuten, die durch den Anteil an Autofahrern pro Kanton gemessen wird.

Stärke der Lager:

Stärke derjenigen Parteien bei den vorangegangenen Nationalratswahlen, die jeweils eine Ja- respektive Nein-Parole für diese Vorlage ausgegeben hatten.

Wiederspiegelt sich die spezifische kantonale Betroffenheit auch in der Kampagnentätigkeit?

Untenstehende Abbildungen, welche die relative Kampagnentätigkeit der Befürworter und Gegner beinhalten, zeigen, dass zwischen den Kantonen Unterschiede festzustellen sind. Folglich scheinen in der Tat auch unterschiedliche Kampagnenstrategien für die einzelnen Kantone vorzuliegen.

Das Nationalstrassenabgabegesetz hat grösstenteils zu unterdurchschnittlichen Kampagnen geführt. Die Befürworter haben lediglich im Kanton Neuenburg überdurchschnittlich viel investiert, die Vorlagengegner in den Kantonen Zug und Genf.

Erläuterung: 100% (gestrichelte Linie): durchschnittliche Kampagnenaktivität bei 33 Vorlagen zwischen 2013 und 2016.

Lesebeispiel: Beim Nationalstrassenabgabegesetz finden sich im Kanton Zürich 9 Prozent der bei einer durchschnittlichen Vorlage veröffentlichten Pro-Inserate und 35 Prozent der Kontra-Inserate (unterdurchschnittliche Tätigkeit).

Bei der FABI-Vorlage überwog die Befürworterkampagne deutlich, auch hier gibt es jedoch Unterschiede zwischen den verschiedenen Kantonen.

Die Gotthard-Abstimmung löste sowohl bei Befürwortern als auch bei Gegnern eine überdurchschnittliche Kampagnentätigkeit aus, wobei sich auch hier kantonale Unterschiede zeigen. Eine besonders starke positive und negative Kampagne weist das Tessin auf, wo insgesamt fast sechs Mal mehr Inserate geschaltet wurden als bei einer durchschnittlichen Vorlage in diesem Kanton.

Bei den Befürwortern der Initiative für eine faire Verkehrsfinanzierung zeigt sich schliesslich in den meisten Kantonen eine leicht überdurchschnittliche relative Kampagnentätigkeit, während die Gegner lediglich in den Kantonen Appenzell Innerrhoden sowie in den überregionalen Zeitungen überdurchschnittlich stark inserierten. Dass Inserate in den überregionalen Zeitungen sowohl bei den Befürwortern, als auch bei den Gegnern der Initiative grossen Anklang fanden, kann als Indiz für eine fehlende lokale Betroffenheit verstanden werden.

Wie lassen sich diese kantonalen Unterschiede hinsichtlich der Kampagnentätigkeit erklären? Für die Pro-Kampagne zum Nationalstrassenabgabegesetz (dargestellt in Tabelle 1) kann ein signifikant positiver Einfluss der lokalen Betroffenheit auf die relative Kampagnentätigkeit festgestellt werden: Die Befürworter-Komitees inserierten in denjenigen Kantonen, in denen das Nationalstrassenabgabegesetz neue

Umfahrungsstrassen oder neue Nationalstrassenabschnitte vorsah, besonders stark. Zudem konzentrierten sie ihre Bemühungen insbesondere auf die französischsprachigen Kantone.

Tabelle 1: Lineare Regressionen zu den relativen Pro-Kampagnentätigkeiten in den Kantonen

	NSAG	FABI	Gotthard[a]	Milchkuh
Konstante	-7.1	81.2**	194.9*	90.9***
	(16.2)	(24.5)	(76.7)	(23.8)
lokale Betroffenheit	48.1**	37.1*	145.0^{+}	
	(14.9)	(16.0)	(80.2)	
Anteil Pro-Lager	0.2	0.3	-0.7	1.1^{+}
	(0.4)	(0.7)	(1.1)	(0.6)
Sprache: Franz.	50.7***	-32.5	23.9	37.2
	(13.5)	(19.7)	(24.9)	(24.5)
Sprache: Ital.	-1.5	-37.2		4.8
	(29.7)	(43.4)		(54.8)
Bevölkerungsgrösse	-7.6	3.7	-14.8	-6.4
(in 100'000)	(17.7)	(5.8)	(16.6)	(31.4)
Schienenlänge		-0.0		
		(0.1)		
Anzahl Autos	8.4		16.6	7.5
(in 100'000)	(18.7)		(51.8)	(33.1)
N	26	26	27	27
R^2	68%	36%	35%	40%

[a]: In diesem Modell wird nur für den Kanton Tessin eine lokale Betroffenheit angenommen.
Signifikanzniveaus: $^{+}$<0.1, *<0.05, **<0.01, ***<0.001
Lokale Betroffenheit erhält den Wert 1, wenn ein Kanton von der Vorlage besonders betroffen ist.

Ein negativer Einfluss der lokalen Betroffenheit lässt sich bei der Kontra-Kampagne zum NSAG finden (dargestellt in Tabelle 2). Die Vorlagengegner konzentrierten sich also speziell auf diejenigen Gebiete, in denen der Netzbeschluss keine weitreichenden Veränderungen vorsah. Kein signifikanter Einfluss geht in diesen zwei Kampagnen von der Stärke der Lager aus.

Tabelle 2: Lineare Regressionen zu den relativen Contra-Kampagnentätigkeiten in den Kantonen

	NSAG	FABI	Gotthard[a]	Milchkuh
Konstante	66.6**	4.3	175.8***	-10.4
	(19.9)	(8.8)	(30.9)	(18.8)
lokale Betroffenheit	-35.9^{+}	1.6	191.0**	
	(20.5)	(4.1)	(64.1)	
Anteil Contra-Lager	-0.2	0.1	-1.3	1.0**
	(0.5)	(0.1)	(1.1)	(0.3)
Sprache: Franz.	7.9	-11.1*	15.1	-20.3
	(18.6)	(4.7)	(29.2)	(15.6)
Sprache: Ital.	-18.8	-11.3		27.8
	(39.8)	(10.3)		(34.7)
Bevölkerungsgrösse	0.1	-0.1	95.9*	-9.0
(in 100'000)	(2.5)	(1.4)	(41.4)	(20.7)
Schienenlänge		0.0		
		(0.0)		
Anzahl Autos	-0.2		-1.0*	11.2
(in 100'000)	(2.6)		(0.4)	(21.8)
N	26	26	27	27
R^2	15%	43%	37%	54%

[a]: In diesem Modell wird nur für den Kanton Tessin eine lokale Betroffenheit angenommen.
Signifikanzniveaus: $^{+}$<0.1, *<0.05, **<0.01, ***<0.001
Lokale Betroffenheit erhält den Wert 1, wenn ein Kanton von der Vorlage besonders betroffen ist.

Auch für die Pro-Kampagne zur FABI-Abstimmung wird die Relevanz der lokalen Betroffenheit ersichtlich. So setzten die Befürworter auf eine stärkere Präsenz in den direktbetroffenen Kantonen. Für die Vorlagengegner zeigt sich hingegen eine signifikante Konzentration der Inserate auf die deutschsprachigen verglichen mit den französischsprachigen Kantonen.

Für die Gotthard-Abstimmung weisen sowohl die Kampagnen des Pro-, als auch des Kontra-Lagers einen Einfluss der lokalen Betroffenheit auf. Dieser Einfluss wird jedoch nur ersichtlich, wenn – wie in den Tabellen 1 und 2 – lediglich das Tessin als betroffener Kanton erachtet wird. Für alle alternativen Definitionen der Betroffenheit (zum Beispiel unter Einbezug des Kantons Graubünden oder der Kantone an der Deutschschweizer Gotthardroute) finden sich keine signifikanten Einflüsse auf die relative Kampagnentätigkeit. Im Tessin können hingegen 145 Prozent oder 1.45 Mal mehr Pro-Inserate gezählt werden als in der restlichen Schweiz, bei den gegnerischen Inseraten sind es gar 191 Prozent oder 1.91 Mal so viele Inserate.

Zusätzlich konzentrierte sich die Kampagne des Kontra-Lagers zur FABI-Abstimmung vor allem auf Kantone mit einer geringen Anzahl an Autos sowie auf besonders bevölkerungsreiche Kantone. Ausserhalb des Tessins war somit für die gegnerische Kampagne wohl nicht die lokale Betroffenheit, sondern eher die allgemeine individuelle Betroffenheit durch die Präferenzen bezüglich der Verkehrsmittelwahl zentral (vgl. Tabelle 2).

Für die Initiative für eine faire Verkehrsfinanzierung wurden keine kantonalen Betroffenheiten definiert. Stattdessen lassen sich die Unterschiede in der relativen Kampagnentätigkeit sowohl für die Pro-, als auch für die Kontra-Kampagne durch die Grösse ihrer Lager erklären: Beide Seiten schalteten in denjenigen Kantonen besonders viele Inserate, in denen sie viele Anhänger erwarteten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die geographische Betroffenheit, die ein Abstimmungsprojekt auslöst, durchaus in die Überlegungen der Kampagnenleiter einzufliessen scheint. So macht es in der Tat Sinn, eine Kampagne verstärkt in denjenigen Kantonen zu führen, in denen die Bevölkerung durch eine erhöhte persönliche Betroffenheit bereits für das Thema sensibilisiert ist oder sich einfacher sensibilisieren und entsprechend mobilisieren lässt.

Des Weiteren zeigt sich, dass auch die aggregierten individuellen Betroffenheiten, etwa aufgrund der Verkehrsmittelpräferenzen sowie der ideologischen Einstellungen in die Entscheidung zur Allokation der Kampagnengelder für Inserate einfliessen.

Daten zur Studie

Die Daten für die Analyse stammen aus der Inseratesammlung von Année politique suisse. Das am Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern angesiedelte Projekt sammelt im Rahmen seiner Zeitungsdokumentation seit 2013 sämtliche Inserate zu den eidgenössischen Abstimmungsvorlagen, die ab acht Wochen vor dem Abstimmungstermin in 55 bis 57 Titeln der Schweizer Presse veröffentlicht werden. Diese Sammlung ermöglicht eine detaillierte, vergleichende Auswertung der Inseratekampagnen zu den Verkehrsvorlagen.[1]

[1] Für den Kanton Appenzell-Innerrhoden wurden zum Nationalstrassenabgabegesetz und zu FABI keine Zeitungen codiert.

Referenzen

- Bernhard, Laurent (2012). *Campaign strategy in direct democracy*. Palgrave Macmillan. Dear, Michael (1992). Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome*. Journal of the American Planning Association* 58:288-301.
- Kriesi, Hanspeter; Bernhard, Laurent; Hänggli, Regula (2007). “Political strategies in direct-democratic campaigns.” *Unpubl. ms., Institute of Political Science, University of Zurich*.
- Kriesi, Hanspeter; Bernhard, Laurent; Hänggli, Regula (2009) “The politics of campaigning– dimensions of strategic action.” Politik in der Mediendemokratie. VS Verlag für Sozialwissenschaften. 345-365.
- Norris, Pippa, Elizabeth Vallance, and Joni Lovenduski (1992). “Do candidates make a difference? Gender, race, ideology and incumbency.” *Parliamentary Affairs* 45.4: 496-517
- Vatter, Adrian; Heidelberger, Anja (2013). “Volksentscheide nach dem NIMBY-Prinzip?–Eine Analyse des Abstimmungsverhaltens zu Stuttgart 21.”

PVS Politische Vierteljahresschrift 54.2: 317-336.
- Vatter, Adrian; Heidelberger, Anja (2014). “Volksentscheide nach dem Sankt-Florians-Prinzip? Das Abstimmungsverhalten zu Stuttgart 21 und großen Infrastrukturprojekten in der Schweiz im Vergleich.” *Jahrbuch für direkte Demokratie 2013*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

Titelbild: Gotthard-Basistunnel aufgenommen von sanpani am 25. Mai 2012 (CC-BY-NC-ND)

Grafiken: Salim Brüggemann