

Selektives Engagement? Der Einfluss einzelner Bundesrät:innen auf die Resultate von Volksabstimmungen

Research Design Forschungsseminar Abstimmungsforschung in der Schweiz

Lucas Moser

12. Januar 2025

1. Einführung

Der Bundesrat ist ein zentraler Akteur in der Schweizerischen direkten Demokratie. Er erarbeitet Gesetzes- und Verfassungsänderungen, über die in Referenden abgestimmt wird, legt fest, an welchen Daten über welche Vorlagen abgestimmt wird, informiert die Stimmbevölkerung zu den Inhalten der Vorlagen und gibt eigene Stimmempfehlungen ab. Darüber hinaus gilt der Bundesrat auch im gesamten politischen System der Schweiz als einer der wichtigsten Akteure, wurde gleichzeitig aber in der Politikwissenschaft bisher eher wenig untersucht, verglichen mit dem Schweizer Parlament und Regierungen anderer Länder. Die bestehende Literatur befasst sich vor allem mit der Wahl und Zusammensetzung des Bundesrats (Vatter 2020). Dies liegt wahrscheinlich vor allem auch daran, dass über die internen Prozesse des Bundesrats wenig bekannt ist. Die einzelnen Bundesrät:innen vertreten die gegen aussen die Meinung des Kollegiums und lassen sowohl eigene Meinung als auch interne Uneinigkeiten, Diskussionen und Kompromisse hinter verschlossener Tür (Linder und Mueller 2017: 280f). Somit wissen wir wenig über das Wirken von einzelnen Bundesrät:innen, beispielsweise in Abhängigkeit von ihrer Parteizugehörigkeit.

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die bestehende Literatur zu erweitern, indem der Einfluss der einzelnen Bundesrät:innen auf Volksabstimmungen untersucht wird. Konkret formuliere ich folgende Fragestellung: Beeinflussen die persönlichen Meinungen der Bundesrät:innen zu Abstimmungsvorlagen ihr Engagement im Abstimmungskampf und damit die Abstimmungsergebnisse?

2. Theorie und Forschungsstand

Wie eingangs beschrieben ist der Bundesrat vielseitig an direktdemokratischen Prozessen beteiligt. Im Wahlkampf selbst tut er dies durch das Bundesbüchlein, die Medienorientierung zu Beginn des Wahlkampfs und durch öffentliche Auftritte (an Veranstaltungen oder in Radio- und TV-Sendungen (AG KID 2001)). Das Bundesbüchlein erklärt die Inhalte der Vorlagen, sowie die Argumente des Bundesrats und (in weniger prominenter Stellung) der Gegenseite. Es wird von einer Mehrheit der Stimmenden genutzt und seine Nutzung erhöht die Erfolgchancen des Bundesrats im Abstimmungskampf leicht (Milic et al. 2014). Die Medienorientierung dient ebenfalls der Erklärung des Inhalts der Vorlage und der Argumente des Bundesrats. Die Medien schenken ihr grosse Aufmerksamkeit und geben ihrem Publikum die Argumente des Bundesrats wieder. Zuletzt kann durch Auftritte an Veranstaltungen, die in lokalen Medien Beachtung finden, und an TV-Sendungen mit Entertainment-Charakter (z.B. *Arena* auf SRF) ein breiteres Publikum, beispielsweise politisch weniger interessierte Bürger:innen, erreicht werden (AG KID 2001: 35-41).

Die Forschung zur Käuflichkeit von Abstimmungen in der Schweiz hat gezeigt, dass Abstimmungskampagnen einen Effekt auf Abstimmungsergebnisse haben (Hertig 1982, Bützer und Marquis 2002, Kriesi 2009, Weber 2012, Jacques et al. 2022). Ich erwarte, dass dies auch auf das Wahlkampf-Engagement des Bundesrats zutrifft, trotz des Fakts, dass der Bundesrat keine Abstimmungswerbung kaufen darf (Milic et al. 2017: 280).

Das grösste Potenzial für Engagement und Einflussnahme hat jeweils derjenige Bundesrat, der dem Departement vorsteht, das für die Abstimmungsvorlage zuständig ist. Das federführende Departement verfasst den Text für das Bundesbüchlein (welcher vom Gesamtbundesrat abgesegnet wird) und der zuständige Bundesrat nimmt an der Medienorientierung und an den weiteren öffentlichen Auftritten teil. Bei thematischen Überschneidungen mit anderen Departementen nehmen aber oftmals auch weitere Bundesrät:innen an der Medienorientierung und/oder weiteren öffentlichen Auftritten teil (AG KID 2001).

Die zuständige Bundesrätin muss im Abstimmungskampf zwar angesichts des Kollegialitätsprinzips jeweils die Meinung des Gesamtbundesrats vertreten, sie kann über die Stärke ihres Engagements aber selbst entscheiden. Wenn ihre persönliche Meinung mit der des Bundesrats übereinstimmt (nachfolgend Kongruenz genannt), wird

sie sich wahrscheinlich mehr engagieren, beispielsweise durch eine grössere Zahl an öffentlichen Auftritten oder indem sie (beziehungsweise ihr Departement) mehr Ressourcen und Mühe in das Finden und Kommunizieren von Argumenten gibt. Wenn sie mit dem Bundesrat nicht übereinstimmt (nachfolgend Inkongruenz genannt), engagiert sie sich wahrscheinlich weniger intensiv oder versucht im Extremfall vielleicht gar den die Bundesrats-Seite im Wahlkampf zu sabotieren. Blum (2004) argumentiert, dass aus Inkongruenz zwischen zuständiger Bundesrätin und Gesamtbundesrat ein zurückhaltender und eventuell widersprüchlicher Diskurs im Abstimmungskampf resultiert.

H1 (selektives Engagement): Unterstützt der zuständige Bundesrat oder die zuständige Bundesrätin für eine Abstimmungsvorlage die Position des Gesamtbundesrats persönlich (Kongruenz), so engagiert er oder sie sich mehr im Abstimmungskampf, was zu mehr Stimmen für die Bundesratsseite führt.

Zwei Entwicklungen in jüngerer Zeit machen die Existenz des Effekts des selektiven Engagements wahrscheinlicher: Zum einen hat Parteipolitik stärker in den Bundesrat einzudringen begonnen, markiert durch den Einzug Christoph Blochers in den Bundesrat, was den konsensuellen Umgang innerhalb des Gremiums schwächt (Vatter 2020: 287-289). Zum anderen führt die stetig zunehmende Arbeitslast bei gleichbleibender Anzahl Bundesräte und Departemente zu zunehmender Departementalisierung. Die einzelnen Bundesrät:innen und Departemente erhalten mehr Macht, beziehungsweise Freiheit, in der Führung ihrer Geschäfte, da der Gesamtbundesrat nicht mehr über alles diskutieren kann (Linder und Mueller 2017: 284f).

Nachfolgend möchte ich auf vier vorlagenspezifische Faktoren eingehen, die den Effekt des selektiven Engagements, sollte er denn existieren, wahrscheinlich beeinflussen.

Mit der Medienorientierung zu Beginn des Wahlkampfs kann der Bundesrat normalerweise starken Einfluss auf das (mediale) Framing der Vorlage nehmen (AG KID 2001: 21). Eine Ausnahme bilden aber fakultative Referenden, bei denen das Referendums-Komitee das Framing während der Phase der Unterschriftensammlung bereits prägen kann. Die Volksabstimmung folgt dann jeweils kurz darauf (im Unterschied zu Volksinitiativen, die meist erst mehrere Jahre nach Einreichung zur Abstimmung kommen).

H2 (Vorlagentyp): Der Effekt des selektiven Engagements ist schwächer bei fakultativen Referenden.

Gemäss Milic (2012) ist der Einfluss der Bundesrats-Parole auf das Abstimmungsergebnis von der Komplexität der Vorlage abhängig. Dasselbe gilt wahrscheinlich auch für den Einfluss des Engagements des Bundesrats. Bei komplexeren Vorlagen kann der Bundesrat durch gutes Informieren und Argumentieren mehr erreichen als bei einfacheren Vorlagen, bei denen mehr Stimmende im Vornherein bereits gefestigte Meinungen haben.

H3 (Komplexität): Der Effekt des selektiven Engagements ist stärker bei komplexeren Abstimmungsvorlagen.

Zuletzt hängt der Einfluss des Bundesrats im Abstimmungskampf davon ab, wie intensiv die restlichen Akteure (Parteien, Verbände, Komitees) Abstimmungskampf betreiben. Der Bundesrat, der sein Engagement nicht ins Unermessliche steigern kann, wird in einem Abstimmungskampf mit viel Propaganda wahrscheinlich weniger wahrgenommen.

H4 (Kampagnenintensität): Der Effekt des selektiven Engagements ist schwächer, je intensiver die beiden Lager Abstimmungskampf führen.

3. Operationalisierung

Aufgrund des Kollegialitätsprinzips kennen wir die persönlichen Meinungen der Bundesrät:innen zu den Abstimmungsvorlagen nicht, wir können sie aber anhand der Parteizugehörigkeit abschätzen. Je geschlossener eine Partei hinter einer Vorlage steht, desto höher die Wahrscheinlichkeit, dass sie ihr Bundesrat auch unterstützt. Deshalb definiere ich als unabhängige Variable (die die Kongruenz misst) den Anteil der National- und Ständerät:innen der Partei des zuständigen Bundesrats, die in der Schlussabstimmung zur Abstimmungsvorlage gemäss der Empfehlung des Bundesrats abgestimmt haben.

Die Abschätzung mittels Parteizugehörigkeit wirft Fragen auf für die Bundesrät:innen Samuel Schmid und Eveline Widmer-Schlumpf, die jeweils am Ende, respektive zu Beginn ihrer Amtszeit von der SVP zur BDP wechselten. Eveline Widmer-Schlumpf trat 2008 in den Bundesrat ein, ihre Zustimmung wird anhand der späteren Mitglieder der BDP-Fraktion (gegründet im März 2009) gemessen. Samuel Schmid trat kurz vor seinem

Rücktritt 2008 aus der SVP aus. Er verbrachte seine gesamte Amtszeit als Vorsteher des VBS, das während seiner Amtszeit nur Abstimmungen über Militärvorlagen bestreiten musste (Swissvotes 2024). Ich gehe davon aus, dass sich seine Meinung in diesen Fragen mit der der SVP-Parlamentarier:innen deckt, deshalb wird er als «normaler» SVP-Bundesrat behandelt.

Bei einigen Vorlagen sind inhaltlich mehrere Departemente betroffen, folglich engagieren sich für diese wahrscheinlich auch mehrere Bundesrät:innen im Abstimmungskampf. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, untersuche ich in einer separaten Analyse den Effekt des Engagements aller betroffenen Bundesrät:innen anhand des Durchschnitts ihrer Kongruenz-Werte.

Die abhängige Variable ist der Anteil Stimmen für die Bundesratsseite in der Volksabstimmung. Eine bessere Messung des Effekts des bundesrätlichen Engagements wäre die Meinungsänderung zwischen vor der Medienorientierung durch den Bundesrat und dem Abstimmungssonntag. Der Erhebungszeitraum der ersten SRG-Vorbefragung überschneidet sich aber in der Regel mit der Medienorientierung, daher liegen keine Daten vor zur Prädisposition der Stimmbevölkerung vor dem Treatment (dem ersten Wahlkampfauftritt des Bundesrats) vor.

Teilnehmende der VOX-Nachbefragung geben an, als wie komplex sie die Vorlage empfunden haben (auf einer Skala von 1 bis 10). Der durchschnittlich angegebene Wert dient als Messung für die Komplexität der Vorlage.

Die Kampagnenintensität wird anhand der Anzahl Inserate in Printmedien (Summe beider Seiten) gemessen.

4. Daten und Design

Der Datensatz von Swissvotes (2024) enthält die Resultate, den Vorlagentyp, das zuständige Departement und die inhaltlichen Themenbereiche für alle Volksabstimmungen in der Schweizer Geschichte. Ich analysiere den Effekt des selektiven Engagements für die 184 Abstimmungen seit 2003.¹ Das DemocraSci Project²

¹ Die Ausschaffungsinitiative (2010 abgestimmt) ist die einzige Volksinitiative mit direktem Gegenentwurf in dieser Zeitspanne. Für diese Vorlage wird nur die Volksinitiative berücksichtigt.

² Online unter: <https://brandenbergerlaurence.com/democrasci/>

liefert Daten zum Stimmverhalten der National- und Ständerät:innen. Die Anzahl Inserate werden mit dem Kriesi-Indikator gemessen.

Ich berücksichtige zwei Kontrollvariablen. Erstens die Konfliktkonfiguration, da der Ausgang von Volksabstimmungen stark von dieser abhängt (Kriesi 2006). Der Swissvotes-Datensatz beinhaltet die Parolen aller Parteien. Zweitens die Parteizugehörigkeit des zuständigen Bundesrats, da die Parteien unterschiedlich oft mit der Stimmempfehlung des Gesamtbundesrats übereinstimmen.

5. Schlussbetrachtungen

Die Ergebnisse der Analyse geben einen Einblick in das strategische (und möglicherweise parteipolitisch geprägte) Agieren der Bundesrät:innen und die Relevanz der Verteilung der Departemente auf die Bundesratsparteien. Ebendiese Verteilung erfolgt meist sehr konsensuell. Wechsel finden häufig dann statt, wenn neue Bundesrät:innen in das Gremium eintreten. Die Departemente können grundsätzlich aber jederzeit neu verteilt werden (Art. 35 RVOG). Falls eine übereinstimmende zuständige Bundesrätin die Erfolgchancen des Bundesrats erhöht, würde es sich ihm anbieten, im Angesicht von wichtigen Abstimmungen, die Departemente häufiger und strategisch zu verteilen. Unabhängig von den Ergebnissen dieser Analyse besteht grosser Bedarf für die weitere Erforschung des Bundesrats, speziell seiner einzelnen Mitglieder, um ein fundierteres Verständnis der Funktionsweise der Schweizer Exekutive zu ermöglichen.

6. Quellenverzeichnis

AG KID (Arbeitsgruppe erweiterte Konferenz der Informationsdienste) (2001): Das Engagement von Bundesrat und Bundesverwaltung im Vorfeld von eidgenössischen Abstimmungen. Bern.

Blum, R. (2004): Die Rolle des Bundesrats vor Volksabstimmungen. Ein Diskursmodell. *Medienwissenschaft Schweiz* (1): 26-28.

Bützer, M. und L. Marquis (2002): Public opinion formation in Swiss federal referendums. In Farrell, D. M. und R. Schmitt-Beck (Hrsg.): *Do Political Campaigns matter? Campaign Effects in Elections and Referendums*. London: Routledge (163-182).

- Hertig, H. P. (1982): Sind Abstimmungserfolge käuflich? Elemente der Meinungsbildung bei eidgenössischen Abstimmungen. *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* (22): 35-57.
- Jaquet, J. M., Sciarini, P. und R. Gava (2022): Can't buy me votes?: Campaign spending and the outcome of direct democratic votes. *West European Politics* (45): 1-25.
- Kriesi, H. (2006): Role of the Political Elite in Swiss Direct-Democratic Votes. *Party Politics* 12(5): 599-622.
- Kriesi, H. (2009): Sind Abstimmungsergebnisse käuflich? In: Vatter, A., Varone, F. und F. Sager (Hrsg.): *Demokratie als Leidenschaft. Festschrift für Wolf Linder zum 65. Geburtstag*, Bern: Haupt Verlag (83-106).
- Linder, W. und S. Mueller (2017): Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern: Haupt Verlag.
- Milic, T. (2012): Kontextfaktoren der Heuristikverwendung bei Sachabstimmungen. In: Neumann, P., und D. Renger (Hrsg.): *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010. Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie. Deutschland, Liechtenstein, Österreich, Schweiz und Europa*. Baden-Baden: Nomos (132-152).
- Milic, T., Rousselot, B. und A. Vatter (2014): Handbuch der Abstimmungsforschung. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Swissvotes (2024): Datensatz. Année Politique Suisse, Universität Bern. Online: www.swissvotes.ch.
- Vatter, A. (2020): Der Bundesrat. Zürich: NZZ Libro.
- Weber, E. (2012): Geld in der direkten Demokratie. Eine Analyse des Einflusses der Werbeausgaben auf die Veränderung der Zustimmung bei 65 eidgenössischen Vorlagen zwischen 1998 und 2011. Lizentiatsarbeit, Universität Zürich.