

Die innenpolitische Manipulation der Aussenpolitik: Die Logik von Ratifikationsdebatten in der direkten Demokratie

Gerald SCHNEIDER und Cyrill HESS

Zusammenfassung

In den letzten Jahren ist das Interesse an den Wechselwirkungen zwischen Aussenpolitik und direkter Demokratie neu erwacht. In diesem Aufsatz untersuchen wir mit Hilfe eines Rational Choice-Modells, inwiefern sich Abstimmungen zu internationalen Verträgen manipulieren lassen. Solche Beeinflussungsversuche sind etwa bei der Auswahl der Kampagnethemen relevant. So ist bei den Kontrahenten das Bestreben erkenntlich, statt auf die Propaganda des Gegners einzugehen so weit als möglich Argumentationsmonopole zu errichten. Diese Tendenz widerspricht der optimistischen Sichtweise, wonach Abstimmungskämpfe die Informationsnachteile der Stimmbürgerschaft abbauen und einen rationalen Diskurs erlauben. Eine Inhaltsanalyse von Zeitungsinseraten zur EWR-Vorlage bringt zudem zu Tage, dass die Gegner einer ausserpolitischen Öffnung den Befürwortern in praktisch allen Dimensionen überlegen waren. Dieses systematische Ungleichgewicht ruft nach Reformmassnahmen, welche die informellen Spielregeln der direkten Demokratie zu ändern suchen.

Das Potential zur Meinungsmanipulation

In der theoretischen Literatur zur direkten Demokratie ist umstritten, ob Abstimmungskampagnen die Stimmbürgerschaft zu informierten Entscheidungen befähigen.¹ Die pessimistische Sichtweise geht dahin, dass diese Debat-

¹ Dieser Aufsatz führt die Argumentation von Schneider (1996: Kapitel 5) und Schneider und Weitsman (1996) weiter. Die verwendeten Daten stammen aus Seminararbeiten von Cyrill Hess und Judith Maag (1994 a, b), der wir bei dieser Gelegenheit für diese Angaben danken wollen. Wir profi-

ten keine sachbezogenen Auseinandersetzungen erlauben. Nach de Toqueville (1986 (1835): 340-46) und Friedrich (1968: 547) ist das Manipulationspotential besonders bei aussenpolitischen Fragestellungen ausgeprägt. Ihrer Ansicht nach kümmert sich die Bevölkerung wenig um solche Belange, so dass die Entscheidungen letztlich von Emotionen geleitet seien. Eine Reihe von spieltheoretischen Modellen haben diese Vorbehalte in den letzten Jahren auf eine systematische Grundlage gestellt und besonders die Bedeutung von Informationsasymmetrien hervorgehoben. Die formale Literatur zeigt dabei Bedingungen auf, unter denen direktdemokratische Entscheidungen nicht den Willen der Bevölkerungsmehrheit widerspiegeln (Romer und Rosenthal 1978 und 1979; Banks 1990; Lupia 1992; Ursprung 1994; Schneider und Weitsman 1996).

Einige Politökonomien halten die Informationskosten in der direkten Demokratie hingegen für vernachlässigbar klein. So sieht Frey (1994) in Anspielung auf Habermas (1981) eine der wichtigsten Leistungen der direkten Demokratie darin, dass sie einen Wettbewerb der widerstreitenden Ideen ermögliche. Dies erlaube es den Stimmenden, die Propaganda der Eliten zu durchschauen und ihre eigenen Präferenzen zum Ausdruck zu bringen. Dieser optimistischen Auffassung zufolge zerstören direktdemokratische Abstimmungsdebatten weitgehend jene Informationsasymmetrien, von denen die Politiker in repräsentativen Systemen profitieren. Referenden seien deshalb auch ein Mittel, um undurchsichtige Abmachungen zwischen Regierungen und der internationalen Bürokratie zu unterbinden (Vaubel 1991).

In diesem Aufsatz nehmen wir diesen theoretischen Disput auf und untersuchen den Stellenwert der Rhetorik in direktdemokratischen Ratifikationsdebatten. Unsere Analyse richtet sich dabei vorab auf die Frage, welche Argumente politische Eliten in Abstimmungskämpfen zu internationalen Vereinbarungen aufgreifen. Angesichts der Debatte um die Informationsdefekte in direkten Demokratien interessiert besonders, ob sich die Kampagnen der Gegner und der Befürworter einer internationalen Vereinbarung letztlich auf die gleichen Themen beziehen.

Zur Analyse dieser inhaltlichen Aspekte benützen wir ein Modell, das Riker (1993) entwickelt hat. Seiner Ansicht nach sind Kampagnen in der direkten Demokratie nicht darauf ausgerichtet, den Bürger auf dialektische Art und Weise mit dem Abstimmungsgegenstand vertraut zu machen. Vielmehr strebt ein rationaler Akteur danach, in möglichst vielen inhaltliche Dimensionen des Abstimmungsgegenstandes den Gegner rhetorisch auszustechen. Nach Budge und Farlie (1983) sowie Riker (1993) suchen die Kontrahenten deshalb Themen, auf denen sie ein Argumentationsmonopol

tierten ebenso von hilfreichen Kommentaren von Danielle Bossaert, Simon Hug, Andreas Ladner, Andreas Lueni, Pascal Sciarini und Thomas Widmer.

begründen können. So ist insgesamt unwahrscheinlich, dass es zu einem offenen Schlagabtausch zwischen miteinander verbundenen Argumenten und Gegenargumenten kommt.

Wir überprüfen anhand der EWR-Abstimmungskampagne im Herbst 1992, welche Art von Diskurs sich in Ratifikationsdebatten durchsetzt. Unsere Inhaltsanalyse der Inserate in zwei Deutschschweizer Tageszeitungen zeigt, dass politische Akteure kaum Themen aufnehmen, mit denen sie sich auf eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Gegenseite einlassen müssen. Ein anderes Merkmal dieses Abstimmungskampfes ist, dass die EWR-Gegner die Befürworter auf praktisch allen Argumentedimensionen dominierten. Der einseitige Verlauf ist nach unserem Dafürhalten zum einen die Konsequenz davon, dass viele Themen bereits vor der eigentlichen Debatte von den konservativen Kräften rhetorisch besetzt waren. Zum anderen äussert sich in dieser Asymmetrie auch der Organisationsvorteil, den die Verfechter des Status quo in der schweizerischen Praxis der direkten Demokratie besitzen. Während Propaganda gegen den EWR mit keinen wesentlichen politischen Kosten für die Gegner verbunden ist, wirft der Einsatz für eine aussenpolitische Öffnung nur wenig Früchte ab. Anstrengungen zur Reform der direkten Demokratie sollten sich deshalb auch darauf ausrichten, das Ungleichgewicht der Informationskampagnen abzubauen.

Der Artikel ist wie folgt strukturiert: Zunächst fassen wir die Beiträge der formalen Theorie zur direkten Demokratie zusammen und diskutieren, wie weit sich aussenpolitische Abstimmungskämpfe von innenpolitischen Urnengängen unterscheiden. Im dritten Kapitel präsentieren wir das Rational Choice-Modell, das unserer Analyse zugrunde liegt. Das vierte Kapitel stellt die EWR-Inseratekampagne vor, und das fünfte Kapitel bietet eine Zusammenfassung sowie einige Überlegungen zur Erneuerung der direkten Demokratie.

Aussenpolitik und direkte Demokratie: Neue Themen in einer alten Debatte

Die Aussenbeziehungen als neue Konfliktlinie

In den frühen neunziger Jahren sind die Wechselwirkungen zwischen Aussenpolitik und direkter Demokratie zum Dauertraktandum der schweizerischen Politik geworden. Auf der politischen Ebene ist umstritten, wie weit sich nationalstaatliche Autonomiewünsche mit den neuen Formen der Staatlichkeit auf supranationaler und internationaler Ebene vereinbaren lassen.

Aus den verschiedensten Gründen war es noch bis Ende der achtziger Jahre möglich, die Aussenpolitik von der Innenpolitik weitestgehend zu

entkoppeln. Dazu trug unter anderem die Neutralität bei, die latent vorhandene Konflikte um die Aussenorientierung der Schweiz gar nicht erst ausbrechen liess (Frei 1974). Ferner war bei den Chefbeamten das Bestreben erkennbar, aussenpolitische Abmachungen wenn möglich unterhalb der Referendumshürde anzusiedeln (Jaeggi 1983). Schliesslich waren die politischen Eliten zumindest im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik recht erfolgreich, über die Ausbildung von korporatistischen Verhandlungsstrukturen das Risiko von direktdemokratischen Entscheidungen zu verringern (Katzenstein 1984).

Doch seit dem Ende des Kalten Krieges sind die Zeiten vorbei, da diese Mechanismen die Aussenpolitik von tiefgreifenden innenpolitischen Auseinandersetzungen immunisieren. Der Wandel des internationalen Systems zwingt die Schweiz zu Entscheidungen, die vermehrt unter das Staatsvertragsreferendum fallen oder die in der Perspektive der Behörden einer direktdemokratischen Legitimierung bedürfen. In den aussenpolitischen Abstimmungen der jüngsten Vergangenheit sind dabei vermehrt Elite-Basis-Konflikte aufgebrochen, die in diesem Politikbereich ohnehin ausgeprägt vorhanden sind (Hug 1994). Die Aufwertung der Stimmbevölkerung im politischen Prozess der Schweiz hat in der Folge die Rolle der Volksrechte in ihr Gegenteil verkehrt (Hug und Sciarini 1995). Während langer Zeit war die direkte Demokratie das Instrument, um Minderheiten ins politische System einzubetten. Nun ist vor allem das Referendum zum Konfliktmittel geworden, mit dem eine knappe Mehrheit des Volkes die Anstrengungen der politischen Eliten zur externen Integration behindert und zugleich den inneren Zusammenhalt in Frage stellt.

Mindestens fünf Gründe stützen die Vermutung, dass direktdemokratische Entscheidungen zu aussenpolitischen Themen tendenziell mehr Probleme aufwerfen als Beschlüsse mit vorwiegend innenpolitischem Gehalt. Im Gegensatz zu den meisten innenpolitischen Urnengängen zwingen erstens Ratifikationsabstimmungen die Stimmbürgerschaft dazu, freiwillig einen Teil ihrer Macht abzugeben. Dieser Mitspracheverlust rührt daher, dass erfolgreiche zwischenstaatliche Verhandlungen zwangsläufig in einen Souveränitätstransfer münden (Schneider 1996: Kapitel 1). Beim Ratifikationsentscheid muss die Stimmbürgerschaft deshalb immer auch beurteilen, ob die Vorteile des Mitwirkens in internationalen Gremien eine Einschränkung der Partizipation auf nationaler Ebene aufzuwiegen vermögen. Solche Entscheidungen fallen einem immer noch wohlhabenden Land schwer (Mattli 1995).

Eine zweite Schwierigkeit der direktdemokratischen Ratifikationsprozesse besteht darin, dass zumeist ungewiss bleibt, wie sich ein zwischenstaatliches Übereinkommen auswirken wird. So fliessen die substantiellen

Informationen über die Verhandlungen nur spärlich. Generell sind Ausmachungen auf der internationalen Ebene in einem stärkeren Ausmass der demokratischen Kontrolle entzogen als rein innenpolitische Entscheidungsprozesse (Scharpf 1993). Oft sind aussenpolitische Vorlagen zudem äusserst komplex. Weil die Unsicherheit über den Nutzen von internationalen Vereinbarungen in der Summe ein ausgeprägtes Manipulationspotential schafft, kommt den Abstimmungskampagnen eine grosse Bedeutung zu. Wenig erstaunlich ist deshalb, dass sowohl in der formalen wie auch in der statistischen Literatur zu aussenpolitischen Referenden Vertrauen in die Informationen der politischen Behörden eine zentrale Rolle für eine allfällige Zustimmung spielt (Schneider und Weitsman 1996).

Als dritte Umsetzungsschwierigkeit lässt sich anführen, dass die Regierungen Paketlösungen schnüren, über die nicht nur das Volk, sondern auch das Parlament nur mit einem Ja oder Nein befinden kann (Hug und Sciarini 1995). Aus diesem Grunde ist es der Bundesversammlung nicht möglich, kontroverse Themen aus einer Vorlage herauszulösen, um die Chancen der Zustimmung zu vergrössern. Viertens fällt es schwer, ein einmal ratifiziertes Abkommen substantiell zu verändern. Revisionen von innenpolitischen Beschlüssen fallen hingegen leichter, auch wenn wie in der Schweiz eine beträchtliche Zahl von Instanzen Vetomacht besitzt (Moser 1994). Damit verknüpft ist fünftens, dass ein Einzelstaat ein ratifiziertes Übereinkommen nur künden kann, wenn er eine beträchtliche Isolierung auf dem internationalen Parkett in Kauf zu nehmen bereit ist. Mit einer ähnlichen Aussenseiterrolle muss eine Regierung rechnen, wenn sie ein informelles Versprechen bricht. Weil internationale Verträge somit einen langfristigen Charakter aufweisen, ist die Tragweite von aussenpolitischen Entscheidungen zumeist gross. Als Konsequenz davon besitzen aber auch die Verfechter des Status quo bei Abstimmungen über diese Themen einen Startvorteil.

In den letzten Jahren haben sich viele Autoren zu Wort gemeldet, ob angesichts des Trends hin zur regionalen und globalen Integration die direkte Demokratie noch zeitgemässe Entscheidungsmechanismen bietet. Diese Reformdiskussion war bis jetzt weitgehend juristisch geprägt. Dies ist auch der Grund dafür, dass sich die Vorschläge auf formale Aspekte wie das Doppelmehr (Germann 1994; Hess und Trechsel 1993) oder die Einschränkung der Volksrechte (Borner et al. 1994) konzentrieren. Die emotionsgeladene Propaganda gegen eine aussenpolitische Öffnung wirft nun aber zusätzlich die Frage auf, ob nicht auch die informellen Spielregeln der direkten Demokratie Probleme schaffen. So ist ungewiss, in welchem Ausmass sich der Mehrheitswillen durch die Propaganda von Sonderinteressen verzerren lässt.

Aufgrund der theoretischen Literatur ist allerdings unklar, inwiefern direktdemokratische Abstimmungskämpfe unverfälschte Meinungsäußerungen der Stimmbürgerschaft erlauben.² Während einige Public-Choice-Vertreter (z.B. Frey 1994) sich von der direkten Demokratie den Abbau von Informationsasymmetrien zwischen den Eliten und der Stimmbürgerschaft erhoffen, wird in anderen Modellen gerade die Möglichkeit zur Informationsmanipulation hervorgehoben.

Der Einfluss von Informationskampagnen in der theoretischen Literatur

Grundlegend für diese zweite Schule sind die Aufsätze von Romer und Rosenthal (1978 und 1979). Die von ihnen entwickelten Modelle zur Agendamanipulation (sog. Settermodelle) führen die Bedingungen an, unter denen in der direkten Demokratie Entscheidungen möglich sind, die den Interessen der Mehrheit zuwiderlaufen.³ Nach Romer und Rosenthal geht die Macht der "Agendasetter" bis zum Punkt, an dem die Medianstimmbürgerin indifferent zwischen dem Status Quo und einer möglichen Politikreform ist. Die Regierung kann deshalb eine Vorlage unterbreiten, die zwar nicht den Präferenzen des Median entspricht, die aber zumindest eine Verbesserung gegenüber dem Ist-Zustand bewirkt. Die Möglichkeiten zur Verzerrung des Mehrheitswillens rühren dabei daher, dass in der direkten Demokratie Take-it-or-Leave-it-Vorschläge üblich sind. Aus diesem Grund kann die Stimmbürgerschaft im Normalfall nicht aus verschiedenen Optionen jene Lösung auswählen, die sie bevorzugt.

Unter Bedingungen der ungleich verteilten Information (d.h. der "asymmetrischen" Information) ist dieses Manipulationspotential tendenziell noch ausgeprägter vorhanden.⁴ Die diskretionäre Macht der politischen Eliten besteht dabei auch dann, wenn Stimmende mit ad hoc-Quellen ihren Informationsstand verbessern können (Lupia 1992) und ihr Verhalten unter vollständiger Information positiv mit dem Verhalten unter unvollständiger Information korreliert (Ursprung 1994). Banks (1990) zeigt, dass die Regierung den Status Quo übertrieben schlecht darstellt, wenn sie die Bevölkerung von einer Alternative überzeugen will. Nach Ursprung (1994) ist ein

² Übersichtsdarstellungen zu Fragen der direkten Demokratie sind Cronin (1989) und Möckli (1993). Mit den hier aufgeworfenen Fragen beschäftigen sich auch vereinzelt Beiträge im Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1991.

³ In der formalen Literatur entspricht eine Agenda einer Tagesordnung, die festlegt, in welcher Reihenfolge über ein bestimmtes Thema abgestimmt wird.

⁴ Moser (1994) benutzt in seiner Analyse der Machtverteilung in der schweizerischen Innenpolitik einen ähnlichen Ansatz. Sein Untersuchungsdesign eignet sich jedoch vor allem dazu, die Wirkungen von institutionellen Regelungen zu beschreiben.

erhöhtes pekuniäres Interesse einer Gruppe an einer bestimmten politischen Entscheidung mit einer vergrösserten Wahrscheinlichkeit verbunden, dass sich ein Resultat im Sinne dieser Lobby durchsetzt.

Diese Erkenntnisse sind bis jetzt nur vereinzelt für aussenpolitische Fragestellungen verwendet worden. In einem Modell zu Integrationsreferenden weisen Schneider und Weitsman (1996) nach, dass bei Abstimmungen mit aussenpolitischem Gehalt die Stimmbürgerschaft das Thema nie völlig innenpolitischen Erwägungen unterordnet. Der einzelne Stimmende muss eine Vorlage auch nach aussenpolitischen Gesichtspunkten untersuchen, weil nie völlige Gewissheit über die Effekte der Integration besteht. Insofern verwandeln sich solche Urnengänge entgegen den Befürchtungen von Friedrich (1968) nicht in Entscheidungen mit plebiszitärem Charakter, bei denen die internationale Dimension keine Rolle spielt. Doch gleichzeitig lässt sich das Informationsdilemma nicht auflösen, das die widerstreitenden Kampagnen der Gegner und Befürworter erzeugen. Diese Unsicherheit kann dazu führen, dass die Stimmenden einer erfolgreichen Regierung misstrauen und einen Vertrag ablehnen, obwohl die Wirkungen des Abkommens an sich positiv wären. Gleichzeitig ist es für eine unpopuläre Administration unter Umständen möglich, die Stimmenden zu täuschen und einen Abstimmungserfolg zu verbuchen. Dieses Resultat wiegt deshalb besonders schwer, weil empirische Untersuchungen zu Tage gefördert haben, dass der soziale Status eng mit dem Ausmass des Misstrauens in die politischen Behörden verbunden ist (Buri und Schneider 1993).

Ein Rational Choice-Modell zur Erklärung der inhaltlichen Auseinandersetzungen

Die inhaltliche Dimension wurde in all diesen Modellen bis jetzt überhaupt nicht ausgeleuchtet. Diese Vernachlässigung ist darauf zurückzuführen, dass in der formalen Literatur fast nur die finanziellen Beiträge der Interessengruppen als unabhängige Variablen eine Rolle spielen. Einen Vorteil können sich die Kontrahenten aber auch dadurch verschaffen, dass sie die richtigen Themen aufgreifen. Nach Riker (1986) besteht die Kunst des Politisierens nicht zuletzt darin, zugkräftige Themen so anzupacken, dass sich Minderheiten in Mehrheiten verwandeln lassen. Wie Budge und Farlie (1983) in einer breitangelegten Untersuchung zudem zeigen, kann die Issueauswahl durch die politischen Parteien den Ausgang von Wahlen beträchtlich beeinflussen.

Diese Schlussfolgerungen lassen sich auch auf die Informationskampagnen in der direkten Demokratie übertragen. Im ersten Modell zur rhetorischen Dynamik von politischen Prozessen zeigt Riker (1993) überzeu-

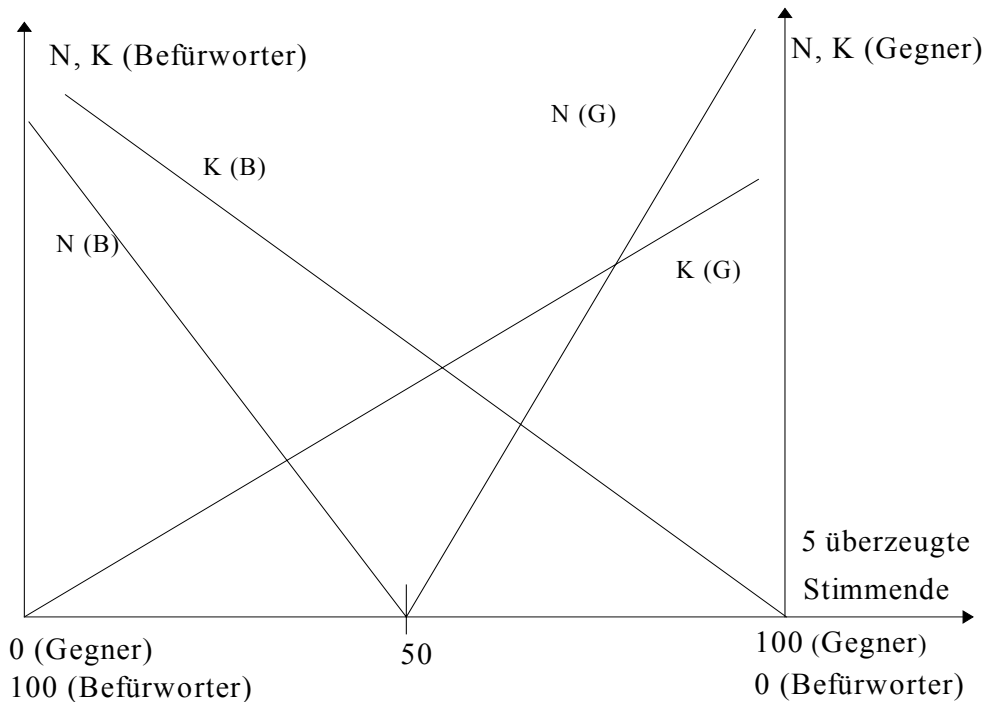
gend, dass die Kontrahenten wohl eher aneinander vorbei argumentieren als aufeinander eingehen. Grundlegend für diesen theoretischen Beitrag ist die Annahme, dass die Wirkungskraft eines Themas nicht vorgegeben ist. Diese Unsicherheit führt dazu, dass in einer Referendumskampagne die Gegner und Befürworter verschiedene Slogans erproben, um die Stimmenden von ihren Anliegen zu überzeugen. Ein Thema wird dabei aber nur solange verfolgt, als es sich zu lohnen scheint. Wenn die andere Seite dabei ein Argument gewinnbringender verwenden kann, wirft ein Beharren auf einem solchen Issue nur Kosten ab.

In Grafik 1 ist dargestellt, warum eine Gruppierung nur Themen langfristig ausbeutet, die sie gegenüber ihren Kontrahenten dominieren kann. Auf der horizontalen Achse ist der Prozentanteil der Stimmbevölkerung abgetragen, der sich von einem Argument überzeugen liess. Von links nach rechts wächst dabei die Zahl der Stimmenden, die sich von den Gegnern einer Vorlage gewinnen liessen. Umgekehrt wird von rechts nach links auf der gleichen Achse gemessen, wieviele Stimmende dem Gegenargument der Befürworter Glauben schenken. Die linke (rechte) vertikale Achse gibt den Nutzen und die Kosten eines Argumentes für die Befürworter (Gegner) wieder.⁵ In einer direktdemokratischen Entscheidung entsteht ein Nutzen dabei erst dann, wenn die Medianstimmbürgerin (d. h. bei der 50%-Marke) sich für ein Argument entscheidet.⁶ Nicht berücksichtigt sind in diesem Modell deshalb mit anderen Worten die "Achtungserfolge", in denen eine politische Elite das gesteckte Ziel nur knapp verpasst, aber insgesamt besser abschneidet als vorhergesagt.

⁵ Wir gehen von linearen Kosten und Nutzen aus. Diese Annahme hat keinen Einfluss auf unsere Schlussfolgerungen.

⁶ Falls das Ständemehr nötig ist, gibt es zwei Medianstimmbürgerinnen (die Medianstimmbürgerin aller Stimmenden und die Medianstimmbürgerin in jenem Kanton oder Halbkanton, der über Sieg oder Niederlage der einen oder anderen Seite entscheidet.)

Grafik 1: *Kosten und Nutzen von Argument und Gegenargument in einer direktdemokratischen Debatte*



Grafik 1 stellt eine Dimension dar, in der das Argument der Gegner ein allfälliges Gegenargument der Befürworter völlig dominiert. Während auf der einen Seite ein Thema nach der 50%-Marke zu nützen beginnt, kann die andere Seite den gleichen Issue nie erfolgreich in die Kampagne einbringen. Bei den Befürwortern übersteigen die Kosten den allfälligen Nutzen. Nach Riker ist bei einer solchen Verteilung der Kosten und Nutzen für eine Informationskampagne zu erwarten, dass eine einzelne Gruppe eine monopolartige Vormacht auf einer Abstimmungsdimension hat. Für ihre Kontrahenten lohnt es sich nicht, dieses Thema aufzunehmen.

Umgekehrt ist es natürlich auch denkbar, dass beide Seiten einen Nettounutzen aus einem Thema ziehen können. Als zweite Möglichkeit ergibt sich deshalb eine Pattsituation. Beide Seiten verfolgen ein solches Argument nur kurzfristig, bis sie feststellen, wie erfolglos ein weiteres Beharren sein würde. Zu erwarten ist, dass solche umstrittenen Themen eher wenig thematisiert werden, da ja immer auch die Gegenseite davon profitiert.

Ein wichtiger Grund für den unterschiedlichen Nutzen eines Kampagnethemas ist einmal, dass es bereits auf die eine oder andere Art "besetzt" ist. So sind beispielsweise Sicherheitsfragen generell die Domäne der politischen Rechten, während die Linke eher redistributive Themen betont (Budge und Farlie 1983: 50). Zweitens beeinflussen die Organisationskosten der

verschiedenen politischen Gruppierungen die Chancen, erfolgreich Argumente zu erproben. Weil die Anreize zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern unterschiedlich gross sind, ist nicht zuletzt eine Asymmetrie zwischen "latenten" und "privilegierten" Interessengruppen zu beobachten (Olson 1968). Protektionistische Interessen lassen sich deshalb zum Beispiel relativ leicht organisieren; umgekehrt schliessen sich Konsumenten oder Steuerzahler kaum zu schlagkräftigen Gruppierungen zusammen.

Aus dem Modell von Riker (1993) lässt sich als Hypothese ableiten, dass in einer direkten Demokratie zwar die Auseinandersetzung um die Stimme der Medianwählerin insgesamt kompetitiv verlaufen wird, dass sich aber gleichzeitig die Informationskampagnen nur vereinzelt aufeinander beziehen.⁷ Deshalb ist es wenig wahrscheinlich, dass die Stimmbürgerschaft zu jedem zentralen Argument ein Gegenargument wahrnimmt und sich so eine eigene Meinung bilden kann. Zweitens ist davon auszugehen, dass unterschiedlich hohe Organisationskosten insgesamt zu einem ungleichen Abstimmungskampf führen. Weil der Status quo im Gegensatz zu seiner Alternative bekannt ist, fällt den beharrenden Kräften ein Zusammenschluss relativ leicht.

Wir überprüfen anhand einer quantitativen Inhaltsanalyse, ob die Inseratekampagnen in zwei auflagestarken Deutschschweizer Tageszeitungen diese pessimistische Einschätzung bestätigen. Unsere Untersuchung bezieht sich dabei auf alle EWR-Inserate, die im *Blick* und im *Tages-Anzeiger* in den 16 Wochen vom 17. August bis zum 6. Dezember erschienen. Da diese beiden Zeitungen eine sehr grosse Verbreitung aufweisen, kann unsere Untersuchung Geltung für weite Teile der Deutschschweiz beanspruchen. Gleichzeitig ist jedoch anzumerken, dass wir keine regionale Besonderheiten der Informationskampagnen einfangen können.⁸ Unsere Analyse geht aber immerhin einen Schritt weiter als vergleichbare Untersuchungen, die sich vor allem auf die Zahl und Fläche der Inserate konzentrieren (Kriesi et al. 1993: 19 und teilweise Maag 1994 a, b). Generell ist anzumerken, dass die Inseratekampagnen in der Deutschschweiz bedeutend intensiver ausfielen als in der Westschweiz (Maag 1994b).

Natürlich ist anzufügen, dass sich unsere Analyse nur auf ein Propagandainstrument bezieht. Zudem ist anzunehmen, dass die Gegner und die Be-

⁷ Es gibt nur dann keinen Informationswettbewerb zwischen den Gegnern und den Befürwortern einer Vorlage, wenn die Stimmbürgerschaft vollständig über die Vorlage informiert ist und entsprechend keine Elite Informationsvorteile ausbeuten kann (Schneider und Weitsman 1996).

⁸ Nach dem Statistischen Jahrbuch der Schweiz beliefen sich die Auflagen auf 373'354 (*Blick*) und 273'466 (*Tages-Anzeiger*) Exemplare. Im *Tages-Anzeiger* waren bezüglich der Anzahl und der Fläche am meisten Inserate zu verzeichnen; der *Blick* liegt bei der Fläche auf dem zweiten Platz, in bezug auf die Anzahl der Inserate hinter dem *Aargauer Tagblatt*, der *Basler Zeitung*, der *Berner Zeitung* und der *Thurgauer Zeitung* auf dem sechsten Rang.

fürworter in ihren Inseratekampagnen relativ unabhängig voneinander operieren. In diesem Sinne wäre es eine anspruchsvolle Aufgabe, den hier vorgestellten theoretischen Rahmen auch für direktere Formen der politischen Auseinandersetzung wie etwa Fernsehdebatten auf seine Tauglichkeit hin zu überprüfen. Quantitative Studien (z.B. Mathes und Rudolph 1991) zum Einfluss von Parteien auf Fernsehnachrichten bieten jedoch ähnliche Evidenz wie unsere eigene Untersuchung, und experimentelle Untersuchungen (z.B. Geer und Kahn 1993) bestätigen, dass ein Potential zur Meinungsmanipulation besteht. Gleichzeitig ist die Bedeutung von Zeitungsinseraten empirisch unterlegt. So bekundeten in der Vox-Analyse zum EWR-Urnengang 52% (59%) der Interviewpersonen in der Deutschschweiz (Westschweiz), auf Inserate als Informationsquelle zurückgegriffen zu haben (Kriesi et al. 1993: 20).

Die EWR-Debatte: Einzelfall oder Regel?

Eine höchst ungleiche Auseinandersetzung

Der EWR-Abstimmungskampf begann mit einem Paukenschlag: Im Juli 1992, und damit noch vor den Beratungen der Bundesversammlung und der eigenen nationalen Parteigremien, preschte die SVP des Kantons Zürich vor und lehnte das multilaterale Abkommen ab. Bereits zu diesem Zeitpunkt griff Nationalrat Christoph Blocher Themen auf, die dann auch in der nachfolgenden Kampagne der Gegner eine gewichtige Rolle spielen sollten. Nie konnten die Befürworter dieser Propagandawalze auf argumentativer Ebene etwas entgegensetzen; schon früh war es den Gegnern gelungen, auf besonders zugkräftigen Themen eigentliche Argumentationsmonopole zu errichten.

Aufgegliedert nach Schwerpunkten ergibt sich, dass den Inserenten die generellen Fragen wie Wirtschaft und Arbeit am wichtigsten waren: In der von Maag (1994a) durchgeführten Analyse entfielen 2645 (28.7%) beziehungsweise 2460 (26.7%) von allen 9224 erfassten Argumenten auf diese beiden Themenbereiche. 2403 Argumente (26.1%) liessen sich politischen Fragen zuordnen, so unter anderem den Auswirkungen des EWR auf die föderalistische Struktur und die direkte Demokratie.

In der von uns durchgeführten Inhaltsanalyse bestätigt sich dieses Bild:⁹ In den 641 erfassten Blick- und Tages-Anzeiger-Inseraten konnten 3036

⁹ Die Inhaltsanalyse erfolgte schrittweise: Der zweite Autor arbeitete zunächst einen Codierungsbogen zur Identifikation der wichtigsten Themenbereiche ("Dimensionen") aus, der anschliessend mehrfach auf seine Intercoderreliabilität hin überprüft wurde. Diese Tests verliefen zufriedenstellend. Während den Auswertungsarbeiten wurden die Codes noch verfeinert.

Argumente unterschieden werden, die wir 6 Dimensionen zuordneten.¹⁰ Tabelle 1 fasst diese Resultate zusammen.

Tabelle 1: *Das Stärkeverhältnis zwischen Gegnern und Befürwortern nach inhaltlicher Dimension*

Generelle inhaltliche Dimension	<i>Häufigkeit aller Argumente (%)</i>	<i>Als Argument der Befürworter (%)</i>	<i>Als Argument der Gegner (%)</i>
Wirtschaftliche und soziale Themen	1241 (40.9)	310 (48.7)	931 (38.8)
Nationale Identität und Selbstbestimmung	1399 (46.1)	201 (31.6)	1399 (49.9)
Feinbilder und Appell an Emotionen ¹	293 (9.7)	53 (8.3)	240 (10.0)
Altruistische Motive ²	55 (1.8)	43 (6.6)	12 (0.5)
Ökologie und Verkehr	33 (1.1)	16 (2.5)	17 (0.7)
Sicherheit und Frieden	15 (0.5)	14 (2.2)	1 (0.0)
Total	3036	637	2399

Anmerkung: Die Summe der Prozentangaben muss nicht 100 % ergeben wegen Rundungsfehlern.

¹ Diese Dimension schliesst Argumente ein wie "Mit dem EWR wird die Katze im Sack gekauft" oder auch personenbezogene Feindbilder.

² Unter dieser Dimension sind Argumente zu finden wie der Appell, dass der EWR gut oder schlecht für die "Zukunft" oder die "Jugend" sei.

Wenn wir die bei den Urhebern der Inserate nach Befürwortern und Gegnern unterscheiden, sticht das Ungleichgewicht der eingesetzten Mittel ins Auge. Im Gegensatz zu ausländischen Debatten zu Integrationsreferenden (vgl. Schneider und Weitsman 1996) dominieren in der Schweiz die Gegner einer aussenpolitischen Öffnung den Abstimmungskampf. So veröffentlichten die Gegner 456 Inserate, während die Befürworter sich mit 185 Inseraten begnügten.¹¹ Dies muss nicht bedeuten, dass die Befürworter finanziell benachteiligt waren. Im Gegenteil, in bezug auf die Inserateflächen gleicht sich das Kräfteverhältnis zwischen den politischen Kräften aus. Insgesamt entfielen 44.6 % (55.4%) der Inserategesamtfläche auf die Propaganda der Gegner (Befürworter). Entscheidend ist, dass die Gegner die Befürworter argumentativ dominierten.

Die Überlegenheit der gegnerischen Argumente war so krass, dass sie mit Ausnahme einer einzigen Dimension ("Auswirkungen des EWR auf die Exportwirtschaft") zu den wichtigsten umstrittenen Fragen unangefochtene

¹⁰ Eine Dimension fasst sowohl die Pro- und Contra-Argumente zu einem Themenkreis zusammen.

¹¹ Die Untersuchung von Maag (1994a) bestätigt dieses Kräfteverhältnis auch auf Landesebene. Ihren Angaben zufolge stammten 71.2 % (28.8%) aller 5293 Inserate von den Gegnern (Befürworter).

Argumentationsmonopole errichten konnten.¹² In der Feinuntersuchung scheint sich zu bestätigen, dass die Kontrahenten in dieser ungleichen Debatte nur Themen auszubeuten versuchen, in denen sie die Gegenseite dominieren können. So halten sich nur in vier Dimensionen die Argumente und Gegenargumente einigermaßen die Waage ("Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt", "Auswirkungen auf die AHV", "Auswirkungen auf den Wohlstand" und "Zustand der schweizerischen Wirtschaft"). Tabelle 2 bietet eine Übersicht zu diesen Resultaten.

Tabelle 2: Die wichtigsten Argumente im EWR-Abstimmungskampf (Schwellenwert 3% des Gesamtvolumens aller 3036 Argumente)

Argument	Häufigkeit aller Argumente (%) ¹	Als Argument der Befürworter (%) ²	Als Argument der Gegner (%) ²
EWR als mögliches Präjudiz für EG-Beitritt	367 (12.1)	26 (7.1)	341 (92.9)
Auswirkungen auf Arbeitslosigkeit	284 (9.4)	74 (26.1)	210 (73.9)
Implikationen für die Löhne	152 (5.0)	7 (4.6)	145 (95.4)
Effekte auf die Migrationspolitik	134 (4.4)	9 (6.7)	125 (93.3)
EWR und gegenwärtiger Zustand der Wirtschaft	117 (3.9)	43 (36.8)	74 (63.2)
Auswirkungen auf die Volksrechte	115 (3.8)	18 (15.7)	97 (84.3)
Effekte auf die Souveränität	92 (3.0)	5 (5.4)	87 (94.6)

Anmerkung: Die Summe der Prozentangaben muss nicht 100 % ergeben wegen Rundungsfehlern.

¹ Die Angaben in den Klammern beziehen sich auf die relative Häufigkeit, mit der das Argument im Vergleich zu allen anderen Argumenten verwendet wurde.

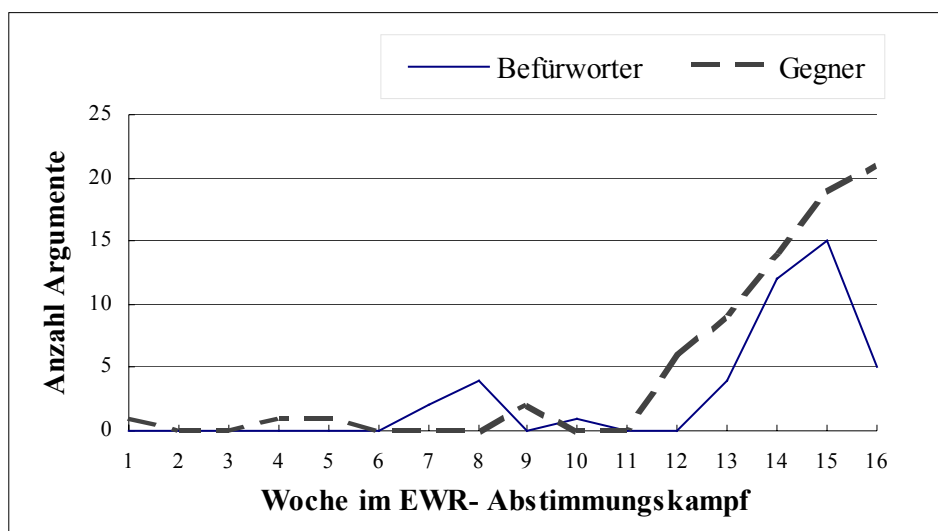
² Die Angaben in den Klammern beziehen sich auf die relative Häufigkeit, mit der eine Seite im Vergleich zur Gegenseite ein Argument gebraucht hat.

Zugleich setzt die Propaganda der Gegner früher ein. So liessen sie bereits dreieinhalb Monate vor dem Abstimmungstermin erste Inserate veröffentlichen; die Befürworter folgten erst sieben Woche später. Ihre laue Kampagne war sogar noch von einem Inseratestopp von zwei Wochen begleitet. Grafik 2 zeigt exemplarisch für ein Argument, wie sich die Dynamik des Abstimmungskampfes gestaltete. Dabei beziehen wir uns auf eines der wenigen Argumente, auf denen keine der beiden Seiten eine entscheidende Vormacht erringen konnte. Es zeigt sich auch hier deutlich, dass die Befürworter ihre Kampagne erst spät starteten und dabei nicht fähig waren, einen zeitweisen Argumentationsvorsprung dauerhaft zu machen. Dies führte da-

¹² Wir beziehen uns dabei nur auf die Inserate, welche die Abstimmungskomitees als wichtigste Akteure veröffentlichen liessen.

zu, dass die Gegner in den letzten Abstimmungswochen auch auf diesem Thema eine relative Übermacht erringen konnten.

Grafik 2: Die Verwendung des Argumentes "EWR und der gegenwärtige Zustand der Wirtschaft" in den einzelnen Kampagnenwochen durch die Befürworter und die Gegner



Wichtigste Akteure in den Kampagnen der beiden Seiten waren die Abstimmungskomitees, während die Parteien eine untergeordnete Rolle spielten. Ein weiterer Unterschied zwischen den beiden Seiten ist darin zu sehen, wie sie ihre Kampagnen organisierten. So stützte sich die Kampagne der konservativen Kräfte weitgehend auf ein Netz von einigen wenigen Gruppierungen, die bereits vor dem Beginn der Kampagne bestanden. Von 344 Komitee-Inseraten stammten 247 von den Gegner des EWR. Dabei gab die AUNS mit 162 Inseraten den Ton an. Die befürwortenden Komitees gaben 97 Inseraten in Auftrag, wobei sich nicht weniger als fünf Gruppierungen diese Aufgabe teilten. Die Energien der Befürworter zersplitterten sich in verschiedenen kleinen Komitees, die weitestgehend auf einer ad hoc-Basis entstanden waren. Entsprechend unkoordiniert war auch der Inhalt der Pro-Inserate.

Das grosse Gewicht des Dominanzprinzips wird auch dadurch unterstrichen, dass in rund einem Fünftel der von Maag (1994a) untersuchten Inserate direkt die Kampagne des Gegners diskreditiert wird. Solche Diffamierungen sind auf beiden Seiten die wichtigste Art, in der in den Inseraten direkt auf die andere Seite eingegangen wird. Eine inhaltliche Auseinandersetzung bleibt hingegen weitgehend aus, was die Schlussfolgerungen von Budge und Farlie (1983) sowie von Riker (1993) bestätigt.

Ferner strichen die Gegner in 87% aller von Maag (1994a) erfassten Inserate die Nachteile des EWR-Vertrages heraus, während die Befürworter in 30% ihrer Inserate die Vorteile hervorhoben und in 55% allfällige Nachteile eines Abseitsstehens diskutierten. Dies deutet darauf hin, dass die Kampagne der Befürworter teilweise reaktiv war und sich auf Themen bezog, in denen die Gegner längst eine Argumentationsvormacht errungen hatten. Es macht so auch im Sinne von Rikers Modell den Anschein, als ob die Befürworter Themen aufzunehmen versuchten, zu denen es keine Sieger geben konnte.

Erklärungen für das Übergewicht der Opposition

Drei Ursachen sind im wesentlichen dafür verantwortlich, dass die Gegner mehr Themen dominierten als die Befürworter. Erstens ist davon auszugehen, dass die obstruktionistischen Kräfte bei aussenpolitischen Fragen aus historischen Gründen über den breiteren Argumentationskatalog verfügten. Sie konnten auf eine Rhetorik des "Alleingangs" zurückgreifen, die als Nebenwirkung der Neutralitätspolitik entstanden war. Auch die Europarhetorik der Behörden hatte noch in den achtziger Jahren betont, dass die Schweiz einen "Sonderfall" darstellt. Chancenlos blieben in der EWR-Debatte deshalb alternative Begriffe, welche die Vorteile des Mitwirkens hervorstrichen oder an altruistische Motive erinnerten. Sie entsprangen zumindest in der Europapolitik keiner politischen Praxis.

Zweitens waren die Interessen der Gegner leichter zu organisieren, obwohl sowohl der "Alleingang" wie auch der EWR-Beitritt den Charakter von öffentlichen Gütern besitzen. Dabei ist nicht nur entscheidend, dass bestimmte gegnerische Organisationen wie die AUNS nicht eigens gegründet werden mussten. Vielmehr fällt ins Gewicht, dass der Schaden des Abseitsstehens zwangsläufig diffus bleiben muss und gleichzeitig einen grossen Teil der Stimmbevölkerung betrifft. Umgekehrt ist der Nutzen des Status quo gerade für diejenigen Kreise offensichtlich, die der EWR zu Verlierern machen würde.

Die Zurückhaltung der an einer aussenpolitischen Öffnung interessierten Eliten ist drittens eine Konsequenz davon, dass die Verantwortlichkeiten in der direkten Demokratie schweizerischer Prägung sehr stark verwischt sind. Zum einen ist Opposition relativ billig, da selbst Bundesratsparteien gegen grundlegende Projekte ihr Veto einlegen können, ohne aus der Regierung ausscheiden zu müssen. In anderen Staaten drohen Sanktionen, um solche Sondertouren zu unterbinden. Zum Beispiel wurde in Irland ein Abweichler mit dem Parteiausschluss bestraft (Schneider und Weitsman 1996). Zum anderen bestehen in der Schweiz fast keine negativen und positiven Sanktionen, welche die Befürworter in die Verantwortung zwingen. So sind

die Behörden nach dem Sieg der direktdemokratischen Opposition kaum je zu personellen Konsequenzen gezwungen; der Stimmbevölkerung fehlt ein Mittel, um mit ihrer Opposition zur offiziellen Politik die Behörden zur Verhaltensänderung zu zwingen. Als Konsequenz davon vermischen sich einzig Sachentscheide mit Misstrauensvoten. Gleichzeitig festigt eine erfolgreiche Kampagne auch nicht die Position des Bundesrates und des Parlamentes, weil die wichtigsten direktdemokratischen Urnengänge nicht mit den Erneuerungswahlen für die Bundesversammlung zusammenfallen.

In anderen Ländern stellen aussenpolitische Referenden hingegen eigentliche Überlebenskämpfe dar, weil die Anreizstrukturen für die Behörden anders ausgebildet sind. So hatte die französische Regierung während der Maastricht-Debatte zwar gegen ihre eigene Unbeliebtheit zu kämpfen. Das Engagement der wichtigsten Politiker machte den Gegner des Maastrichter Vertrages das Leben aber schwer, auch wenn es später doch noch zum Sturz der Sozialisten kam (Schneider und Weitsman 1996).

Aufgrund dieser verschiedenen Gründe ist anzunehmen, dass in der schweizerischen EWR-Debatte die Opposition strategische Vorteile besass. Auch wenn kaum verlässliche Studien zu einzelnen Abstimmungskämpfen bestehen, spielen ähnliche Mechanismen wohl auch in anderen Kampagnen eine Rolle. Es ist zu vermuten, dass gerade bei relativ komplexen Themen die Gegner ihr Manipulationspotential nahezu optimal ausschöpfen können.

Probleme des direktdemokratischen Diskurses

In diesem Aufsatz versuchten wir zu zeigen, dass Referendumsdebatten zu aussenpolitischen Themen die Stimmbürgerschaft kaum zu informierten Meinungsäusserungen befähigen. Nach unserem Dafürhalten sind konkurrierende Kampagnen nicht zwangsläufig imstande, die Stimmbürgerschaft mit den Vorteilen und Nachteilen eines Abstimmungsgegenstandes vertraut zu machen. Das Problem rührt dabei daher, dass internationale Verhandlungen weitestgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden und so fast zwangsläufig Informationsasymmetrien entstehen. Die Gegner und die Befürworter versuchen die Unsicherheit der Stimmbürgerschaft auszunutzen. Darin haben sie deshalb Erfolg, weil die Anstrengungen der politischen Kontrahenten nicht auf Verständigung, sondern auf die Errichtung von Argumentationsmonopolen abzielen.

Mit unserem Aufsatz können wir natürlich noch keine schlüssige Antwort zur umstrittenen Frage geben, inwieweit Informationsasymmetrien in der direkten Demokratie den Mehrheitwillen in ähnlichem oder noch stärkerem Ausmass verzerren als die Entscheidungsprozesse in repräsentativen Systemen. Zu beachten ist, dass die Voten für die eine oder die andere Re-

gierungsform gegenwärtig von den Annahmen geprägt sind, die den widerstreitenden Ansätzen zugrundeliegen. So sind die normativen Äusserungen der Public Choice-Vertreter von der ungeprüften Überzeugung beeinflusst, dass in der direkten Demokratie Informationskosten vernachlässigbar klein seien. Die wichtigsten Resultate der Spieltheorie sind umgekehrt eine Folge davon, dass asymmetrische Information vorausgesetzt wird. Wohl nur experimentelle Forschungen sind im Stande, diesen nicht nur akademischen Disput aufzulösen.

Der Verlauf des EWR-Abstimmungskampfes stützt das von Riker (1993) ausgearbeitete Modell, das der vorliegenden Analyse zugrunde liegt. Unsere Inhaltsanalyse belegt klar, dass sich die Informationskampagnen von Gegnern und Befürwortern stark unterscheiden. Wegen dieser systematischen Verzerrung besitzen die Verfechter des Status quo wohl nicht nur in Entscheidungen mit ausserpolitischem Gehalt einen grossen Vorteil. Dies führt dazu, dass die gegenwärtige Praxis der direkten Demokratie die starke Stellung stützt, welche die Verfechter des Status quo einnehmen.

Gerade wegen dieser Machtasymmetrien scheinen Reformen überfällig. Doch ist eine Erneuerung der direkten Demokratie schweizerischer Prägung überhaupt möglich? Offensichtlich ist, dass sich das Stimmvolk gegen eine Beschneidung der Volksrechte wehren wird. Aus diesem Grund müssen sich die Reformanstrengungen vor allem auf die informellen Aspekte konzentrieren. Dabei ist vor allem an die "Spielregeln" zu denken, die das Verhalten der politischen Eliten in Referendumskämpfen prägen. Eine klare und verbindliche Koalitionsvereinbarung könnte etwa verhindern, dass sich eine Mehrheit oder eine starke Minderheit einer Bundesratspartei folgenlos gegen ein zentrales Reformprojekt wendet. In diesem Sinne müsste Opposition Kosten hervorrufen. Gleichzeitig sollten positive und negative Sanktionen geschaffen werden, um die Befürworter einer ausserpolitischen Öffnung zu einem verstärkten Engagement zu bewegen. Dies könnte etwa dadurch geschehen, dass Niederlagen in einem zentralen Staatsvertragsreferendum die verantwortlichen Departementschefs zum Rücktritt zwingt. Anreize liessen sich auch dadurch schaffen, dass ein "Jahrhundernengang" mit Neuwahlen für die Bundesversammlung verbunden und so auch zur zentralen Frage für die Wahlkämpfe wird.

In diesem Sinne drängt es sich nicht zwangsläufig auf, die Steuerungsschwierigkeiten der Schweiz mit einem Übergang zur reinen Konkurrenzdemokratie zu verbinden, zumal einem solchen Reformprojekt ohnehin geringe Verwirklichungschancen einzuräumen wären. Paradoxerweise scheint es möglich, den unumgänglichen Konflikt zwischen der Aussenpolitik und der Innenpolitik dadurch zu lindern, dass die direkte Demokratie

erneuert und die Verantwortung für Abstimmungskampagnen klar verteilt wird.

Bibliographie

- BANKS, Jeffrey S. (1990). "Monopoly Agenda Control and Asymmetric Information". *Quarterly Journal of Economics* 105: 445-464.
- BORNER, Silvio, BRUNETTI, Aymo and Thomas STRAUBHAAR (1994). *Die Schweiz im Alleingang*. Zürich: Verlag NZZ.
- BUDGE, Ian and Dennis J.FARLIE (1983). *Explaining and Predicting Elections*. London: George Allen&Unwin.
- BURI, Christof and Gerald SCHNEIDER (1993). "Gründe und Scheingründe für das Schweizer Abstimmungsverhalten". *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 19: 389-417.
- CRONIN, Thomas E. (1989). *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- FREI, Daniel (1974). "Gründe und Scheingründe für die schweizerische Neutralität". Zürich: Kleine Studien zur politischen Wissenschaft Nr. 29.
- FREY, Bruno S. (1994). "Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Switzerland". *American Economic Review* 84: 338-342.
- FRIEDRICH, Carl J. (1968). *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Waltham, Mass.: Blaisdell (Vierte Auflage).
- GEER, John G. and Kim Fridkin KAHN (1993). "Grabbing Attention: An Experimental Investigation of Headlines During Campaigns". *Political Communication* 10: 175-191.
- GERMANN, Raimund E. (1994). *Staatsreform. Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie*. Bern: Haupt.
- HABERMAS, Jürgen (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt/M: Suhrkamp Verlag.
- HESS, Cyrill and Alexander H. TRECHSEL (1993). "Das Ständemehr zwischen Föderalismus und Demokratie". *Neue Zürcher Zeitung* 142: 23.
- HUG, Simon (1994). "Mobilisation et loyauté au sein de l'électorat", in Yannis PAPADOPOULOS (éd.). *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales 1970-1987*. Lausanne: Réalités sociales. pp. 161-201.
- HUG, Simon and Pascal SCIARINI (1995). "Switzerland - Still a Paradigmatic Case?", in Gerald SCHNEIDER, Patricia A. WEITSMAN and Thomas BERNAUER (eds.). *Towards a New Europe: Stops and Starts in Regional Integration*. Westport, CT: Praeger (i. E.).
- JAEGGI, André (1983). *Unabhängigkeit als Politik. Die Gestaltung der schweizerischen Aussenbeziehungen im Umgang mit Abhängigkeit*. Bern/Stuttgart: Haupt.
- KATZENSTEIN, Peter J. (1984). *Corporatism and Change. Austria, Switzzrland, and the Politics of Industry*. Ithaca/London: Cornell.
- KRIESI, Hanspeter, LONGCHAMP, Claude, PASSY, Florence und Pascal SCIARINI (1993). "Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 6. Dezember 1992, VOX Nr. 47". Adliswil/Genf: GfS/Département de Science Politique.

- MAAG, Judith (1994a). "Kommunikationsstrategien im Vorfeld der EWR-Abstimmung vom 6.12. 92". Seminar für Publizistikwissenschaft, Universität Zürich. Unveröffentlichtes Manuskript.
- MAAG, Judith (1994b). "Vergleich der EWR-Inseratekampagnen vom Herbst 1992 in der deutschsprachigen und der französischsprachigen Schweiz". Soziologisches Institut, Universität Zürich, unveröffentlichtes Manuskript.
- MATHES, Rainer and Caroline RUDOLPH (1991). "Who Sets the Agenda? Party and Media Influences Shaping the Campaign Agenda in Germany". *Political Communication and Persuasion* 8: 183-199.
- MATTLI, Walter (1995). "Regional Integration and the Enlargement Issue: A Macroanalysis", in Gerald SCHNEIDER, Patricia A. WEITSMAN and Thomas BERNAUER (eds.). *Towards a New Europe: Stops and Starts in Regional Integration*. Westport, CT: Praeger (i. E.).
- MÖCKLI, Silvano (1994). *Direkte Demokratie*. Bern: Haupt.
- MOSER, Peter (1994). "Why is Swiss Politics So Stable"? Unveröffentlichtes Manuskript, HSG.
- OLSON, Mancur Jr. (1968). *Die Logik des kollektiven Handelns*. Tübingen: Mohr.
- RIKER, William H. (1986). *The Art of Political Manipulation*. New Haven: Yale University Press.
- RIKER, William H. (1993). "Rhetorical Interaction in the Ratification Campaigns", in William H. RIKER (ed.). *Agenda Formation*. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 81-123.
- ROMER, Thomas and Howard ROSENTHAL (1978). "Bureaucrats versus Voters: On the Political Economy of Resource Allocation by Direct Democracy", *Quarterly Journal of Economics* 93: 445-464.
- ROMER, Thomas and Howard ROSENTHAL (1979). "Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo", *Public Choice* 33: 27-44
- SCHARPF, Fritz W. (1993). "Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen", in Carl BÖHRET und Göttrik WEWER (Hg.). *Regieren im 21. Jahrhundert - zwischen Globalisierung und Regionalisierung*. Opladen: Leske und Budrich, S. 165-186.
- SCHNEIDER, Gerald (1996). *Strategic integration: Domestic Politics and Regional Cooperation in Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press (in Vorbereitung).
- SCHNEIDER, Gerald and Patricia A. WEITSMAN (1996). "The Punishment Trap: Integration Referendums as Popularity Contests". *Comparative Political Studies* (January).
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1986) [1835]. *De la démocratie en Amérique*. Paris: Gallimard.
- URSPRUNG, Tobias (1994). *Propaganda, Interessengruppen und direkte Demokratie*. Heidelberg: Physica-Verlag.
- VAUBEL, Ronald (1986). "A Public Choice Approach to International Organization", *Public Choice* 51: 39-57.
-

La manipulation interne de la politique extérieure: la logique des débats de ratification dans la démocratie directe

Ces dernières années, les interactions entre politique extérieure et démocratie directe ont connu un regain d'intérêt. Se basant sur la théorie du choix rationnel, cet article examine dans quelle mesure les votations de politique extérieure peuvent être manipulées. De telles tentatives existent dans le choix des thèmes de campagne. Ainsi, on peut constater que les deux camps s'efforcent d'établir des monopoles d'argumentation aussi larges que possible au lieu de se confronter à la propagande de l'adversaire. Cette tendance contredit la vision optimiste selon laquelle les campagnes référendaires réduisent les déficits d'information de l'électorat et permettent un débat rationnel. Une analyse de contenu des annonces de journaux au sujet du traité de l'EEE révèle que les opposants d'une ouverture vers l'extérieur ont dominé les partisans sur pratiquement toutes les dimensions. Ce déséquilibre systématique plaide pour des réformes qui tentent de changer les règles du jeu informelles de la démocratie directe.

The Domestic Manipulation of Foreign Policy: the Logic of Ratification Debates in Direct Democracy

In the past few years, the interaction between foreign policy and direct democracy have raised increasing interest. Relying on a rational choice approach, this article examines to what extent the votes on international treaties can be manipulated. Such attempts matter for the choice of campaign themes. For instance, it has been shown that opposing parties refrain from addressing the propaganda of the adversary; rather, they seek to establish the largest argumentation monopoly possible. This tendency contradicts the optimistic vision whereby voting campaigns reduce the information deficit of the electorate, allowing for a rational discussion. A content analysis of newspaper announcements concerning the EEA also reveals that opponents to any opening to the external environment largely outdid supporters of positive change from almost all accounts. This systematic disequilibrium calls for reforms which attempt to change the informal rules of the game of direct democracy.

Gerald SCHNEIDER, Dr., Programmleiter NFP 42 und Lehrbeauftragter, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.

*Cyrill HESS, lic. en relations int., Assistent, Europainstitut, Universität
Basel.*

