

Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP
Band: 31 (1991)

Artikel: Herausgeforderte demokratische Öffentlichkeit : zu den Möglichkeiten und Grenzen des politischen Marketings bei Abstimmungen und Wahlen in der Schweiz

Autor: Longchamp, Claude
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172850>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 19.10.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Claude Longchamp

Herausgeforderte demokratische Öffentlichkeit

Zu den Möglichkeiten und Grenzen des politischen Marketings
bei Abstimmungen und Wahlen in der Schweiz

Sind Wahlen und Abstimmungen käuflich? Diese Fragestellung hat in den letzten 10 Jahren PolitikerInnen und Medienleute ebenso beschäftigt wie die Wissenschaft. In den laufenden Untersuchungen kann keine einfache positive oder negative Antwort gefunden werden. Weder ist bis jetzt hinlänglich bewiesen, dass Wahlen und Abstimmungen käuflich seien. Noch kann aufgrund der bisherigen Arbeiten das Gegenteil als gesichert gelten. Der vorliegende Aufsatz versucht in dieser Situation, neue Wege zu weisen: Zentral ist die Ansicht, dass die Prädisposition und damit die Voraussetzungen von Kampagnen bei Parteiwahlen, Personenwahlen und Sachabstimmungen variieren. Dies gilt, weil die Vorbestimmtheit der Gegenstände sehr unterschiedlich ist. Dies gilt aber auch, weil das politische Marketing in den verschiedenen Fällen eine gänzlich andere Rolle spielt. Für die kommende Forschung werden drei neue Hypothesen formuliert, welche diesen Bedingungen und Entwicklungen Rechnung tragen. Ferner wird aufgezeigt, welches die Herausforderungen für die politische Akteure, für die politische PR, den Staat und die Demokratie als Ganzes sind.

Les élections et les votations sont-elles achetables? Pendant ces dix dernières années, cette question a préoccupé tant les politiciens et les médias que les scientifiques. Dans les études actuelles, aucune réponse simplement positive ou négative n'a pu être trouvée. Jusqu'à présent, il n'a pas pu être démontré que les élections et les votations sont achetables. Sur la base de travaux effectués à ce jour, le contraire n'a non plus pu être prouvé. Le présent travail essaie, dans cette situation, d'indiquer de nouvelles voies. Capitale est l'opinion que la prédisposition, et ainsi les conditions de campagnes lors d'élections de partis et de personnes ainsi que de votations, varient. Ceci est valable parce que la prédétermination des objets est très différente. Ceci est également valable parce que, dans les différents cas, le marketing politique joue un rôle totalement différent. Pour la recherche à venir, trois nouvelles hypothèses sont formulées qui tiennent compte de ces conditions et développements. De plus, sont mis en évidence les défis lancés aux acteurs, au marketing politique, à l'Etat et à la démocratie dans son ensemble.

I. Einleitung

Eine grössere Firma mit breiter Kundschaft möchte eine gesetzliche Bestimmung aus Gründen des wirtschaftlichen Erfolges geändert haben. Vorabklärungen bei ihr nahestehenden VertreterInnen im Parlament ergeben, dass in den Behörden kein politischer Wille zur Änderung besteht. Die Unternehmung beschliesst, eine Volksinitiative zu lancieren, um auf diesem Weg zum gesteckten Ziel zu gelangen.

Ein PR-Büro, das in der politischen Öffentlichkeitsarbeit erfahren ist, übernimmt die Organisation des Unterfangens. Mittels direct mailing wird die gesamte Kundenkartei der Firma angeschrieben – ergänzt durch gezielt zugekaufte Adressen. Dem Unterschriftenbogen liegt gleichzeitig ein vorfrankiertes Rückantwort-Couvert bei. Die lästige Arbeit der nötigen Unterschriften-Beschaffung wird so den PTT-Betrieben übertragen. Im Vergleich zum kommerziellen Werbebudget der Firma sind die entstehenden Kosten vernachlässigbar. Die eintreffenden Karten werden per PC minutiös verarbeitet.

Ein schwelender Subventions-Skandal, der dem Volksbegehren nützlich scheint, wird durch gezielte Indiskretion zum Platzen gebracht. Die Medien beginnen, ausführlich darüber zu berichten. Gleichzeitig läuft eine gross angelegte Spendenaktion für die Initiative. Rund die Hälfte des Betrages, der für die politische Werbung in Aussicht steht, wird in die Mittelbeschaffung investiert. Der Rücklauf ist angesichts der herrschenden öffentlichen Meinung gut. Bis zur Abstimmung selber kann die Summe verdoppelt werden, welche für die Kampagne zur Verfügung steht.

Eine grosse Inseraten-Kampagne wirbt nun für das Anliegen (und nebenbei für die Firma) in der Öffentlichkeit. Namentlich in kleineren und mittleren Zeitungen löst das anstehende Werbevolumen einen sanften, aber deutlich spürbaren Druck auf die Redaktionen aus; die Initiative steigt kurzfristig zum Thema Nummer 1 auf. Ein möglichst überparteiliches ParlamentarierInnen-Komitee wird gegen den Schluss der Kampagne noch eingesetzt, um die eigentlich partikularen Interessen des Anliegens zu überdecken. Am Abend des Abstimmungssonntags besteht Grund zur Freude...

Lassen wir offen warum. Fragen wir vielmehr nach dem Realitätsgehalt der Geschichte. Fiktion ist sie kaum (mehr). Kein Element ist erfunden. Indessen handelt es sich um eine Montage, eine Komprimierung von Vorgängen, die das Kampagnen-Geschehen zunehmend prägen.¹ Typisch erscheinen: Politische Öffentlichkeitsarbeit wird den traditionellen Kampagnen-Akteuren entzogen, vor allem den Parteien; an ihre Stelle tritt ein Verbund professioneller Stäbe der public relations. Öffentlichkeit unterliegt dem Versuch der Funktionalisierung; Herstellung und Lenkung erfolgen gemäss dem generellen Ziel, die Meinungsbeeinflus-

¹ Die nachstehenden Ausführungen sind eine umgearbeitete Form eines Referates an der Tagung «Transformation oder Ende der Demokratie» des Schweiz. Wissenschaftsrates in Balsthal am 7.–9. 10. 1990; vgl. Kriesi, H.: Die demokratische Frage, Dépt. de science politique, Genève 1990. Ich danke allen, die eine erste Fassung verbessert haben, besonders jenen PR-Firmen, die mir seither – bewusst oder unbewusst – Gelegenheit zur Überprüfung, Widerlegung oder Erweiterung der Erkenntnisse gegeben haben.

sung optimal zu gestalten. Dabei nehmen Negativ-Kampagnen zu, weil sie eine erhöhte Aufmerksamkeit erzeugen und die Reduktion komplexer Inhalte erleichtern. Sachargumente treten in den Hintergrund. Öffentlichkeit löst sich aber auch vermehrt auf: direct mailing erlaubt nicht nur die Bearbeitung genau bestimmter Zielgruppen; angesichts der mangelnden Transparenz vermindert es auch Reaktionsmöglichkeiten der möglichen Gegnerschaft.

Typisch an der einleitenden Geschichte ist auch das unvoreilhaftige Bild, das die kommerzialisierte, professionalisierte und medialisierte Öffentlichkeitsarbeit hat.² In der Folge geht es weder um eine Verstärkung noch Verminderung dieses Images. Vielmehr hat sich die Wissenschaft mit der bisher weitgehend vernachlässigten Frage zu beschäftigen, welche Veränderungsmöglichkeiten die gegenwärtig stattfindende Transformation der politischen Öffentlichkeit³ in sich birgt: Eine kritische Öffentlichkeit bleibt die elementare Voraussetzung der freien Meinungsbildung in der Demokratie.⁴ Zentral ist dabei die These der Verstärkung geführter Meinungsbildung, die in einem Resümee der führenden Firma auf dem Markt am besten zum Ausdruck kommt: «Unsere Organisation hat sich in den letzten 15 Jahren bei 86 Urnengängen engagiert; dabei fiel das Resultat 71mal in unserem Sinne aus. Und es darf festgehalten werden, dass mit einer Ausnahme sämtliche Abstimmungen mit spezifischer Thematik unter die positive Rubrik fallen.»⁵ Die These selber wird auf vier verschiedene Arten diskutiert:

- Erstens, die bisherigen Arbeiten haben sich fast gänzlich auf die Frage der Käuflichkeit von Wahlen und Abstimmungen konzentriert. Die diesbezüglichen Forschungsergebnisse werden zuerst systematisiert und einer inneren Kritik unterzogen.
- Zweitens, die künftigen Arbeiten sollten von differenzierten Fragestellungen ausgehen, wollen sie die Diskussion weiterführen; zu unterscheiden gilt es die variierenden Voraussetzungen bei Wahlen und bei Abstimmungen einerseits, bei verschiedenen Konfliktsituationen andererseits.
- Drittens, das Ergebnis eines Urnengangs ist auch Produkt der Intensität und Qualität einer Kampagne; die Entwicklung und der Stand des politischen Marketings in der Schweiz können helfen, das Potential dieser Seite auszuloten.

2 Vgl. etwa P. Niggli: «Die Meinungsmacher», in: Das Magazin, 1990.

3 Für die einzigen bisherigen Arbeiten zu diesem Thema in der Schweiz siehe Fagagnini, H. P.: «Auf dem Weg zur modernen politischen Kommunikation», in: Schweiz. Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 29 (1989) aus wissenschaftlicher Sicht und Gremmiger, W.: Polit-Werbung, Zollikon 1989 aus praktischer Sicht; für internationale Überblicke siehe Kotler, P.: Marketing für Non-Profit-Organisationen, Stuttgart 1978; Mauser, G.: Political Marketing. An Approach to Campaign Strategy, New York 1983; Plasser, F., Ulram, P. A., Welan, M. (Hg.): Demokratierituale. Zur politischen Kultur der Informationsgesellschaft, Wien 1985 oder Lindon, D.: Le marketing politique, Paris 1986.

4 Vgl. Habermas, J.: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Mit einem aktualisierten Vorwort, Frankfurt am Main 1990 aus historisch-politischer Sicht; Widmer, S.: Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Diss., Zürich 1989 aus juristischer Sicht.

5 Hoffmann, F.: Die wf im Spannungsfeld zwischen Politik und Wirtschaft, Referat, Zürich, o.J.; die Ausnahme betrifft die Preisüberwacher-Initiative.

- Viertens, auch ohne gesicherte Grundlagen werden eine Reihe politischer Massnahmen als Garantien für eine demokratische Öffentlichkeit gefordert. Sie seien in einem letzten Teil einer kritischen Würdigung unterzogen.

II. Geld und Demokratie: Die Debatte zur Käuflichkeit von Volksentscheiden

1. Sind Abstimmungen im Prinzip käuflich?

Hans Peter Hertig stellte vor rund 10 Jahren in der Schweiz als erster Wissenschaftler die Frage, welche Veränderungen moderne Formen der Führung politischer Kampagnen auf den Urnenausgang haben. In Anlehnung an amerikanische Forschungen reduzierte er die Vielzahl denkbarer Ansatzpunkte auf den Zusammenhang zwischen Abstimmungsbudget und Volksentscheid (vgl. *Figur 1*). Die Antwort auf die Frage, sind Abstimmungen käuflich, lautete bei ihm kurz und knapp: «Im Prinzip Ja».⁶

Kampagne	Ergebnis
Abstimmungsbudget	→ Abstimmungsergebnis

Figur 1: Struktur der Argumentation von Hertig zur Wirkung von Kampagnen

Ausgangspunkt für Hertig bildete die hohe Übereinstimmung von Behörden und Stimmbürgerschaft in der Schweiz. Auf Kampagnen bezogen bot die Literatur hierfür drei Erklärungen an: Entscheidend sei die Loyalität der ParteianhängerInnen, welche Hertig angesichts gelockerter Bindungen für Abstimmungen verneinte; massgeblich könnte auch die Führung der Massen durch Meinungsbildung in der Elite sein, die Hertig empirisch nicht überprüfte, oder aber der Schlüssel für das Verständnis der Übereinstimmung von Volk und Parlament findet sich in den Ausgaben bzw. der Ausgabendifferenz während eines Abstimmungskampfes.

Vielerlei sprach für diese Vermutung: Die hohe Varianz und Komplexität von Abstimmungsgegenständen durch die breiten Möglichkeiten der direkten Demokratie auf der einen, der bescheidene Informationsstand der Stimmbürgerschaft auf der anderen Seite. Massgeblich seien deshalb, argumentierte Hertig, nicht der Inhalt der Vorlage, sondern ein Reflex auf Reizwörter, welche während der Kam-

6 Vgl. Hertig, H.P.: «Sind Abstimmungen käuflich?», in: Schweiz. Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 22 (1982) sowie Gruner, E.; H.P. Hertig: Der Stimmbürger und die «neue» Politik, Bern und Stuttgart 1983.

pagne gezielt verbreitet würden und die diversen Abstimmungsvorlagen in ein vereinfachtes Wert- und Kategoriensystem einordnen liessen. Die traumatische Angst vor Inflation, die sich bei den meisten mit finanziellen Verpflichtungen verbundenen Vorlagen mobilisieren lässt, wäre hierfür ein gutes Beispiel. «Der Abstimmungsentscheid reflektiert die vom Stimmbürger kognitiv weitgehend unbewältigten Werbeanstrengungen der wichtigen Abstimmungskontrahenten. (...) Für den Erfolg bestimmend ist weniger die Qualität der Argumente als das zur Verfügung stehende Werbebudget.» Um solche Strategien aufbauen zu können, bedürfe es aber einer breiten Öffentlichkeitsarbeit.

Anhand von 12 Urnengängen mit insgesamt 41 Sachentscheiden im Zeitraum von 1977 bis 1980 versuchte Hertig den postulierten Zusammenhang auch empirisch nachzuweisen. Ein Abstimmungssieg sei über Geldmittel zwar nicht zu erzwingen. Erfahrungsgemäss sei der Abstimmungssieg indessen sicher, wenn eine Seite die Propaganda dominiere. Und im Hinblick auf die hohen Annahmechanen von Referenden bzw. den häufigen Misserfolg von Volksinitiativen formulierte er: «Eine Initiative hat gegen eine Nein-Propaganda anzukämpfen, welche die befürwortende Werbung durchschnittlich um das Dreifache und in Einzelfällen um das Zwanzigfache übertrifft. Auf der anderen Seite profitieren Referendumsvorlagen von einer gegenüber der opponierenden Werbung rund zwei bis drei Mal intensiveren Ja-Propaganda.»

Hertigs Erkenntnisse sind von jenen, die bei Abstimmungen finanziell benachteiligt sind, dankbar aufgenommen worden. Allerdings blieb auch die Kritik nicht aus: Praktiker mit langjährigen Erfahrungen meldeten Zweifel an der Evidenz der sehr einfachen Hypothese an. Problematisch erwies sich ferner, dass die Operationalisierung der unabhängigen Variablen angesichts der mangelnden Transparenz im Bereich der Kampagnen-Ausgaben rudimentär bleiben musste. Offensichtlich sind auch empirische Schwächen, wenn die Korrelation zwischen Abstimmungsbudget und -ausgang unter Weglassung einzelner Fälle erheblich variiert. Schliesslich warnten PolitikerInnen vor übereilten Konsequenzen, die sich aus solchen Studien für die Legitimität von Volksentscheiden ableiten liessen.⁷

2. Bleibt ohne harte Daten alles Vermutung?

In der Wissenschaft formulierte Ulrich Schmid einen deutlichen Kontrapunkt.⁸ Auch er ging von einem Vergleich zwischen den USA und der Schweiz aus. Allerdings konzentrierte er sich auf Wahlen bzw. auf die in den Vereinigten Staaten etablierten Gesetzmässigkeiten über den Wahlerfolg von Herausforderern.

Die Unterschiede im Wahlsystem und der politischen Kultur liessen bei Schmid Zweifel auf die Übertragbarkeit der amerikanischen Ergebnisse aufkommen: «Majorz mit Einerwahlkreisen, ein Zweiparteiensystem sowie Gesetze und politische Kultur, welche hohen Kampagnen-Investitionen akzeptiert, sind Gründe, die die

⁷ Vgl. Rhinow, R.: Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, Basel 1984.

⁸ Vgl. Schmid, U.: Wahlkampffinanzierung in den USA und in der Schweiz, Diss., Zürich 1985.

Wirkung von Ausgaben von Herausforderern erhöhen. Proporz und Wahlkreise, mit mehreren Vertretern, ein Vielparteiensystem sowie Gesetze und eine politische Kultur, welche Kooperation voraussetzt und hohe Kampagnen-Investitionen skeptisch gegenüber steht, sind Gründe, die die Wirkung der Ausgaben von Herausforderern reduzieren.» Für Geldgeber bedeute zudem «die Zerteilung in Wahlen und Abstimmungen, dass er grundsätzlich zwei Bereiche hat, in denen ihm eine Einwirkung mittels Werbung offensteht.» Dass dadurch die Bedeutung von Wahlen und damit die Möglichkeit der erfolgreichen Investition zusätzlich relativiert werde, ist nach Schmid nicht auszuschliessen. Ähnliche Tendenzen wie in den Vereinigten Staaten erwartet er bei Ständeratswahlen; für diese schlug er vor, inskünftig die zentralen Erkenntnisse aus den USA zu überprüfen: «Je mehr eine Partei, je mehr ein Herausforderer in seine Kampagne investiert, desto mehr Stimmen gewinnen sie.» Und «Je stärker ein Wahlkampf auf eine Konfrontation zwischen zwei Personen ausgerichtet ist, desto stärker wird der Herausforderer von seinen Kampagnen-Ausgaben profitieren können.» Ansonsten gab sich Schmid skeptisch. Ebenso bündig wie Hertig, allerdings im umgekehrten Sinne als sein Antipode, hielt er fest: Ohne zuverlässige Zahlen über Wahlkampfausgaben bleiben «alle Aussagen vorerst Vermutungen».

Aus den Überlegungen Schmidts lassen sich verschiedene Schlüsse ziehen: Die Widerlegung der Thesen Hertigs und damit eine Entschärfung der politischen Diskussion, aber auch die Aufforderung, vermehrte Transparenz in einer für die Demokratie massgeblichen Frage zu schaffen. Schmid selber liess es bei dieser Ausgangslage bleiben (vgl. *Figur 2*).

3. Differenzierte Positionen in neuen Forschungsarbeiten

Bei der Bewertung kommt es entscheidend darauf an, ob von der Tendenz oder vom Einzelfall ausgegangen wird. Wolf Linder resümiert die bisherigen Erkenntnisse zur Käuflichkeit von Abstimmungen entsprechend unentschieden. Weder sei die Käuflichkeit von Abstimmungen und Wahlen hinreichend belegt, noch sei dies ein Beweis, dass Volksentscheide nicht käuflich seien.⁹ Diese Ausgangslage hat verschiedene Forscher auf die Suche nach neuen Wegen gebracht, die eine zunehmend einheitliche und differenzierte Position sichtbar werden lassen.

Erich Wiederkehr¹⁰ hat sämtliche Inserate der Nationalratswahlen 1987 ausgewertet und damit eine sichere Basis für die Hypothesen-Bildung geschaffen. Interessant ist zunächst, dass die gesammelten Inserate einen Brutto-Wert von rund 7,5 Mio Franken haben (vgl. *Figur 4*). Auf die Käuflichkeits-Hypothese bezogen, sind die Angaben vorerst ernüchternd. Zwischen dem Wählerinnen-Anteil und den Inseratenkosten besteht bei den Parteien kaum ein Zusammenhang. Auch auf der

9 Vgl. Linder, W.: «Die Zukunft der Demokratie», in: Aufbruch aus der Verspätung, hgg. von der Stiftung für Geisteswissenschaft (Zürich 1990).

10 Vgl. Wiederkehr, E.: Der gekaufte Sitz? Eine empirische Untersuchung der Wirkung von Zeitungswerbung bei den Nationalratswahlen 1987, Zürich 1989.

Die Wissenschaft hat die Aufgabe, einen Beitrag zur Transparenzschaffung im Bereich der Ausgaben während Wahl- und Abstimmungskämpfen zu leisten. Am einfachsten erscheint dies über die Ermittlung der Propaganda-Struktur bei Inseraten. Die Reduktion liesse sich rechtfertigen, weil hier die grösste Varianz möglich ist. Werbeminuten im Fernsehen oder Quadratmeter an Plakatwänden sind dagegen geregelt. Zudem sind die Inserate-Kosten in den Budgets oder Abrechnungen einschneidend. Ausgehend von entsprechenden Erfahrungswerten wäre auch eine ungefähre Extrapolation der Gesamtausgaben möglich. Unproblematischer ist ein Vergleich der Propaganda-Intensität zwischen den verschiedenen Lagern über die Inserateflächen. Einwände ergeben sich höchstens, weil bei Erreichung eines gewissen Sättigungsgrades eine Verlagerung der (ins Gewicht fallenden) Kampagnen-Investitionen von Inseraten ins direct mailing feststellbar ist.

Vorarbeiten für ein solches Arbeitsinstrument haben ergeben:

	Anzahl	% des gesamten Inserate-Volumens		Quo- tient
		pro	contra	
● Propaganda-Struktur gemäss den 41 von Hertig analysierten Vorlagen:				
– Obligatorische Referenden	12	66	zu 34	2:1
– Fakultative Referenden	13	56	zu 44	5:4
– Initiativen	13	29	zu 71	1:3
– Gegenvorschläge	3	42	zu 58	4:5
– angenommene Vorlagen	19	76	zu 24	3:1
– abgelehnte Vorlagen	22	36	zu 64	1:2
● Propaganda-Struktur gemäss Hirter:				
– 40 h Woche		49–56	zu 44–51 *	1:1
– KVP		17–21	zu 79–83	1:4
– Begrenzung der Einwanderung		27–31	zu 69–73	1:2
– Stadt/Land-Initiative		23–25	zu 75–77	1:3
– GSoA-Initiative		30	zu 70	1:2

* Hirter unterscheidet sowohl die Werbung für eine Vorlage alleine, als auch Multipack-Inserate für ganze Blöcke; entsprechend variieren die ermittelten Prozentzahlen leicht.

Ein Wahl- und Abstimmungskampf-Barometer müsste von einer neutralen Stellen laufend auf den Stand gebracht und während der politischen Auseinandersetzung periodisch veröffentlicht werden. Damit könnte das gesteigerte Wissen über Ausgaben in politischen Kampagnen bestehende Ungleichgewichte neutralisieren. Für die Wissenschaft wären die Ergebnisse Ausgangspunkt für gesicherte Überlegungen zur Höhe und zur Wirkung von Kampagnen-Investitionen. Ergänzt und erweitert werden könnte das Projekt durch Überprüfung der wahrgenommenen Wahl- bzw. Abstimmungskampf-Intensität über Repräsentativ-Befragungen.

Quellen: Gruner, E.; Hertig, H.P.: Der Stimmbürger und die neue Politik, Bern und Stuttgart 1983; Linder, W. et al.: Detailanalyse der KVP-Abstimmung, FSP, 2 Bde., Bern 1988; Hirter, H.: Die Werbung in den Printmedien zu den Volksabstimmungen vom 4. 12. 1988, FSP, Bern 1989; Hirter, H.: Die Werbung in den Printmedien zu den Volksabstimmungen vom 26. 11. 1989, FSP, Bern 1990

Figur 2: Projektvorschlag «Kontinuierlichen Wahl- und Abstimmungsbarometer»

Ebene der KandidatInnen bleibt der direkte Zusammenhang bescheiden. Wiederkehr folgert: «Das eingangs angeführte Zitat vom Kartoffelsack, der mit einer Million Werbefranken zum Nationalrat gemacht werden soll, hat sich durch die vorliegende Arbeit nicht bestätigt. Zweifellos ist es jedoch so, dass die Werbung eine nicht zu vernachlässigende unterstützende Wirkung hat.» – Eine Verbesserung der Ergebnisse liesse sich erwarten, wenn die Hypothesen präziser formuliert würden und nicht ein Zusammenhang zwischen den Wahlkampfausgaben und dem Wählerinnen-Anteil gesucht, sondern mit dem Zuwachs oder Verlust von Stimmen angestrebt würde. Sowohl die Autopartei als auch die SVP, die relativ am meisten Geld investierten, gehörten 1987 zu den Siegern, während die Linke mit deutlich geringeren relativen Ausgaben zu den Verlierern zählte. Ferner liessen sich durch differenzierte Betrachtungen neue Erkenntnisse erwarten: Von linearen Hypothesen müsste abgesehen werden, weil sowohl Bisherige, die sich nicht bedroht fühlen, als auch Listenfüller, die möglichst nicht gewählt werden möchten, als Investoren ausscheiden. Dagegen sind grössere Ausgaben zu erwarten, wo es sich um kritische Positionen handelt, das heisst gefährdete Bisherige oder ambitionierte Neulinge.

Silvano Möckli¹¹, welcher die neuere amerikanische Literatur durchgearbeitet hat, bringt zwei neue Argumente ein: «Sind beim Stimmbürger festgefügte Meinungsanlagen und klare Interessen zu einem bestimmten Gegenstand vorhanden, vermag die Abstimmungspropaganda zwar bestehende Meinungen zu aktivieren und zu verstärken, aber keine Meinungsbildung und keinen Meinungsumschwung zu bewirken.» Sodann räumt er dem Kampagnen-Stil eine eigenständige Bedeutung ein: Über Vor-Kampagnen werde öffentlich definiert, worüber abzustimmen sei; der effektive und der perzipierte Gegenstand müssten nicht übereinstimmen. «In Kalifornien ist schon verschiedentlich versucht worden, bewusst eine diesbezügliche Konfusion herzustellen, um den Ausgang zu beeinflussen.» Sein Fazit reiht sich in die bekannte Position ein: Ebensowenig wie Wahlsiege liessen sich Abstimmungserfolge einfach erwerben. «Aber sie lassen sich erkämpfen. Und in diesem Kampf haben die etablierten politischen Kräfte zur Verteidigung des Status quo mehr Geld und das bessere Know-how zur Verfügung als veränderungswillige ausserparlamentarische Gruppen.»

Mit Konsequenzen aus juristischer Sicht beschäftigt sich schliesslich Stefan Widmer.¹² Aus verfassungsrechtlichen Gründen kommt er zum Schluss, für Offenlegungspflichten und Beschränkung von Kampagnen-Ausgaben fänden sich genügend Argumente. Ein öffentliches Interesse sei zweifellos vorhanden, gehöre doch die Gewährleistung eines einwandfreien Willensbildungsprozesses zu den grundlegendsten Voraussetzungen und wichtigsten Erfordernissen des demokratischen Staates. Bei einer Güterabwägung mit der Einschränkung der betroffenen privaten Interessen sei zuerst von den Gefahren für die Demokratie auszugehen. Sollte sich die Grösse der Werbebudgets als massgebender Faktor erweisen, würde die Wahl- und Abstimmungsfreiheit ihren grundlegenden Sinn verlieren. «Die Willensbildung in der liberalen Demokratie gründet im wesentlichen auf der Idee des freien

11 Vgl. Möckli, S.: Abstimmungsbudget und Abstimmungserfolg, St. Gallen 1989.

12 Vgl. Widmer op. cit.

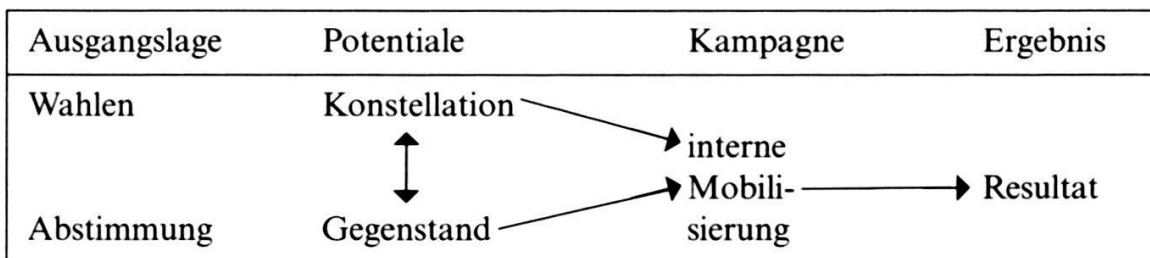
Wettbewerbs der verschiedenen Ideen und Meinungen. Dies erfordert notwendigerweise eine offene Auseinandersetzung der verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte.» Unter Einbezug verfassungspolitischer Erwägungen schlägt der Autor allerdings vor, sich vorerst auf die Offenlegungspflicht zu beschränken. Sie seien auch die Voraussetzung für die unklare Wirkung und Kontrolle von Obergrenzen für Wahlkampfausgaben.

III. Alternative Überlegungen über die Beeinflussbarkeit von Volksentscheiden

Eine äussere Kritik an den Überlegungen zur Käuflichkeit von Volksentscheiden setzt neu an. Die Möglichkeiten und Grenzen der Beeinflussbarkeit lassen sich einerseits durch das Ausmass und die Stabilität der Vorbestimmtheit von Entscheidungen bestimmen, andererseits durch den geeigneten Einsatz gezielter Meinungsführung. Damit gewinnen Überlegungen zur Prädisposition von Abstimmungen und Wahlen auf der einen, zum politischen Marketing auf der anderen Seite an Bedeutung. Hertig und seine Nachfolger hätten demnach zwar eine richtige Entwicklung in der Transformation von demokratischen Entscheiden aufgespürt, den Ansatz allerdings in zulässiger Weise eingengt. Befruchtungen der laufenden Debatte sind zu erwarten, wenn die Einschränkung der Diskussion überwunden wird. Einige Leitlinien und Ansätze hierzu seien in der Folge vorgestellt.

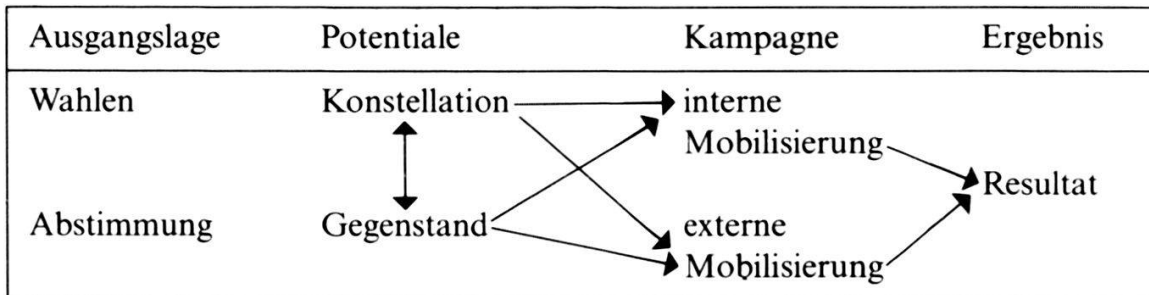
1. Elemente einer traditionellen und modernen Kampagne

Eine traditionelle Kampagne setzt sich im wesentlichen aus drei Elementen zusammen: einem Gegenstand, der zur Entscheidung ansteht, einer politischen Konstellation, die aus der institutionellen Willensbildung resultiert, und einer (organisationsinternen) Mobilisierungskampagne. Dabei sind die beiden ersten Faktoren in hohem Masse determinierend; variabel ist die Situation, weil die Mobilisierungsfähigkeit schwankt.



Figur 3a: Struktur einer komplexen Argumentation zu den Wirkungen einer traditionellen Kampagne

Eine modern geführte Kampagne ergänzt die herkömmlichen Vorgehensweisen durch eine organisationsexterne Ansprache und Mobilisierung. Hierfür sind die einleitend geschilderten Stäbe entstanden und wird das vorhandene Instrumentarium eingesetzt. Der Erfolg hängt vor allem davon ab, wie gross die organisations-externe Kampagne ist und wie gut diese durch das politische Marketing angesprochen werden kann.



Figur 3b: Struktur einer komplexen Argumentation zu den Wirkungen einer modernen Kampagne

2. Zu den Entwicklungen bei Parteiwahlen

Bei Parteiwahlen (mit Konkurrenz) ist der Gegenstand über die Zeit hinweg weitgehend invariant. Dies gilt sowohl in objektiver Hinsicht, weil sich die Parteien nur längerfristig ändern, als auch in subjektiver Hinsicht, weil die Parteiimages nur bedingt kurzfristigen Schwankungen unterliegen.¹³ Entscheidend für die Stabilität ist der innere Zustand. Ein hoher Organisationsgrad der Anhängerschaft, die innere Geschlossenheit der Organisation, die Wirksamkeit von Koalitionen mit verwandten Interessengruppen und Bewegungen sind unabdingbare Voraussetzungen. Bis jetzt sind Parteiwahlen vor allem durch die abnehmende Mobilisierungsfähigkeit variabler geworden.¹⁴

Hingegen ist zu erwarten, dass die Vorbestimmtheit sinken und damit das Potential der externen Mobilisierung steigen wird, wenn sich die Parteibindungen weiterhin lockern.¹⁵ Schwindende Mitgliederzahlen, abnehmende Verankerungen der

13 Vgl. etwa Wettstein, H.: Parteiimages und Wahlverhalten, Diss., St. Gallen, Bern 1980.

14 Vgl. Longchamp, C.: «Die neue Instabilität als Kennzeichen des heutigen Wahlverhaltens», in: Schweiz. Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 27 (1987), sowie Linder, W., Longchamp, C., Stämpfli, R.: Politische Kultur im Wandel – am Beispiel des gelegentlichen Urnengangs, Basel 1991.

15 Vgl. Longchamp, C.: Analyse der Nationalratswahlen 1987, VOX-Sondernummer, Zürich 1988, und Linder, W., Longchamp, C.: Parteibindung, Parteiimages und Verkehrskonflikte, UniVox-Jahresbericht IIb, GfS und FSP, Zürich 1989.

Parteien in gesellschaftlichen Milieus, Veränderungen in der längerfristigen Identifikation mit Parteien und ein zunehmend reichhaltiges Angebot an politischen Gruppierungen lassen sich als Faktoren einer denkbaren Instabilität nennen. Moderne Kampagnen werden zuerst bei der traditionellen Aufgabe von Wahl-Kampagnen, der internen Mobilisierung, zunehmend die Aufgabe der früheren Parteiorganisation übernehmen. Darüber hinaus wird die Ansprache und Mobilisierung des Potentials parteipolitisch Ungebundener auch bei Wahlen eine kommende Herausforderung sein. Vorerst gilt es festzuhalten, dass die namhafte Ausbreitung moderner Kampagnen-Methoden schon durch die lokalisierbaren überdurchschnittlichen finanziellen Aufwendungen Grenzen gesetzt sind. Von modernen Kampagnen kann heute erst in einigen wenigen Kantonen ausgegangen werden (vgl. *Figur 4*).

Als erste Hypothese für die künftige Forschung sei formuliert:

Bei Parteiwahlen ist vorerst davon auszugehen, dass die längerfristigen Faktoren, vor allem die Parteibindung, die bedeutsamsten stabilisierenden Faktoren sind. Die Möglichkeiten kurzfristiger Kampagnen sind deshalb nur im beschränkten Rahmen gegeben. Modernisierungen von Kampagnen werden zunehmen, allerdings im Ausmass gering(er) bleiben als etwa bei Abstimmungen, und in erster Linie zur Stärkung der schwachen milizartigen Parteistrukturen dienen. Für zukünftige Forschungen interessant ist die Korrelation zwischen den Veränderungen des vertretenen Bevölkerungsanteils und dem Engagement während einer Kampagne.

Partei	Nationalratswahlen						
	Wähler- Innen Anteil in % 1987	Wert '83 in Mio. Fr.	Wert '87 in Mio. Fr.	Wachs- tum in % '83-87	Wert '87 in % vom Total	Anteil Kandid. mit Inseraten	Wert '87 pro erhal- tenem Sitz
FDP	22,9	2,54	2,34	- 8	31	67	49900
SVP	11,0	1,59	1,70	+ 7	23	68	70900
CVP	20,0	1,01	1,07	+ 6	14	69	29700
SPS	18,6	0,57	0,74	+ 30	10	52	18100
LdU	4,2	0,27	0,44	+ 63	6	58	55100
LPS	2,7	-	0,31	-	4	46	38700
AP	2,6	-	0,30	-	4	19	150000
NA/SD	3,2	-	0,17	-	2	51	56200
PdA	0,8	-	0,15	-	2	64	15100
GPS	5,0	-	0,11	-	1	69	11800
EVP	1,9	-	0,10	-	1	84	33200
POCH/GBS	4,2	-	0,04	-	1	57	8200
Rest	2,9	1,45	0,16	-	2	-	
Total/Schnitt	100,0	7,46	7,47	0	100	-	39500

Figur 4a: Brutto-Werte des Inseraten-Volumens bei den Nationalratswahlen 1983 und 1987, Gliederung nach Parteien

Kanton	Anteil CH-Bevölkerung	Nationalratswahlen					
		Wert '83 in Mio. Fr.	Wert '87 in Mio. Fr.	Wachstum in % '83-87	Wert '87 in % vom Total	Anteil Kandid. mit Inseraten	Wert '87 pro Sitz
ZH	17,4	3,19	2,79	- 12	37	20	79800
AG	7,2	0,89	1,00	+ 14	14	43	72100
BE	14,2	0,75	0,96	+ 28	13	25	33300
SG	6,2	0,56	0,41	- 27	6	40	34000
VD	8,4	0,19	0,39	+ 102	5	31	23400
BS	3,0	0,27	0,35	+ 31	5	39	59000
TG	2,9	0,26	0,31	+ 19	4	52	51600
GE	5,6	0,20	0,16	- 17	2	13	11100
BL	3,5	0,15	0,15	+ 5	2	50	22600
GR	2,5	0,08	0,15	+ 79	2	63	31200
VS	3,5	0,08	0,13	+ 50	2	42	19000
FR	3,0	0,09	0,11	+ 15	2	73	18500
LU	4,7	0,07	0,10	+ 50	1	23	12000
SH	1,1	0,05	0,09	+ 60	1	63	46500
SZ	1,6	0,05	0,07	+ 26	1	44	24300
NE	2,4	0,10	0,07	- 34	1	7	14200
SO	3,4	0,03	0,06	+ 100	1	11	9700
JU	1,0	0,03	0,06	+ 67	1	20	30000
alle anderen Kantone (UR, OW, NW, GL, ZG, AR und AI unter 1%)	-	0,05			1		
Total/Schnitt	100,0	7,46	7,47	+ 0	100	-	39500

Quellen: 1983: eigene Recherchen; 1987: Wiederkehr (1989), eigene Umrechnungen; BFS: Stat. Jahrbuch 1988

Figur 4b: Brutto-Werte des Inseraten-Volumens bei den Nationalratswahlen 1983 und 1987, Gliederung nach Kantonen (ohne Tessin)

3. Zu den Entwicklungen bei Personenwahlen

Schon etwas komplexer sind Personenwahlen (mit Konkurrenz). Beide Voraussetzungen einer Kampagne sind variabler. Die politische Konstellation ist mehrdeutiger, da in der Regel das absolute Mehr erreicht werden muss und nur in wenigen Wahlkreisen durch die Parteienstruktur automatische Mehrheiten gegeben sind. Für die Startbedingungen einer Kampagne sind die Koalitionen oder Absprachen zwischen Parteien oder Personen von hoher Bedeutung. Komplexer ist die Situation auch, weil die Vorbestimmtheit von Personenwahlen meist geringer ist als von

Parteiwahlen. Parteien leben von zähen Images; Personen müssen sich ihr Erscheinungsbild stärker von Mal zu Mal aufbauen.¹⁶

Entsprechend steigen die Möglichkeiten und die Bedeutung von Kampagnen. Die Hauptaufgabe besteht in der Regel im Aufbau eines breiten Bekanntheitsgrades.¹⁷ Ferner geht es mittels Positiv-Kampagnen darum, wahlfördernde Eigenschaften der eigenen Kandidatur publik zu machen. Kompetenz (Leistungsausweis), Vertrauen (Integrität) und Popularität (Mitgliedschaften) seien dabei besonders erwähnt. Mit modernen Kampagnen vergrössern sich die Möglichkeiten, eigentliche Negativ- oder Angriffskampagnen zu führen. Dabei werden Eigenschaften der Konkurrenz thematisiert, die einer Wahl hinderlich sind. Der Grad der Umstrittenheit, fachliche oder moralische Mängel sind hier die häufigsten Ansatzpunkte.

Wichtig ist die Frage, in welchem Verhältnis moderne Kampagnen und Parteien bei Personenwahlen stehen. Ähnlich wie bei Parteiwahlen kann davon ausgegangen werden, dass zuerst die eigentlichen Aufgaben der Parteiorganisation übernommen werden. Wahrscheinlich ist auch der Aufbau eigentlicher Parallelorganisationen, welche die langfristige Betreuung der Öffentlichkeitsarbeit einzelner Personen übernehmen. Ein Endpunkt dieser Entwicklung wäre erreicht, wenn die neuen Möglichkeiten von Kampagnen die Parteien ganz abzulösen begännen. Erste Anzeichen von Bewerbungen parteiunabhängiger oder parteiloser Kandidaturen bei verschiedenen Wahlen verweisen in diese Richtung.

Kandidatur	Kampagnen-Ausgaben Total		Brutto-Wert Inserate- volumen
	eigene Angaben	fremde Schätzungen (S. Widmer)	
– C. Blocher (SVP)	ca. 300000,-	1000000,-	335000,-
– R. Jagmetti (FDP)	–	500000,-	204000,-
– bürgerliches Duo gemeinsam	–	–	115000,-
– M. Weber (LdU)	–	200000,-	167000,-

Quellen: NR S. Widmer in: Weltwoche, 29. 10. 1987; Schweiz. Handelszeitung, 15. 10. 1987; Argus der Presse (zitiert nach Journal de Genève, 25. 10. 1987)

Figur 5: Schätzungen zu den Ausgaben bei den Ständeratswahlen 1987 im Kanton Zürich

16 Vgl. Wettstein, H., op. cit.

17 Vgl. Kotler, op. cit.

Als zweite Hypothese sei formuliert:

Bei Personenwahlen ist im Vergleich zu Parteiwahlen von einem grösseren Spielraum auszugehen. Die längerfristigen Faktoren sind variabel, weil sie stark von der jeweiligen Kandidatur und der Wahlsituation abhängig sind. Die Bedeutung der Kampagne hängt primär von ihrer Angemessenheit ab; sie wird inskünftig steigend sein. Modernisierungen haben hier schon längst eingesetzt und bilden teilweise schon heute eine Alternative zu bisherigen Parteistrukturen.

Dass indessen noch nicht alles beliebig geworden ist, zeigt auch ein Hinweis auf die bisher aufwendigste Personenkampagne in der Schweiz bei den Ständeratswahlen 1987 im Kanton Zürich, wo der Herausforderer (im bürgerlichen Lager) unterlag (vgl. *Figur 5*).

4. Zu den Entwicklungen bei Sachabstimmungen

Vollends komplex wird die Situation bei Abstimmungen. Dies hängt in erster Linie mit dem Gegenstand zusammen, der in der Regel von Mal zu Mal variiert. Spezifische Prädispositionen, wie sie bei Parteien oder Personen vorhanden sind, existieren hier nur noch beschränkt; präziser: sie sind von den wechselnden Themen abhängig.

Die Komplexität lässt sich allerdings durch verschiedene Routinen reduzieren. So sind die wiederkehrenden Ausgangslagen bei Initiativen oder Referenden dazu zu zählen. Ferner lässt sich die Themenvielfalt typologisch verringern: Xenophobische, ökologische, gewerkschaftliche, pazifistische oder alternative Anliegen finden sich immer wieder. Die zentralste Reduktion für wenigstens einen Teil der Bevölkerung ist die Aufladung von Anliegen im parteipolitischen Spektrum oder wenigstens in bestimmten Lagern. Sie erzeugen durch die Konfliktsituation innere Loyalität und erleichtern mehr oder weniger unabhängig vom Inhalt den Entscheid.

Aufgrund bisheriger Beobachtungen kann vermutet werden, dass die Vorbestimmtheit von Sachabstimmungen darüber hinaus gering ist,

- wenn das Thema kaum alltägliche Bezüge aufweist,
- wenn es komplex, mehrschichtig und nur schwer verständlich ist,
- wenn es nicht automatisch eine hohe Betroffenheit auslöst und
- wenn es keine Verhaltensänderungen anspricht.¹⁸

In der Praxis kann versucht werden, zwischen nicht, nur labil und vollständig vorbestimmten Themen zu differenzieren. Als illustrierende Beispiele seien genannt: Stabil vorbestimmt war das Gurtenobligatorium, labil vorbestimmt der UNO-Beitritt und nicht vorbestimmt der Konjunkturartikel.¹⁹ Der Grad und die Stabilität von Prädispositionen sind dabei die massgeblichen Grössen. Sind sie nur wenig oder bloss labil vorhanden, nimmt die Bedeutung der Kampagne zu. Einer-

¹⁸ Vgl. Longchamp, C.: Analyse der eidg. Abstimmung vom 26. Nov. 1989, VOX, Zürich 1990.

¹⁹ Vgl. Longchamp, op. cit.

seits geht es um Information, Argumentation und Zuspitzung, um Bezüge zu bestehenden politischen Denkweisen zu schaffen. Reduktion der Komplexität ist dabei das hauptsächliche Stichwort.

Datum	Vorlage	Ausgaben	
		Pro in Mio. Fr.	Contra in Mio. Fr.
14. 06. 80	Konsumentenschutzartikel*	0,05	0,50
28. 11. 82	Preisüberwachungsinitiative*	0,50	?
26. 02. 84	Schwerverkehrsabgabe	0,17	1,00
26. 02. 84	Autobahnvignette*	0,01	1,00
26. 02. 87	Zivildienstinitiative**	1,50	?
06. 12. 87	Rothenthurm-Initiative*	0,50	?
12. 06. 88	Koordinierte Verkehrspolitik**	0,25	?
04. 12. 88	Stadt/Land-Initiative**	0,93	?
04. 12. 88	40 h Woche	1,00	?
04. 06. 89	Kleinbauerninitiative**	4,00	?
23. 09. 90	Ausstieg und Moratorium**	2,00	?
02. 06. 91	Finanzordnung**	1,00	6,00

Quellen: * Schätzungen S. Möckli (1989); ** eigene Schätzungen (aufgrund persönlicher Auskünfte)

Figur 6: Schätzungen zu den Ausgaben bei Abstimmungskämpfen gesamtschweizerisch

Die Problematik liegt hier nicht bei der möglichst sachgerechten Reduktion. Vielmehr ist hier jene dem politischen Marketing inhärente Tendenz zu nennen, zielgerecht zu reduzieren, das heisst jene Elemente aus der komplexen Materie auszuwählen («agenda setting») oder wegzulassen («gate keeping»), die einer Annahme förderlich bzw. hinderlich erscheinen. Die somit hergestellte Öffentlichkeit tendiert dazu, keine kritische mehr zu sein, sondern nur jene Elemente herauszuheben, die Konsonanz versprechen.

Als dritte Hypothese sei formuliert:

Bei Sachabstimmungen kann keine einheitliche Regel gelten. Die Bedeutung kurz- und längerfristiger Faktoren hängt in erster Linie vom Grad der Prädisposition einer Vorlage bzw. von der Möglichkeit ab, den Gegenstand in einer traditionellen Konfliktlinie zu politisieren. Entsprechend ist die Bedeutung von Kampagnen variabel. Insgesamt erscheinen die Potentiale kurzfristiger Veränderungen grösser als bei Wahlen. Die Führung von Abstimmungskämpfen ist schon früh und stark modernisiert worden; inskünftig ist eine zunehmende Verallgemeinerung dieser Tendenz zu erwarten. Die Funktion wird zwischen Ergänzung und Ersatz bisheriger Kampagnen-Akteure schwanken.

Typ des Entscheids	Bedeutung langfristiger Faktoren	Bedeutung kurzfristiger Faktoren	Verhältnis des pol. Marketings zu trad. Kamp.akteuren	Erwartete Entwicklung des Marketingeinflusses in Zukunft
a) Wahlen – Parteien – Personen	hoch variabel	tief variabel	Kompensation Ergänzung	gering, eher steigend steigend
b) Sachabstimmungen – stark prädisponiert – labil prädisponiert – nicht prädisponiert	hoch variabel tief	tief variabel hoch	Ergänzung bis Ersatz	gering, stabil steigend hoch, stabil

Figur 7: Überblick über die vermuteten Zusammenhänge der Wirkungsweisen von Prädispositionen und Kampagnen

IV. Neue Tendenzen durch die Verbreitung des politischen Marketings

Gemäss Selbstverständnis ist politisches Marketing vielerlei (vgl. *Figur 8*).²⁰ Die Definitionsversuche reichen von Begriffsbestimmungen, die Lenin mit Agitation gleichgesetzt hätte, die bei den Parteien unter Propaganda figurieren, oder aber die der Wirtschaftswerbung nahekommen. Bisweilen wird auch politische PR einschliesslich Lobbying darunter verstanden. Angepriesen werden praktisch-nützliche Instrumente zur Realisierung öffentlicher Kampagnen, Tips für gezielte Medienauftritte, oder aber es wird versprochen, Zugang zum Geheimwissen zu erhalten, das die perfekte Beherrschung der öffentlichen Meinung garantiert.

Wissenschaftliche Definitionen orientieren sich meist an Strategieverständnissen aus der Kriegsführung, verknüpfen diese mit den Erkenntnissen der wirtschaftlichen Betriebsführung und wenden beides auf die politische Öffentlichkeitsarbeit an. Politisches Marketing ist demnach ein «Führungskonzept politischer Akteure, das durch Analyse, Planung, Realisierung und Kontrolle den Zielen einer Gruppe durch den Gewinn von Wählerstimmen zum Erfolg verhilft. Dazu ist ein koordi-

²⁰ Vgl. Stüssi, P., Neversil, B., Frey, E., Rizzato, F., Schneider, M.: Politische PR. Ein Begriff wird öffentlich, FSP, Bern 1989, die für die Schweiz erstmals eine Bestandsaufnahme bei ProduzentInnen und KonsumentInnen vorgenommen haben.

nierter Einsatz der Mittel im Hinblick auf die Zielerreichung erforderlich. Entweder wird das Produkt den KäuferInnen-Wünschen angepasst oder aber deren Präferenzen werden soweit modelliert, dass das fertige Produkt akzeptiert wird.²¹

1. Anfänge des politischen Marketings in der Schweiz

Die Anfänge der gegenwärtigen Transformation sind nicht bekannt. Hinweise finden sich am Ende der 60er, zu Beginn der 70er Jahre: Beklagt wurde ein helvetisches Malaise; traditionelle Akteure wie Parteien und Verbände bekundeten Mobilisierungsschwierigkeiten. Der politische Konsens wurde kleiner: Aussenseitergruppierungen griffen wieder vermehrt zum Referendum. Die Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts deckte Schwächen in der politischen Organisation bei fast der Hälfte der Bürgerinnen auf. Neue Bewegungen begannen die etablierte Politik herauszufordern; Volksinitiativen wurden zu ihren liebsten Kampfmitteln.

Wenn der Übergang zur Nutzung moderner Kommunikationsmittel gegenüber dem Ausland dennoch mit Verspätung einsetzte, lassen sich einige plausible Gründe aus den politischen Strukturen und Kultur ableiten: Die Kleinheit des Landes, die sprachliche und regionale Vielfalt erschwerten die Ausbildung eines einheitlichen Marktes. Die finanzielle Schwäche der Parteien und ein Wahlsystem, das nur in geringem Masse Personenkomponenten kennt, hemmten die Förderung von solchen Modernisierungsschüben. Es kam hinzu, dass eine gewisse, allerdings rückläufige Zurückhaltung, die öffentliche Meinung oder den Volkswillen zu beeinflussen, und der Milizcharakter der helvetischen Politik die Ausbildung eines Marktes für professionelle Öffentlichkeitsarbeit vorerst hinderten.²²

So war es eine andere Besonderheit des politischen Systems der Schweiz, welche die Entwicklung auslöste: die hohen Anforderungen der direkten Demokratie. Dabei hatten wirtschaftspolitische Entscheide eine Katalysator-Wirkung. Es lässt sich vermuten, dass der Transfer von Wissen aus dem Bereich des betriebswirtschaftlichen Marketings jeweils beschleunigt wurde, wenn Interessen der ganzen Wirtschaft oder einzelner Branchen tangiert waren. Zu nennen gilt es die hierfür Abstimmungen wie die Überfremdungsinitiativen (seit den 70er Jahren), die Mitbestimmungsinitiative (1976), die Preisüberwachung (1982) und die 40-Stunden-Woche (1985), die verschiedenen Atominitiativen (seit 1979), die Bankeninitiative (1984), die Vivisektionsinitiative (1985) und die Kleinbauern-Initiative (1989).

Vorangetrieben wurde die Entwicklung vor allem von den wirtschaftsnahen Interessenverbänden. Affinitäten zu betriebswirtschaftlichem Denken, die Möglichkeit, finanzielle Ressourcen zu mobilisieren und die geringe Ausrichtung als Massenorganisationen mögen dazu beigetragen haben. Vor allem in den 80er

21 Vgl. Öllerking, C.: Marketingstrategien für Parteien. Gibt es eine Technologie des legalen Machterwerbs?, Diss., Kiel/Frankfurt 1988 sowie Wangen, E.: Das Marketing-Management der politischen Parteien, Diss., Opladen 1983.

22 Vgl. Neidhart, L.: «Aspekte der politischen Kommunikation in der Schweiz», in: Schweiz. Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 22 (1982) sowie Fagnini, op. cit.

<i>Nüchtern, sachlich und erfolgversprechend</i>
<p>Broschüre mit vielen Tips zur Durchführung zielgerichteter politischer Öffentlichkeitsarbeit, die auf den Grundsätzen des politischen Marketings beruhen. Behandelt werden der Charakter, die Träger und der Ablauf einer Kampagne, die nötigen Voraussetzungen hierfür wie die Informationsbeschaffung, das vorhandene Instrumentarium (von der Werbeplattform, dem Terminplan bis zu Mittelbeschaffung). Sie vergisst auch praktische Aspekte wie die Checkliste für Veranstaltungen nicht und orientiert über die rechtlichen Vorschriften, die bei Kampagnen gelten.</p> <p>Die Konzeption und Durchführung von Wahl- und Abstimmungskampagnen, hgg. von der Orell Füssli Werbe AG, Zürich 1986</p>
<i>Geheimnisvoll, sagemumwittert und umstritten</i>
<p>Lexikon der Wahlkampfführung, das die Erfahrungen aus bürgerlichen Kampagnen zu Beginn der 80er Jahre systematisiert. Kurze knappe Ausführung zu Hunderten von Stichworten führen teilweise informativ, teilweise zynisch in die Möglichkeiten der politischen Öffentlichkeitsarbeit ein. Das Buch selbst ist ein perfektes Produkt des politischen Marketings: Nie im Buchhandel erschienen, überall zitiert und umstritten, wohl ohne je gelesen worden zu sein.</p> <p>Wahlkampf von A bis Z. Ein Handbuch von K.J. Stöhlker und H.P. Graf, o.O. 1982</p>
<i>Auch Personen müssen verkauft werden</i>
<p>Die Kampagnen für T. Wagner, E. Kopp und R. Jagmetti dienen als Beispiele, wie Personenwerbung auch in der Schweiz konsequent aufgebaut und durchgezogen werden soll. Der Darstellung sind einige Gedanken zum Persönlichkeitsaspekt bei Parteiwahlen und zur Notwendigkeit persönlicher Werbung vorangestellt. Anschaulich illustriert, vor allem aber auch Werbung in eigener Sache!</p> <p>W.L. Blum: PR konkret. Zum Beispiel Wahlen, Zürich 1984</p>
<i>Nur wer in den Medien kommt, geht nicht vergessen</i>
<p>Ehemaliger Journalist, der sich der PR-Arbeit verschrieben hat. Wer erfolgreich Öffentlichkeitsarbeit betreiben will, muss ausreichenden Zugang zu den Medien haben – und sollte die Fehler vermeiden, die tausend andere schon begangen haben. Deshalb heissen die entscheidenden Fragen: Wie mache ich mir die Medien zum Partner? Wie organisiert man eine Medienveranstaltung? Welche Presstexte sind erfolgversprechend? Welche Vorbereitungen garantieren mir einen geglückten Radio- oder Fernsehauftritt?</p> <p>A. Fetscherin: Keine Angst vor den Medien. Hundert goldene Regeln für den Umgang mit Presse, Radio und Fernsehen, Zürich und Wiesbaden 1988</p>
<i>Diskretion geht in der Öffentlichkeitsarbeit über alles</i>
<p>Die grösste PR-Firma in der Schweiz, die Trimedia AG, bietet für kommende PolitikerInnen Schulungskurse an, die konsequent vom doppelten Gebrauchswert der Öffentlichkeitsarbeit ausgehen: PR ist die Beeinflussung von konkreten Sachfragen, aber auch die Gestaltung des Umfelds politischer Entscheide. Behandelt werden die Organisationsformen der PR-Arbeit, die wichtigsten Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit und das Lobbying. Daneben wird auch grundlegendes Wissen vermittelt zur Funktions- und Entwicklungsweise von Parteien, Wirtschaftsverbänden und der Alternativ-Szene. Diskretion geht hier über alles!</p> <p>P. Frei: Politische PR. PR-Beraterkurs 1987/89, 2 Teile, Bern 1989</p>

Figur 8: Ausgewählte Steckbriefe der politischen PR

Jahren setzte indessen eine Verallgemeinerungstendenz ein: Ausstrahlungseffekte zeigen sich bei den Organisationen der Arbeitnehmerinnen, bei den Umweltverbänden, praktisch allen namhaften Parteien, ja sogar bei einzelnen neuen sozialen Bewegungen. Aus dem Spezialfall wird zusehends ein Normalfall, und nichts deutet darauf hin, dass der Trend inskünftig nicht weitergehen wird. Kantonale Volksentscheide oder Urnengänge in grösseren Städten werden zunehmend von den skizzierten Veränderungen erfasst.²³

Nicht zu übersehen ist, dass die Praxis noch sehr stark variiert: In Zeiten, wo es chic ist, professionell Politik zu betreiben, kann es genügen, alleine den Sprachgebrauch zu ändern; die alten Praktiken jedoch bleiben. Verbreitet ist der Einsatz professionellen Wissens im Bereich der politischen Werbung, sei dies die Plakat- oder Textgestaltung während Kampagnen. Ein markanter Schritt findet statt, wenn Grundsätze des politischen Marketings auf die Kampagne als Ganzes angewendet werden. Veränderungen lassen sich in diesem Fall in zwei zentralen Bereichen feststellen: der Organisation bzw. der Durchführung von Kampagnen.²⁴

2. Veränderungen in der Organisation und Durchführung von Kampagnen

Kennzeichen dieser Entwicklung sind zunächst die Ablösung der Nachteile spontaner, milizartiger und dezentraler Organisationsformen:

- *Dauerhafte Institutionen:* Ad-hoc Organisationen, die sich von Fall zu Fall neu bilden und sich personell anders zusammensetzen, werden durch spezialisierte Agenturen mit möglichst konstantem Personal abgelöst. Damit wird gewährleistet, dass sich Fehler nicht wiederholen oder Erfahrungen aus früheren Kampagnen in neue Abstimmungs- oder Wahlkämpfe einfließen.
- *Professionelles Wissen:* Politische Alltagserfahrungen werden systematisiert, aber auch ergänzt oder durch professionelles Wissen ersetzt. Es entsteht ein Arbeitsmarkt für Politprofis, Werbefachleute und ErwachsenenbildnerInnen. SpezialistInnen mit Erfahrungen aus dem Ausland, mit Hochschulabschlüssen oder breitem politischem Background finden als professionelle Stäbe ein Auskommen.
- *Kleine Zentrale mit Führungs- und Dienstleistungsaufgaben:* Die meist kantonale Organisation des politischen Lebens wird abgelöst durch gesamtschweizerische oder wenigstens sprachregionale Organisationen. Als Planungs-, Leitungs- und Koordinationsgremien übernehmen sie Führungsaufgaben, die sie möglichst zentralisiert und ausserhalb traditioneller Kampagnen-Akteure erledigen; sie

23 Vgl. Fahrni, D.; S. Indermühle: Die Wahlkampagne der Regierungsratswahlen 1990 im Kanton Bern, FSP, Bern 1990; ferner Graf, M.: Von der Feuerwehrübung zur professionellen Wahlkampagne, FSP, Bern 1990.

24 Vgl. auch Butler, D.; H.R. Penniman, A. Ranney: Democracy at the Polls. A Comparative Study of Competitive National Elections, Washington 1978.

bieten ferner Dienstleistungen wie Mittelbeschaffung, Zielgruppenanalysen, Medienpläne, Argumentationslinien, Musterreferate, Pressedienste, Werbekonzepte, Inseratenteppiche, Distribution von Werbematerialien, Ausbildung von Multiplikatoren oder ähnlichem an; selbstverständlich ist hier, die eigene Arbeit laufend zu evaluieren.

Bei der Durchführung einer Kampagne lassen sich die folgenden Veränderungen feststellen. Sie versuchen die Nachteile interner und kurzer Kampagnen aufzuheben²⁵:

- *Zielgruppenspezifische Kampagnen*: Ist die Mobilisierung der Mitglieder oder AnhängerInnen der eigenen Organisation das Ziel der herkömmlichen Kampagnen, so setzt die moderne Kommunikation auch auf die Ansprache organisationsunabhängiger BürgerInnen; konsequenterweise orientiert sie sich dabei am Gewinn von Mehrheiten. Bei Abstimmungen heisst dies, Zielgruppen müssen in politischer, gesellschaftlicher und regionaler Hinsicht so definiert werden, dass Mehrheiten erreicht werden. Ferner müssen sichere oder labile Potentiale im voraus bewertet werden, um spezifische Kampagnen führen zu können.
- *Verstärkte mediale Kommunikation*: War der persönliche Kontakt für die Meinungsbildung massgeblich oder bildete die Parteizeitung oder das Mitteilungsblatt eines Verbandes die ursprünglichen Kampagnen-Mittel, so vergrössert sich durch die moderne Kampagnen-Führung der Medieneinsatz beträchtlich. Der Grund liegt in den gänzlich anderen Reichweiten vor allem elektronischer, aber auch der Printmedien und in der zunehmenden Ungebundenheit der Stimm- und Wählerschaft. Zudem wird der Medieneinsatz funktionaler: Es gilt mit einem optimalen Medien-Mix, jene Mittel zu wählen, die für die Zielgruppen relevant sind; es gilt auch, jene zu bestimmen, die für Informationen der SpezialistInnen, für die Argumente oder Gegenargumente zuhanden der Massen geeignet sind. Die direkte oder persönliche Kommunikation wird, sofern steuerbar, als Ergänzung oder Verstärkung eingesetzt.
- *Kampagne in Etappen*: Die vielleicht wichtigste Veränderung findet in der Kampagnen-Dramaturgie statt. Aus zwei- bis dreiwöchigen Abstimmungskämpfen werden zuerst interne und externe Vor-Kampagnen, die meist mehrere Monate, gelegentlich einige Jahre dauern und auf die Vorbereitung von MeinungsmacherInnen ausgerichtet sind bzw. symbolische Vorentscheide sichtbar werden lassen. Die Definition des Abstimmungs- oder Streitgegenstandes bleibt aber die wichtigste Aufgabe der Vor-Kampagne. Die Haupt-Kampagne dient dem kurzen, aber intensiven und massenwirksamen Einsatz von Informationen, Argumenten und Handlungsanweisungen. Die Schluss-Kampagne schliesslich soll die noch Unschlüssigen mit schlagwortartigen Zuspitzungen überzeugen und die Mobilisierung sicherstellen.
- *Konzentration auf das Ständemehr*: Da Verfassungsänderungen sowohl ein Volks- wie auch ein Ständemehr erreichen müssen, ist die Konzentration auf das

25 Vgl. Longchamp, C.: Einstellungen und Verhaltensweisen bei Abstimmungen zur Kernenergie, FSP, Bern 1990.

einfachere Mehr, in der Regel das Ständemehr, eine typische Erscheinung modernisierter Abstimmungskämpfe. Der Mittel- und Medieneinsatz wird so gesteuert, dass möglichst jene Kantone besonders bearbeitet werden, die taktisch wichtig, das heisst für das Ständemehr massgeblich sind. Je besser dieser Ansatz bekannt ist und funktioniert, um so eher wird die 50%-Hürde als entscheidendes Kriterium für die Annahme oder Ablehnung einer Vorlage entwertet. Theoretische Überlegungen führen dazu, dass Minderheiten von weniger als 20% der Bevölkerung, sofern sie genau in den bevölkerungsschwächsten Kantonen lokalisierbar sind, ein faktisches Vetorecht erhalten könnten.²⁶

Es ist denkbar, dass die 1989 lancierte Europa-Initiative einen neuen Höhepunkt in der Führung politischer Kampagnen durch die Möglichkeiten des politischen Marketings bilden wird. Das Volksbegehren wurde praktisch unabhängig von Parteien und Verbänden lanciert; als Trägerschaft firmierten zuerst diverse Medienverlage. In der Öffentlichkeit treten vor allem Einzelpersonen und Meinungsführerinnen auf, die sich dieser Sachfrage besonders annehmen. Im Hintergrund arbeitet bereits vor Beginn der Unterschriftensammlung ein professionelles Büro für Öffentlichkeitsarbeit an der Kampagnen-Planung.²⁷

3. Ausgewählte Kennzeichen eines ersten Reifegrades

Allgemeine Kriterien für einen ersten Reifegrad des hier skizzierten Transformationsprozesses werden erreicht, wenn wenigstens die folgenden drei Punkte erfüllt sind:

- Erstens, es bestehen eigenständige Kampagnen-Organisationen in Form dauerhafter Stäbe oder eigener Agenturen, welche die Einheitlichkeit eines Abstimmungs- oder Wahlkampfes gewährleisten.
- Zweitens, es existiert ein diversifiziertes Angebot, das den unterschiedlichen Ausgangslagen bei Wahlen und Abstimmungen gerecht wird, das die Unterschiede zwischen Pro- und Contra-Kampagnen berücksichtigt und das ein Sortiment mit standardisierten Normal-Kampagnen, aber auch Vorgehensweisen für Spezialfälle oder bei Feuerwehrübungen umfasst.
- Drittens, es sind formelle und informelle Netzwerke zu Parteien, Interessenorganisationen, zu Medien, der Wissenschaft und privaten Denkfabriken aufgebaut und eingespielt, die als Ganzes eine erfolgreiche Kampagnen-Führung erst ermöglichen.

Ein weiterer Sprung wird getan, wenn das eigentliche Feld des politischen Marketings verlassen wird, und sich die neuen Akteure der umfassenderen politischen PR

26 Vgl. R. E. Germann: Die Europa-Tauglichkeit der direktdemokratischen Institutionen, Cahier IDHEAP, Lausanne, 1991.

27 Vgl. Bilan, 9 (1990), nicht ohne Belang ist zwar der Hinweis, dass das professionelle Marketing dahin tendiert, politische Tabus zu brechen. So verarbeitete das involvierte Büro die Adressen auf den Unterschriftenkonten und betrieb damit (vorübergehend) kommerziellen Handel.

zuwenden. Dabei geht es nicht mehr nur um die Planung und Durchführung von Kampagnen für bestehende Entscheide, sondern um die Gestaltung der Willensbildung, welche die Voraussetzungen für ein erfolgreiches Marketing schafft. «PTT» wird hier zum neuen Stichwort und meint: Personen, Themen und Termine, die verstärkt nach den Bedürfnissen des politischen Marketings gestaltet wurden.

V. Ausgewählte Herausforderungen durch die Transformationsprozesse

Die Herausforderungen durch den gegenwärtigen Transformationsprozess sind vielfacher Natur. In unserem Zusammenhang herausgegriffen seien vier: jene für das politische Marketing selber, jene für die bisherigen Kampagnen-Akteure, den Staat als Regler und Akteur und jene für die Demokratie als Ganzes.

Die eigene Schwäche bzw. die Hoffnung, die Durchsetzungsfähigkeit zu vergrößern, werden die Nachfrage nach politischem Marketing bei allen politischen Akteuren wachsen lassen. Vorerst werden traditionelle und neue Organisationen durch die Zusammenarbeit profitieren. Öffentlichkeitsarbeit ohne die neuen Möglichkeiten wird zusehends an Einfluss verlieren; politisches Marketing ohne Verbindung zu bisherigen Kampagnen-Akteuren wird wirkungslos sein. Immerhin erscheint auch dieses Verhältnis nicht problematisch:

- *Träger des politischen Marketings:* Mit der Entwicklung des politischen Marketings, mit der steigenden Nachfrage durch bisherige Kampagnen-Akteure und mit dem vermehrten Einsatz in allen Bereichen der Politik werden auch die Erwartungen an das politische Marketing zunehmen. Gefragt sein werden zunächst professionelle Standards, die bei den Leistungen beginnen und bei Konventionen zu Einsatzweisen enden. Nebst einigen wenigen grossen Agenturen entstehen in der gegenwärtigen Phase der Experimentierfreudigkeit eine ganze Reihe kleiner Büros. Wichtig wird zuerst die institutionelle und personelle Konstanz sein, denn nur sie garantiert einen Übergang von milizmässig betriebener zur professionellen Öffentlichkeitsarbeit. Neben eher ökonomischen Fragen wird das politische Marketing auch mit seinem negativen Image beschäftigt sein. Konkrete Taten müssen sichtbar machen, dass die neu entstehende Branche zu Recht Glaubwürdigkeit für sich beansprucht. Dem politischen Marketing wird dies eher gelingen; die umfassendere politische PR wird wohl länger mit dem Odium der Manipulation behaftet bleiben. Beantwortet werden muss auch die Frage nach der Qualität der Politik: Wird das politische Marketing gefördert, um von den effektiven Problemen abzulenken und die Oberflächengestaltung der Politik zu perfektionieren, oder aber um die schwachen, milizartig verhafteten Politstrukturen der Schweiz zu stärken bzw. zu ergänzen.
- *Bisherige Kampagnen-Akteure:* Für die bisherigen Kampagnen-Akteure zeigen sich die ersten Probleme jeweils bei der Finanzbeschaffung. Deutlich grössere Probleme treten auf, wenn interne Entscheidungswege durch Zentralisierung oder Verlagerung nach aussen verändert werden. Diese Schwierigkeiten können

ihrerseits zu organisationsinternen Problemen führen und damit die Mobilisierungskraft einer Partei oder eines Verbandes schwächen. Längerfristig wird es allerdings um eine noch schwierigere Bestimmung des Verhältnisses von traditionellen und neuen Kampagnen-Akteuren gehen. Diese werden bei Erfolg dazu tendieren, sich zu verselbständigen und ihrerseits die Personenauswahl durch die Parteien oder die Themensetzung durch die Interessengruppen zu bestimmen. Vor allem dort, wo die Anforderungen öffentlicher Kampagnen hoch sind, kann es nicht nur zu Parallel-, sondern auch zu eigentlichen Konkurrenzorganisationen kommen. So wie die Verbände die Parteien in der vorparlamentarischen Willensbildung abgelöst haben, ist auch denkbar, dass die professionelle Öffentlichkeitsarbeit die Abstimmungen und Wahlen beherrschen wird.

- *Der Staat:* Nicht gänzlich unproblematisch sind die hier aufgezeigten Entwicklungen für den Staat. Zuerst muss er selber als Regler gefordert sein. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass der Staat selber politischer Akteur ist und sich den Möglichkeiten bedient bzw. bedienen wird.²⁸ Am unproblematischsten ist dies im Bereich des Vollzugs politischer Aufgaben, vor allem dort, wo der Gesetzgeber diese Aufgabe dem Staat explizit überträgt. Mit mehr Problemen verbunden dürfte die Modernisierung der Öffentlichkeitsarbeit dort sein, wo politische Konflikte mit technischen Mitteln der Kommunikation gelöst werden wollen. Unproblematisch erscheint vorerst auch der Bereich der Prävention. Die Schwierigkeiten können hier auftauchen, wenn Aufklärungskampagnen (z. B. Strom-Spar-Kampagnen der Elektrizitätswerke), in denen der Staat Akteur ist, in Volksabstimmungen münden. Die Frage der Beeinflussung durch die Problemdefinition über Vor-Kampagnen lässt sich hier aufwerfen. Vollends problematisch sind die sensitiven Bereiche demokratischer Entscheide (UNO-Beitritt, oder auch die kommenden Europa-Abstimmungen), wo eine Zurückhaltung über den eigentlichen Informationsbereich hinaus angezeigt bleibt.
- *Die Demokratie als Ganzes:* Herausgefordert sein wird vor allem die Demokratie als Ganzes. Vorgebracht seien zwei Gebote und zwei Alternativen für die weitere Entwicklung:

Gebot der Transparenz: Im Gegensatz zum Produkt, der Herstellung von Öffentlichkeit, steht der Prozess, der durch die professionelle Öffentlichkeitsarbeit ausgelöst wird: Die Vorbereitungsarbeiten, die Zielsetzungen, die Netzwerke, die Mittelwahl, die Wirkungsweisen sind in der Regel nicht oder nur wenig transparent. Gerade wo es um entscheidende Einflussnahme geht, herrscht häufig Geheimhaltung. Umgekehrt erhebt die demokratische Staatsform zu Recht den Anspruch, Transparenz zu haben, welche Kräfte das Meinungsspiel in der Öffentlichkeit beeinflussen. Diese Forderungen im Sinne einer kritischen Öffentlichkeit wird den gegenwärtigen Transformationsprozess stets begleiten.

28 Vgl. Sury, von M. (Hg.): Neue Kommunikationsstrategien zur Überwindung des Grabens zwischen Verwaltung und Bürger, Basler Marketingtag, 29. 11. 1988 sowie von Sury, M.: L'information officielle en question, Soleure 1988; ferner Galle, S.: Regieren heisst mehr denn je kommunizieren, apr, Zürich 1990.

Gebot der Fairness: Wahlen und Abstimmungen sind für den Handlungsspielraum von Parteien, Interessengruppen oder auch Bewegungen in der Demokratie der einzig legitime Gradmesser. Das Prinzip, dass die Mitgliederzahlen, die mobilisierten Wählerinnen oder eine Mehrheit der Stimmberechtigten entscheidend sind, muss für den Einfluss organisierter Akteure bestimmend bleiben. Die sicherste Prävention gegen jeden Manipulationsverdacht ist die Chancengleichheit aller Aktiven. Ganz unabhängig davon, ob gesichert ist, dass ein vermehrter Mitteleinsatz, verbesserte Kampagnen-Organisationen und gezielte Kampagnen-Führungen die Wirkungsweise erhöhen, verhindern gleich lange Spiesse unzulässige Verzerrungen.

Was die Strategien betrifft, sind zunächst die grossen Rückstände in der Schweiz festzuhalten. Im Ausland sind gesetzliche Regelungen und die Finanzierung von Kampagnen bekannt.²⁹ Unterschieden werden müssen allerdings zwei gegensätzliche Richtungen: die Förderung und die Einschränkung.

Kollektive Beschränkung: Die Einschränkung wird vor allem von KritikerInnen vorgebracht, die eine verstärkte Kommerzialisierung der Politik ablehnen. Verdachtsmomente der Ersetzung politischer durch ökonomische Steuerungsmöglichkeiten werden hier angeführt. Aber auch Bedenken wegen des Zerfalls politischer Öffentlichkeit durch die Gesetzmässigkeiten des Managements von Öffentlichkeit sind ein Ansatzpunkt. Basisdemokratisch schliesslich lässt sich befürchten, dass sich die professionalisierte Politik verstärkt abhebt, für sich immer effektiver wird, sich aber auch verselbständigt und damit die Demokratie, die Willensbildung von unten nach oben, verunmöglicht.

Kollektive Förderung: Die Förderung wird vor allem von veränderungswilligen Kräften vertreten; sie verweisen stets auf die Bevorteilung der politischen Kräfte, die den Status quo bestimmen. Die Förderung kann auch als Kompensation gesehen werden: Vor allem bei den Finanzen kann ein namhafter Grundbetrag an Parteien (oder anderen Akteuren) die Ungleichgewichte ausgleichen. Die Förderung kann schliesslich auch damit begründet werden, dass die milizmässig organisierten Akteure gar nicht mehr in der Lage sind, die gegenwärtigen Herausforderungen der politischen Öffentlichkeitsarbeit ernsthaft zu betreiben.

²⁹ Vgl. Butler/Penniman/Ranney, op. cit., sowie Cronin, T.E.: *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge 1989.