



Analysen eidgenössischer Urnengänge
Analyses des votations fédérales
Analisi delle votazioni federali

Analyse der eidgenössischen Volksabstimmung vom 28. Nov. 2004

Hans Hirter, Wolf Linder

Abstimmungsergebnis	Ja	Nein
Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)	1'104'551 64.4%	611'587 35.6%
Neue Finanzordnung	1'258'651 73.8%	446'929 26.2%
Stammzellenforschungsgesetz	1'156'613 66.4%	585'414 33.6%
Stimmbeteiligung	36.2%	

gfs.bern

FORSCHUNG FÜR POLITIK.
KOMMUNIKATION UND GESELLSCHAFT

Hirschengraben 5, Postfach 6323, 3001 Bern
Telefon 031 311 08 06, Telefax 031 311 08 19
e-mail: info@gfsbern.ch

Universität Bern

Institut für Politikwissenschaft
Lerchenweg 36, 3000 Bern 9
Telefon 031 631 83 31, Telefax 031 631 85 90
e-mail: hirter@ipw.unibe.ch

Impressum

Die VOX-Analysen eidgenössischer Urnengänge kommentieren seit 1977 alle Volksabstimmungen auf nationaler Ebene aufgrund repräsentativer Befragungen. Für die kontinuierliche Durchführung zeichnet das Forschungsinstitut gfs.bern verantwortlich. Die Federführung für die Analyse der vorliegenden Nummer liegt beim Institut für Politikwissenschaft, Universität Genf.

Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern

Gesamtverantwortung: Prof. Dr. Wolf Linder
Analyse/Auswertung: Hans Hirter

gfs.bern, Forschung für Politik, Kommunikation und Gesellschaft

Gesamtverantwortung: Claude Longchamp
Projektleitung: Lukas Golder
Sekretariat: Silvia Ratelband-Pally
Telefonbefragung, Feldchef: Georges Ulrich
CATI-Support: Remo Valsangiacomo
EDV-Auswertung: Stephan Tschöpe

Übersetzung

Dr. Emilio Violi, Sonja Gurtner

Bestellungen

Die VOX-Analysen können für Fr. 78.– (Ausland: Fr. 85.–) pro Jahr abonniert werden. Einzelnummern können für Fr. 30.– (Ausland: Fr. 35.–) bezogen werden. Alle zurückliegenden Jahrgänge zusammen (1977 bis 2003) können für Fr. 700.– nachbezogen werden. Bestellungen sind zu richten an: gfs.bern, Sekretariat, Postfach 6323, 3001 Bern.

Zitierweise

Vorliegende Nummer: Hirter Hans (2004): Analyse der eidg. Abstimmungen vom 28. November 2004, VOX Nr. 85, gfs.bern und Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. Allgemein: VOX-Analysen eidg. Urnengänge, hrsg. vom Forschungsinstitut gfs.bern in Zusammenarbeit mit den politikwissenschaftlichen Instituten der Universitäten Bern, Genf und Zürich, 1977 ff.

Inhaltsverzeichnis

1. Die Bedeutung der Vorlagen, die Beteiligung und die Meinungsbildung	5
1.1 Die Bedeutung der Vorlagen und die Partizipation.....	5
1.2 Die Meinungsbildung	7
1.2.1 Die Kenntnis der Vorlagen.....	7
1.2.2 Die Entscheidungsschwierigkeit und der Zeitpunkt des Stimmenscheids	8
2. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA)	9
2.1 Die Ausgangslage	9
2.2 Die Wahrnehmung.....	9
2.3 Das Abstimmungsprofil.....	10
2.4 Die Entscheidungsmotive	12
2.5 Pro- und Kontra-Argumente.....	13
3. Die neue Finanzordnung	15
3.1 Die Ausgangslage	15
3.2 Die Wahrnehmung.....	15
3.3 Das Abstimmungsprofil.....	16
3.4 Die Entscheidungsmotive.....	17
3.5 Pro- und Kontra-Argumente.....	18
4. Das Stammzellenforschungsgesetz	20
4.1 Die Ausgangslage	20
4.2 Die Wahrnehmung.....	20
4.3 Das Abstimmungsprofil.....	21
4.4 Die Entscheidungsmotive.....	24
4.5 Pro- und Kontra-Argumente.....	26
5. Methodischer Steckbrief	27
6. Hauptresultate der Abstimmungsanalyse vom 28. November 2004	28

Tabelle 1.1: Abstimmungsergebnisse für die Schweiz und nach Kantonen, in Prozent der Stimmenden

Kantone	Stimm- beteiligung in %	Neuer Finanzausgleich % Ja	Neue Finanzordnung % Ja	Stammzellen- forschung % Ja
Schweiz	36.2	64.4	73.8	66.4
Zürich	37.7	60.5	77.2	66.4
Bern	35.3	72.2	79.0	61.7
Luzern	45.0	71.7	69.8	60.8
Uri	35.4	81.9	75.5	57.5
Schwyz	39.0	43.0	55.2	56.8
Obwalden	41.1	71.0	70.4	56.3
Nidwalden	38.0	46.0	59.9	60.5
Glarus	30.1	60.9	70.0	61.2
Zug	52.4	16.3	48.6	62.5
Freiburg	31.3	68.4	73.4	70.5
Solothurn	35.6	71.4	72.6	64.3
Basel-Stadt	44.8	75.5	79.8	68.2
Basel-Landschaft	34.1	63.2	73.3	69.4
Schaffhausen	62.8	63.7	71.8	62.8
Appenzell AR	44.1	67.1	74.7	60.7
Appenzell AI	32.0	70.4	73.8	55.7
St. Gallen	34.1	66.5	69.9	59.4
Graubünden	28.2	68.7	75.2	62.0
Aargau	34.8	61.9	69.4	64.1
Thurgau	34.0	70.1	72.6	59.5
Tessin	30.4	67.0	74.8	68.0
Waadt	36.9	64.1	83.9	83.9
Wallis	31.6	65.0	63.5	53.7
Neuenburg	41.9	62.2	70.3	75.0
Genf	46.0	55.5	74.3	84.6
Jura	36.3	71.5	69.8	70.7

Quelle: <http://www.admin.ch> (provisorisches Ergebnis)

1. Die Bedeutung der Vorlagen, die Beteiligung und die Meinungsbildung

1.1 Die Bedeutung der Vorlagen und die Partizipation

Am 28. November 2004 kamen drei Vorlagen zur Abstimmung. Es handelte sich dabei um zwei Verfassungsänderungen und um ein fakultatives Gesetzesreferendum. Die Verfassungsrevisionen bezweckten eine Neugestaltung des kantonalen Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sowie die Verlängerung der Finanzordnung, welche dem Bund die Kompetenz zur Erhebung der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer erteilt. Das Gesetzesreferendum richtete sich gegen das neue Stammzellenforschungsgesetz und war sowohl von religiös orientierten konservativen Gruppierungen als auch von einem der Grünen Partei nahe stehenden Komitee ergriffen worden.

Tabelle 1.2: Wahrnehmung der Bedeutung der Vorlagen für das Land und für sich selbst (Stimmberechtigte)

Bedeutung für	NFA		Finanzordnung		Stammzellenforschung	
	das Land in %	sich selbst in %	das Land in %	sich selbst in %	das Land in %	sich selbst in %
Sehr klein (0, 1) ^a	4	15	4	19	3	11
Klein (2–4)	8	17	9	19	5	9
Mittel (5)	18	26	22	25	15	16
Gross (6–8)	50	33	47	31	44	39
Sehr gross (9, 10)	20	9	18	6	33	25
Arithmetisches Mittel ^a	6.7	5.0	6.6	4.7	7.4	6.4
(N)	(814)	(885)	(766)	(846)	(877)	(923)

^a Die Befragten konnten die Bedeutung auf einer Skala von 0 bis 10 angeben. 0 steht für «bedeutungslos» und 10 für «von sehr grosser Bedeutung».
© IPW/gfs.bern: VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 28. November 2004.

In den Augen der Stimmberechtigten war das Gesetz über die Stammzellenforschung wichtiger als die beiden Finanzvorlagen. Dieses Urteil gilt sowohl für die subjektive Betroffenheit als auch für die nationale Bedeutung. Der Mittelwert von 7.4 für die persönliche Bedeutung kommt zwar nicht an die Spitzenwerte der asyl- und aussenpolitischen Abstimmungen heran, ist aber überdurchschnittlich hoch. Die Stammzellenforschung steht bei allen nach sozialen und politischen Kriterien gebildeten Gruppen an erster Stelle. Besonders hoch wurde ihre nationale Bedeutung von stark religiösen Personen und von Französischsprachigen (Mittelwerte: 7.8 resp. 7.6) eingestuft. Bei der NFA und der neuen Finanzordnung liegen die Mittelwerte der persönlichen und der nationalen Bedeutung leicht unter dem Mittel der Abstimmungen der letzten zehn Jahre. Diese Einschätzung mag erstaunen, bilden doch die auf die Finanzordnung gestützten Steuereinnahmen die materielle Grundlage für die bundesstaatliche Tätigkeit. Da liegt die Vermutung nahe, dass diese Geringschätzung zu einem guten Teil auf Unkenntnis des Inhalts

Tabelle 1.3: Beteiligung nach sozialen und politischen Merkmalen

<i>Merkmale/Kategorien</i>	<i>Teilnahme in %</i>	<i>(n)</i>	<i>Korrelations- koeffizient^a</i>
Total VOX (gewichtet)	36	1001	
<i>Interesse an der Politik</i>			V = 0.43***
Sehr interessiert	67	179	
Ziemlich interessiert	44	446	
Eigentlich nicht interessiert	15	250	
Überhaupt nicht interessiert	5	107	
<i>Alter</i>			V = 0.21***
18 bis 29 Jahre	22	141	
30 bis 39 Jahre	27	253	
40 bis 49 Jahre	39	184	
50 bis 59 Jahre	40	154	
60 bis 69 Jahre	54	144	
70 Jahre und darüber	43	123	
<i>Ausbildung</i>			V = 0.16***
Obligatorische Schulzeit	21	107	
Lehre	34	414	
Matur/Lehrerseminar	43	79	
Fachschule	48	155	
Universität, Fachhochschule	39	197	
<i>Parteisympathie</i>			V = 0.16***
SP	46	189	
CVP	43	54	
FDP	48	95	
SVP	23	128	
keine Partei	33	521	
<i>Einordnung auf der Links/Rechts-Achse</i>			n.s.
<i>Geschlecht</i>			n.s.
<i>Konfession und Häufigkeit des Kirchgangs</i>			n.s.
<i>Regierungsvertrauen</i>			n.s.
<i>Stadt/Land</i>			n.s.
<i>Sprache</i>			n.s.

^a Zur Interpretation der statistischen Masszahlen vgl. «Methodischer Steckbrief».

© IPW/gfs.bern: VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 28. November 2004.

der Vorlagen zurückzuführen ist. Die neue Finanzordnung war denn auch diejenige Vorlage, an welche sich die Befragten am wenigsten erinnern konnten. Nur 30% der Stimmberechtigten wussten spätestens vier Tage nach dem Urnengang noch, dass diese ein Thema gewesen war (gegenüber 55% bei der NFA und 60% bei der Stammzellenforschung). Die These, dass vor allem Unkenntnis zur niedrigen Einstufung der neuen Finanzordnung geführt hätte, ist allerdings zu relativieren. Auch Personen, welche sich sehr für Politik interessieren und solche, welche Angaben zum Inhalt der Vorlage machen konnten, waren der Meinung, dass sie für den Staat weniger wichtig sei als die beiden anderen Vorlagen.

Die Stimmbeteiligung war mit 36,2% eine der niedrigsten der letzten Jahre.¹ Den grössten Einfluss auf den Entscheid, sich an der Abstimmung zu beteiligen, hatte wie meist das politische Interesse. Ausschlaggebend für den tiefen Partizipationswert war weitgehend das Verhalten der wenig bis gar nicht an Politik Interessierten. Von diesen gaben nur gerade 15% resp. 5% ihre Stimme ab. Das sind nur etwa halb so viele, wie normalerweise aus diesen beiden Gruppen partizipieren. Bei den stark und ziemlich Interessierten war zwar auch eine schwächere Beteiligung als üblich zu verzeichnen, der Einbruch hielt sich aber in Grenzen. Die bei den meisten Volksabstimmungen feststellbaren Differenzierungen bei der Stimmbeteiligung in Hinsicht auf Alter und Bildung spielten auch diesmal. Die Tiefstwerte erzielten Personen der untersten formalen Bildungsstufe und der Altersgruppe 18–29 Jahre mit je etwas über 20%. Auffallend gering war das Interesse am Urnengang bei den Sympathisanten der SVP. Obwohl das am stärksten mobilisierende Abstimmungsthema, das Gesetz über die Stammzellenforschung, vor allem von stark religiös geprägten Organisationen bekämpft wurde, beteiligten sich Personen mit enger kirchlicher Bindung (gemessen als häufiger Gottesdienstbesuch) nicht überdurchschnittlich. Ebenfalls keine Auswirkungen auf die Partizipation hatte die Mobilisierung der Organisationen der politischen Linken gegen die NFA. Personen, welche sich dieser politischen Richtung zurechnen, nahmen nicht öfter teil als diejenigen, welche sich in der Mitte oder auf der rechten Seite einstufen.

1.2 Die Meinungsbildung

1.2.1 Die Kenntnis der Vorlagen

Der Abstimmungssonntag vom 28. November hat bei vielen Bürgerinnen und Bürgern keine nachhaltigen Spuren hinterlassen. Fast ein Viertel von ihnen konnte in den Interviews, die zu mehr als 90% in den vier folgenden Tagen durchgeführt wurden, spontan kein einziges Abstimmungsthema nennen. Am besten blieb das Gesetz über die Stammzellenforschung in der Erinnerung haften; es wurde von 60% der Stimmberechtigten und 73% der effektiv Teilnehmenden genannt. An die NFA vermochten sich nur noch 55% der Befragten und 74% der Abstimmungsteilnehmer zu erinnern und an die neue Finanzordnung sogar bloss 30% resp. 44%.

¹ Noch tiefer war sie in den letzten fünf Jahren lediglich am 18.4.1999 (neue Bundesverfassung) und am 9.2.2003 (Einführung der allgemeinen Volksinitiative) gewesen.

1.2.2 Die Entscheidungsschwierigkeit und der Zeitpunkt des Stimmenscheids

Der Entscheid fiel den Stimmenden beim Stammzellenforschungsgesetz am einfachsten. Dabei bestehen keine signifikanten Unterschiede zwischen den einzelnen sozialen und politischen Gruppen. Obwohl die Meinungen in den Umweltschutzorganisationen nicht einhellig waren und auf der politischen Linken die SP nach einigen internen Auseinandersetzungen für ein Ja und die Grünen für ein Nein plädierten, hatten Personen, welche sich als linksstehend bezeichnen, keine grösseren Entscheidungsschwierigkeiten. Umgekehrt war der Entscheid für stark religiös orientierte Personen nicht einfacher als für die anderen. Keine Differenzen in der Beurteilung der Schwierigkeit ergab sich auch zwischen den Befürwortern und den Gegnern der Vorlage. Dass die Stimmenden mit der neuen Finanzordnung, bei der es lediglich um die von keiner Seite bestrittene Beibehaltung des Status quo ging, am meisten Mühe hatten, ist ein weitere Hinweis darauf, dass die Bürgerinnen und Bürger über diese Vorlage kaum oder nur schlecht informiert waren.

Relativ viele, nämlich rund die Hälfte der Stimmenden, gaben an, ihren Entscheid über die Stimmabgabe erst in den letzten beiden Wochen vor dem Abstimmungssonntag definitiv gefasst zu haben. Ein Kampagneeffekt lässt sich aber in den sechs Wochen vor der Abstimmung bei keiner der drei Vorlagen ausmachen. Das Verhältnis der Ja- und Nein-Stimmenden ist bei den Spätentschlossenen genau gleich wie bei denjenigen, welche sich früher entschieden haben.

Tabelle 1.4: Zeitpunkt der Stimmenscheidung und Schwierigkeit bei der Meinungsbildung (in %). Nur Teilnehmende

	NFA	Finanzordnung	Stammzellenforschung
<i>Zeitpunkt des Stimmenscheids (N = 480–492)</i>			
6 Wochen und mehr vor der Abstimmung	26	26	34
3 bis 5 Wochen vor der Abstimmung	22	21	20
1 bis 2 Wochen vor der Abstimmung	37	38	34
Einige Tage vor der Abstimmung	15	15	12
<i>Schwierigkeit der Entscheidung^a (N = 504)</i>			
Eher einfache Entscheidung	49	45	69
Eher schwierige Entscheidung	44	45	27

^a Das Total liegt unter 100%, da «weiss nicht» und «keine Antwort» in der Tabelle nicht aufgeführt sind.
© IPW/gfs.bern: VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 28. November 2004.

Wie bei allen Volksabstimmungen war auch diesmal die Presse die wichtigste Informationsquelle. Ihre redaktionellen Beiträge wurden von 85% der Stimmenden für die Meinungsbildung genutzt. Weiterhin sehr beliebt ist die vom Bundesrat verteilte Informationsbroschüre (Bundesbüchlein) mit einem Beachtungsgrad von 75%. Dahinter folgten mit Anteilen von 74% resp. 58% die beiden elektronischen Medien Fernsehen und Radio. Das dritte elektronische Medium, das Internet, blieb mit einem gegenüber vorherigen Abstimmungen praktisch unveränderten Anteil von 10% relativ unbedeutend. Wesentlich mehr Aufmerksamkeit fanden die traditionellen Werbemittel wie Prospekte und Flugblätter (56%), Leserbriefe (54%), Inserate (51%) und Plakate (42%).

2. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA)

2.1 Die Ausgangslage

Bei der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ging es zur Hauptsache um zwei Dinge. Zentraler Punkt war eine klare und sachbegründete neue Zuteilung von Aufgaben auf den Bund und die Kantone mit einer Reduktion der stark angestiegenen Zahl der Bereiche mit geteilten Kompetenzen. Neu war darin auch die Verpflichtung der Kantone, bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben zusammenzuarbeiten. Staatspolitisch weniger bedeutend war der zweite Aspekt, die Neugestaltung des Finanzausgleichs zwischen wohlhabenden und ärmeren Kantonen. Bei der Aufgabenverteilung war die vollständige Zuweisung der Finanzierung der Behindertenheime und -integrationsmassnahmen an die Kantone besonders umstritten. Ein Teil der Behindertenorganisationen befürchtete infolge des Wegfalls der Bundessubventionen einen Leistungsabbau und bekämpfte deshalb die NFA. Unterstützt wurde sie dabei von der SP, den Grünen und den Gewerkschaften, welche die Nein-Parole ausgaben.² Die Modernisierung des interkantonalen Finanzausgleichs mit seiner neuen Berechnungsbasis (steuerbares Einkommen und Vermögen) und dem Lastenausgleich zugunsten von Gebirgskantonen und Kantonen mit Grossstädten war an sich nicht bestritten. Da sie aber eine Mehrbelastung von einigen Geberkantonen – und dort möglicherweise Steuererhöhung – mit sich brachte, regte sich Widerstand. In diesen Kantonen (BL, NW, SZ, ZG, ZH) bekämpfte deshalb auch die SVP die Vorlage. In der Volksabstimmung vom 28. November hiessen Volk und Stände mit einem Ja-Stimmenanteil von 64,4% die NFA deutlich gut. Abgelehnt hatten nur die Kantone Schwyz und Zug mit 43% resp. 16% Ja-Stimmen.

2.2 Die Wahrnehmung

Obwohl es bei der NFA sowohl um die Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen als auch um eine Neugestaltung des Finanzausgleichs zwischen den Kantonen ging, stand letzteres eindeutig im Mittelpunkt. Mehr als die Hälfte der Stimmentenden erwähnten den Finanzausgleich als Inhalt der Vorlage. Davon wussten 11%, dass es auch um einen Ausgleich zwischen Bund und den Kantonen ging; für die meisten stand aber ein Mittelfluss von den reichen zu den armen Kantonen im Zentrum der Vorlage. Nur jeder fünfte Abstimmungsteilnehmer zählte auch die Aufgabenverteilung auf. Noch deutlicher drückt sich diese Dominanz des Finanzausgleichs bei den Ersterwähnungen aus (die Befragten konnten maximal drei Angaben zum Inhalt machen). Von den 55%, welche den Finanzausgleich erwähnten, nannten ihn alle an erster Stelle. Die Aufgabenverteilung wurde von 14% der Stimmentenden an erster Stelle genannt. Die Taktik der linken Gegner der NFA, diese auf die Kantonalisierung der Behindertenunterstützung zu reduzieren, war nicht aufgegangen. Obwohl dieser Aspekt bei den Entschei-

² Acht Kantonalsektionen der SP distanzieren sich davon und empfehlen Annahme (BE, BL, FR, NW, TG, UR) oder gaben die Stimme frei (BS, SZ).

dungsgründen eine wichtige Rolle spielte (siehe unten), wurde er nur gerade von 1% der Stimmenden als Inhalt des Projekts erwähnt. Überdurchschnittlich hoch war mit 22% der Anteil der Stimmenden, welche sich nicht mehr an den Inhalt der Vorlage erinnern konnten. Bei der Gesamtheit der Stimmberechtigten betrug er fast 50%.

Tabelle 2.1: Der neue Finanzausgleich – Wahrnehmung der Inhalte (N = 996)

<i>Wahrnehmung^a</i>	<i>alle Befragte %</i>	<i>nur Teilnehmende %</i>	<i>nur Nicht-teilnehmende %</i>
Finanzausgleich	36	55	25
– davon Ausgleich zwischen Kantonen	(26)	(41)	(18)
– davon Ausgleich zwischen Bund und Kantonen	(6)	(11)	(3)
Neue Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen	14	21	10
– davon «Bereich Behinderte geht an Kantone»	(1)	(1)	(0)
Bezug auf Allgemeines (ist neue Regelung, ist schlecht)	1	1	2
Falsche Antwort / war zu kompliziert	3	5	2
Weiss nicht / keine Antwort	47	22	61

^a Weil Mehrfachnennungen erlaubt waren, übersteigt das Total der Prozente 100%.
© IPW/gfs.bern: VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 28. November 2004.

2.3 Das Abstimmungsprofil

Das Abstimmungsverhalten war von den politischen Einstellungen nur schwach geprägt. Es lassen sich zwar gewisse signifikante Unterschiede zwischen Links und Rechts resp. zwischen den Wählern der SP und denjenigen der bürgerlichen Parteien ausmachen. Von einem Graben zu sprechen wäre jedoch übertrieben, da auch die Linke und die Sympathisanten der SP der NFA mehrheitlich zugestimmt haben. Am stärksten auf den Entscheid ausgewirkt hat sich das Vertrauen in den Bundesrat. Wer diesem misstraut, votierte mehrheitlich (55%) gegen die NFA. Dieser Effekt spielte aber nicht allgemein, sondern nur bei den sich als links einstufoenden Personen. Wer von diesen dem Bundesrat misstraut, folgte mehrheitlich den Parolen der linken Parteien und lehnte die NFA ab, wer der Regierung vertraut, akzeptierte die NFA. Dass relativ viele Stimmende über den Inhalt der NFA keine Angaben machen konnten, hat sich auf das Abstimmungsergebnis nicht ausgewirkt. Sie stimmen nicht anders als die Informierten. Obwohl Parlament und Regierung mit der NFA eine Stärkung des Föderalismus beabsichtigten,³ hatte die Einstellung der Bürgerinnen und Bürger zu diesem Staatsprinzip keine Auswirkung auf das Stimmverhalten. Wer sich grundsätzlich für einen starken Zentralstaat ausspricht, stimmte nicht anders als Befürworter des föderalen Systems. Von Bedeutung waren hingegen, allerdings nur für die Stimmenden der politischen Mitte, die Einstellungen zur Rolle des Staates an sich sowie zur Modernisierung der Schweiz. Wer von diesen einen starken interventionistischen Staat wünscht und wer Wert auf die Beibehaltung von Traditionen legt, lehnte die NFA mit Nein-Anteilen von je 58% ab.

³ Erläuterungen des Bundesrats zur Volksabstimmung vom 28. November 2004, S. 5.

Tabelle 2.2: Der neue Finanzausgleich – Stimmverhalten nach politischen und gesellschaftlichen Merkmalen

<i>Merkmale/Kategorien</i>	<i>% Ja^a</i>	<i>(n)</i>	<i>Korrelationskoeffizient^a</i>
Total VOX (gewichtet)	64	453	
<i>Vertrauen in Regierung</i>			$V = 0.36^{***}$
Vertrauen	81	184	
teils/teils	76	70	
Misstrauen	45	195	
<i>Parteisympathie</i>			$V = 0.25^{***}$
SP	54	122	
CVP	(82)	28	
FDP	91	57	
SVP	(64)	36	
keine Partei	59	118	
<i>Mitgliedschaft Gewerkschaft</i>			$V = 0.18^{**}$
aktiv oder passiv	49	75	
vorstellbar	57	81	
nein, nicht vorstellbar	70	294	
<i>Rolle des Staates in der Wirtschaft</i>			$V = 0.17^{**}$
für Interventionismus	49	69	
teils/teils	61	146	
für freien Wettbewerb	70	216	
<i>Einordnung auf der Links/Rechts-Achse</i>			$V = 0.17^*$
Links aussen	(49)	47	
Links	57	116	
Mitte	71	152	
Rechts	72	75	
Rechts aussen	(64)	33	
<i>Einstellung zu Föderalismus/Zentralismus</i>			n.s.
<i>Politisches Interesse</i>			n.s.
<i>Haushalteinkommen (Fr./Monat)</i>			$V = 0.19^*$
unter 3000	54	57	
3000–5000	62	92	
5000–7000	58	110	
7000–9000	72	76	
über 9000	74	61	
<i>Alter, Ausbildung, Geschlecht, Sprache, Stadt/Land</i>			n.s.

^a Zur Interpretation der statistischen Masszahlen vgl. «Methodischer Steckbrief».

Die Zahlen in Klammern geben lediglich eine Tendenz an, da die Anzahl Fälle unter 50 liegt und deshalb keine statistischen Schlüsse zulässt.

© IPW/gfs.bern: VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 28. November 2004.

Von den sozialen Merkmalen hatte nur das Haushaltseinkommen einen gewissen Einfluss auf das Abstimmungsverhalten. Alle Einkommensklassen stimmten zwar der NFA zu, Gutsituierte jedoch mit deutlicherer Mehrheit als wirtschaftlich schlecht gestellte Personen. Etwas besser war die Akzeptanz der Vorlage auch bei den Stimmenden aus den vom Finanzausgleich profitierenden Kantonen. Alter, Ausbildung, Geschlecht, Sprachregion und Siedlungsform (Stadt/Land) spielten hingegen keine Rolle.

2.4 Die Entscheidungsmotive

Eine ganze Palette von etwa gleich stark bewerteten Gründen führte zu einer Zustimmung zur NFA. Abgesehen von einer allgemein positiven Einschätzung der Vorlage wurde dabei der Abbau des Unterschieds zwischen den Kantonen, die Angleichung der kantonal unterschiedlichen Steuerlasten sowie die Unterstützung der ärmeren Kantone von je rund einem Zehntel der Ja-Stimmenden spontan an erster Stelle genannt. Aussergewöhnlich viele, nämlich rund jede sechste Person, begründeten ihren zustimmenden Entscheid auch mit dem Vertrauen in die Empfehlung des Bundesrats und des Parla-

Tabelle 2.3: Der neue Finanzausgleich – Motive der Stimmenden (mehrere Antworten möglich)

<i>Spontan geäusserte Gründe für den Entscheid</i>	<i>Alle Nennungen in % der Antwortenden*</i>	<i>Nur Erstnennung in %</i>
JA-Stimmende		
Allgemein positive Beurteilung	30	23
Verkleinert Ungleichheit zwischen Kantonen	24	10
Bringt mehr Steuergerechtigkeit	20	11
Hilft armen Kantonen	18	11
Empfehlung Bundesrat/Parlament	15	11
Aufgabeneuverteilung ist gut	12	6
weil mein Wohnkanton davon profitiert	5	4
Weiss nicht, falscher Grund	8	8
NEIN-Stimmende		
Allgemein negative Äusserungen	36	25
Bringt Nachteile für Behinderte	30	27
Mein Wohnkanton profitiert nicht, bringt Steuererhöhung	27	10
Aufgabenteilung wird nicht funktionieren	17	11
Kantone werden ungleich/ungerecht behandelt	14	10
Weiss nicht, falscher Grund	8	8

* Es waren bis zu 6 Antworten möglich. Insgesamt haben 318/135 befragte Ja-/Nein-Stimmende geantwortet. Weil mehrere Antworten möglich waren, steigt das Total der Prozente in der ersten Kolonne auf über 100 an.
© IPW/gfs.bern: VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 28. November 2004.

ments; für 11% war dies sogar das wichtigste Motiv. Dass der eigene Wohnkanton von der Neuberechnung des Finanzausgleichs profitieren wird, spielte nur für 5% eine ausschlaggebende Rolle.

Für die Nein-Stimmenden waren neben nicht näher spezifizierten Gründen vor allem die befürchteten Nachteile für die Behinderten sowie die Mehrbelastung ihres Wohnkantons (und sich eventuell daraus ergebende Steuererhöhungen) von Bedeutung. Dabei standen die Nachteile für die Behinderten eindeutig im Vordergrund, wurden sie doch von 27% der Nein-Stimmenden spontan an erster Stelle genannt. Da die linke Opposition die Fähigkeit und Bereitschaft der Kantone, die bisherigen Leistungen beizubehalten, in Frage gestellt hatte, müssen wohl auch die 11% der Nein-Stimmenden, die nicht glauben, dass die neue Aufgabenverteilung funktionieren werde, zu dieser Gruppe dazugezählt werden.

2.5 Pro- und Kontra-Argumente

Das Grundprinzip des Finanzausgleichs – die Unterstützung der ärmeren, strukturell benachteiligten Kantone – ist, insoweit es sich dabei um Berggebiete handelt, unbestritten. Nicht nur fast alle Befürworter, sondern auch 83% der Gegner der NFA-Vorlage bekannten sich zu diesem Grundsatz. Weniger einhellig ist die Meinung darüber, ob auch die Sonderlasten (soziale Probleme, Verkehr) der an sich wirtschaftlich gut gestellten Städte berücksichtigt werden sollen. Die Gesamtheit der Stimmenden hiess diese mit der NFA eingeführte Neuerung mit 69% Zustimmung zwar gut, die Gegner waren aber hälftig gespalten. Dieser neue Aspekt der NFA führte übrigens nicht zu einer Spaltung zwischen städtischen und ländlichen Gebieten: Er wurde auf dem Land ebenso begrüsst wie in den Grossstädten. Sowohl bei den Befürwortern als auch den Gegnern der NFA war das Argument mehrheitsfähig, dass diese eine bessere Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen bringt. Viele Nein-Stimmende (17%) hatten sich mit diesem Argument und auch mit der Berücksichtigung der Sonderlasten der Städte allerdings gar nicht auseinandergesetzt und konnten deshalb kein Urteil abgeben.

Dass sich die Opposition gegen die NFA vor allem gegen die Kantonalisierung der Behindertenunterstützung richtete, zeigt auch die Analyse der Urteile über die Kontra-Argumente: Einzig der von der Gegenkampagne monierte Abbau der staatlichen Leistungen für Behinderte fand bei den Nein-Stimmenden eine absolute Mehrheit (60%). Die von der Zürcher SVP gegen die NFA vorgetragene Polemik, dass damit Kantone unterstützt würden, welche ihren Finanzhaushalt nicht im Griff haben, wurde bloss von einer relativen Mehrheit der Nein-Stimmenden akzeptiert (49% : 39%). Wie wir bereits bei den spontan geäusserten Entscheidungsmotiven festgestellt haben, war die Volksabstimmung über die NFA kein Plebiszit über den Grundsatz des föderalistischen Staatsaufbaus. Die Opposition der Nein-Stimmenden richtete sich primär gegen die Behindertenpolitik und sekundär gegen Zusatzbelastungen durch den Finanzausgleich, jedoch nicht generell gegen Kompetenzenverschiebung vom Bund zu den Kantonen. Eine stärkere Zentralisierung der Aufgaben und Kompetenzen beim Bund wurde von den Gegnern der NFA sogar leicht überdurchschnittlich abgelehnt.

Table 2.4: Der neue Finanzausgleich – Anklang der Pro- und Kontra-Argumente bei den Stimmenden in Prozent

		Einver- standen	Nicht einver- standen	Weiss nicht	Konsis- tenz ^a
Pro-Argumente					
«Die Bergkantone müssen von den reicheren Kantonen unterstützt werden»	Total	90	7	3	67
	Ja	94	3	3	
	Nein	83	14	3	
«Die NFA bringt eine bessere Aufteilung der Aufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen»	Total	74	15	11	76
	Ja	88	4	8	
	Nein	49	34	17	
«Die NFA ist besser als die alte Regelung, weil sie nicht nur die Lasten der Berggebiete, sondern auch diejenigen der grossen Städte berücksichtigt»	Total	69	17	14	78
	Ja	85	3	12	
	Nein	42	41	17	
Kontra-Argumente					
«Mit der NFA kommt es zu einem Abbau von Sozialleistungen für Behinderte»	Total	35	53	12	62
	Ja	21	64	15	
	Nein	60	34	6	
«Kantone, die ihre Finanzen im Griff haben, sollen nicht für Kantone bezahlen müssen, die Defizite machen»	Total	36	51	13	49
	Ja	29	58	13	
	Nein	49	39	12	
«Der Bund sollte grundsätzlich mehr Kompetenzen haben und die Kantone weniger»	Total	32	57	11	33
	Ja	34	53	13	
	Nein	30	64	6	
<p>Resultate in Linienprozenten. Lesebeispiel: 90% aller Stimmenden (94% der Ja-Stimmenden; 83% der Nein-Stimmenden) pflichteten dem ersten Argument («Unterstützung der Berggebiete») zu, 7% (3% der Ja-Stimmenden und 14% der Nein-Stimmenden) lehnten es ab und 3% (3%; 3%) konnten sich nicht entscheiden.</p> <p>n Gesamtheit der antwortenden Stimmenden = 443–449</p> <p>^a Verhaltenskonsistenz liegt dann vor, wenn möglichst viele, die sich mit einem Pro-Argument (resp. Kontra-Argument) einverstanden erklären, auch tatsächlich ja (resp. nein) stimmen.</p> <p>© IPW/gfs.bern: VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 28. November 2004.</p>					

3. Die neue Finanzordnung

3.1 Die Ausgangslage

Es ist eine Besonderheit der Schweiz, dass die wesentlichen Steuern des Zentralstaates diesem nicht dauerhaft zugewiesen, sondern in zeitlich befristeten Verfassungsbestimmungen (Finanzordnung) definiert sind. Diese Verfassungsartikel enthalten auch die Höchststeuersätze der beiden wichtigsten Einnahmequellen, der einer Reichtumssteuer nahe kommenden direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer. Die Verankerung auf Verfassungsebene und die zeitliche Befristung haben zur Folge, dass die Bürgerinnen und Bürger alle paar Jahre in Volksabstimmungen über die Beibehaltung dieser Steuern entscheiden müssen. Um die Ende 2006 auslaufenden Bestimmungen zu ersetzen, beschloss das Parlament eine bis Ende 2020 gültige neue Finanzordnung. Dabei wurden die maximalen Steuersätze unverändert beibehalten. Die Vorlage war im Parlament unbestritten und wurde auch im Vorfeld der Abstimmung kaum bekämpft. Einzig die politisch unbedeutende Partei der Arbeit und drei Kantonssektionen der SVP (SG, VS, ZG) hatten die Nein-Parole ausgegeben. Unter diesen Umständen erstaunt es nicht, dass eine Abstimmungskampagne ausblieb. Die neue Finanzordnung fand am 28. November bei einer grossen Mehrheit der Stimmenden (73,8%) und allen Kantonen ausser Zug (49%) Zustimmung.

3.2 Die Wahrnehmung

Das Hauptargument im Parlament für die Beibehaltung der Befristung der Finanzordnung war, dass sie den Bürgerinnen und Bürgern die Gelegenheit gebe, von Zeit zu Zeit grundsätzlich über diese Steuern zu diskutieren. Diese Diskussion fand jedoch vor der Abstimmung vom 28. November nicht statt. Eine deutliche Mehrheit nicht nur der Stimmberechtigten, sondern auch der Stimmenden hatte denn auch keine Ahnung, um was es bei der neuen Finanzordnung ging. Von den befragten Stimmenden machten 57%

Tabelle 3.1: Neue Finanzordnung – Wahrnehmung der Inhalte (N = 996)

Wahrnehmung ^a	alle Befragten %	nur Teilnehmende %	nur Nicht-teilnehmende %
Steuern	13	24	7
– davon Weiterführung Bundessteuer und MWSt	(5)	(8)	(3)
– davon nur Weiterführung Bundessteuer	(2)	(5)	(1)
– davon nur Weiterführung MWSt	(2)	(6)	(0)
Falsche Antwort (vor allem Verwechslung mit NFA)	6	12	3
Weiss nicht / war zu kompliziert / keine Antwort	77	57	91

^a Weil Mehrfachnennungen erlaubt waren, übersteigt das Total der Prozente 100%.
© IPW/gfs.bern: VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 28. November 2004.

Tabelle 3.2: Neue Finanzordnung – Stimmverhalten nach politischen und gesellschaftlichen Merkmalen

Merkmale/Kategorien	% Ja ^a	(n)	Korrelationskoeffizient ^a
Total VOX (gewichtet)	74	417	
Zustimmung zur NFA			V = 0.61***
ja	92	274	
nein	35	134	
Vertrauen in Regierung			V = 0.33***
Vertrauen	88	178	
weder noch	81	64	
Misstrauen	57	173	
Einordnung auf der Links/Rechts-Achse			n.s.
Parteisympathie			n.s.
Politisches Interesse			n.s.
Wirtschaftssystem (Interventionismus/ Wettbewerb)			n.s.
Haushalteinkommen (Fr./Monat)			V = 0.23**
unter 3000	58	55	
3000–5000	73	81	
5000–7000	68	95	
7000–9000	81	70	
über 9000	90	60	
Alter			n.s.
Ausbildung			n.s.
Geschlecht			n.s.
Sprachregion			n.s.
Wohnort (Stadt/Land)			n.s.

^a Zur Interpretation der statistischen Masszahlen vgl. «Methodischer Steckbrief».
 © IPW/gfs.bern: VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 28. November 2004.

keine und weitere 12% falsche inhaltliche Angaben, namentlich indem sie dachten, sie hätte etwas mit der NFA zu tun. Nur gerade jeder vierte Stimmende wusste, dass es dabei um die Steuern des Bundes ging, wobei bloss 8% die Fortführung sowohl der direkten Bundessteuer als auch der Mehrwertsteuer angaben. Je rund 5% erwähnte nur eine dieser beiden Steuern. Auf den Abstimmungsentscheid hatte der aussergewöhnlich schlechte Kenntnisstand keine Auswirkungen. Nichtinformierte stimmten exakt gleich wie die wenigen, welche sich mit dem Inhalt der neuen Finanzordnung befasst hatten.

3.3 Das Abstimmungsprofil

Die schlechten Kenntnisse und die thematische und sprachliche Nähe zur Aufgabenverteilung (Finanzpolitik, Abkürzungen: NFA/NFO) führten dazu, dass die Einstellung

zur NFA zum wichtigsten Bestimmungsgrund für den Entscheid über die neue Finanzordnung wurde. Wer der NFA zustimmte, hiess zu 92% auch die neue Finanzordnung gut; wer die NFA ablehnte, votierte zu 65% ebenfalls gegen die Finanzordnung. Da das Vertrauen in die Regierung von grosser Bedeutung für die Zustimmung zur NFA war, erstaunt es nicht, dass dieses Vertrauen auch bei der Finanzordnung eine gewisse Rolle spielte. Unter den Personen, welche die NFA ablehnten, der neuen Finanzordnung aber zustimmten, waren solche mit intaktem Regierungsvertrauen überdurchschnittlich stark vertreten. Dieses Vertrauen war damit die Hauptursache für das um etwa zehn Prozentpunkte bessere Abschneiden der Finanzordnung gegenüber der NFA.

Wie bei der NFA waren auch bei der Finanzordnung die Einkommensverhältnisse das einzige soziale Merkmal, das die Stimmabgabe beeinflusste. Am deutlichsten war die Zustimmung bei Personen in gutsituierten Haushalten, am schwächsten war sie bei den niedrigsten Einkommensklassen. Alle anderen Kriterien (Alter, Ausbildung, Geschlecht, Sprache und Siedlungsform) wirkten sich nicht aus.

3.4 Die Entscheidungsmotive

Die Analyse der von den Befragten spontan, d.h. ohne vorgegebene Antwortkategorien genannten Gründe für ihren Entscheid bestätigt die grossen Unkenntnisse der Bürgerinnen und Bürger über diesen Abstimmungsgegenstand. Einer von fünf Ja-Stimmenden

Tabelle 3.3: Neue Finanzordnung – Motive der Stimmenden (mehrere Antworten möglich)

<i>Spontan geäusserte Gründe für den Entscheid</i>	<i>Alle Nennungen in % der Antwortenden*</i>	<i>Nur Erstnennung in %</i>
JA-Stimmende		
Einnahmen des Bundes sichern	23	19
Allgemein positive Äusserungen	21	17
Empfehlung von Bundesrat/Parlament befolgt	16	15
Wegen der Zustimmung zur NFA	10	8
Empfehlung von Parteien	4	3
Weiss nicht	22	22
NEIN-Stimmende		
Allgemein negative Äusserungen	32	26
Die bestehende Finanzordnung genügt	12	11
Gegen Steuererhöhungen	12	10
Weiss nicht	40	40

* Es waren bis zu 6 Antworten möglich. Insgesamt haben 327/90 befragte Ja-/Nein-Stimmende geantwortet. Weil mehrere Antworten möglich waren, kann das Total der Prozente in der ersten Kolonne auf über 100 ansteigen.
© IPW/gfs.bern: VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 28. November 2004.

vermochte seinen Entscheid nicht zu begründen; bei den Nein-Stimmenden waren es sogar zwei von fünf. Weitere 17% der Befürworter und 26% der Gegner konnten ihren Entscheid nur mit allgemeinen Urteilen (z.B. «ist gut/schlecht») begründen. Insbesondere bei den Gegnern, die immerhin rund einen Viertel der Stimmenden ausmachten, wusste kaum jemand ein konkretes und sachlich korrektes Argument zu nennen. Der meistgenannte konkrete Grund für die Gegner war, dass die bisherige Finanzordnung genüge. Dass es im Wesentlichen um nichts anderes als die Fortsetzung dieser auf Ende 2006 auslaufenden Ordnung ging, nahmen sie offenbar nicht zur Kenntnis. Auch das am zweithäufigsten erwähnte konkrete Gegenargument (Steuererhöhungen) zielt an der Sache vorbei, da die neue Finanzordnung die bisherigen Höchststeuersätze beibehält. Explizit gegen die direkte Bundessteuer resp. die Mehrwertsteuer äusserten sich nur 2% resp. 1% der Nein-Stimmenden.

Von den Ja-Stimmenden hielt sich knapp ein Viertel an das Argument des Bundesrates und der politischen Parteien, dass es um die Sicherung der Haupteinnahmen des Bundes gehe. Rund 16% gaben denn auch explizit an, sich auf die Empfehlung der Behörden verlassen zu haben. Die von uns bereits oben beim Abstimmungsverhalten gemachte Vermutung, dass die neue Finanzordnung als Teil der NFA angesehen wurde, findet ihre Bestätigung auch bei den Argumenten der Ja-Stimmenden: 10% von ihnen gaben an, dass sie der Finanzordnung zugestimmt hätten, weil dies die Konsequenz aus ihrem Ja zur NFA sei.

3.5 Pro- und Kontra-Argumente

Da zur neuen Finanzordnung keine Gegenkampagne stattfand, konnten wir auch keine Kontra-Argumente auf ihre Wirkung testen. Um trotzdem Aufschlüsse über die Motivation der Nein-Stimmenden zu erhalten, haben wir den Befragten einige mögliche, aber in der Öffentlichkeit nicht aufgetauchte Gegenargumente zur Beurteilung vorgelegt. Dabei ergab sich, dass die allgemeine Einschätzung des Steuersystems für den Entscheid über die neue Finanzordnung nur eine geringe Rolle gespielt hat. Die Ansicht, dass das Steuersystem zu kompliziert sei, wird von 75% der Nein-Stimmenden, aber auch von 70% der Ja-Stimmenden geteilt. Einen ähnlichen graduellen Unterschied von acht Prozentpunkten gibt es beim ebenfalls in beiden Lagern mehrheitsfähigen Urteil, dass die Steuerbelastung zu hoch sei. Eine deutliche Differenz besteht hingegen bei der Einschätzung der neuen Finanzordnung, befürchteten doch mehr als doppelt so viele Gegner als Befürworter, dass diese zu einer Steuererhöhung führen werde.

Das Hauptargument der Pro-Kampagne, die Sicherung der Einnahmen des Bundes, wird sowohl von Befürwortern als auch von Gegnern klar gutgeheissen. Unterschiedlich beurteilt wird von den beiden Lagern die Sonderbehandlung des Hotelgewerbes mit dem reduzierten Mehrwertsteuersatz, welche die Ja-Stimmenden akzeptieren und die Nein-Stimmenden ablehnen. Da diese Frage im Parlament zwar umstritten war, später in der Kampagne aber kaum mehr auftauchte, gehen wir aber davon aus, dass sie keinen Einfluss auf das Stimmverhalten ausübte.

Tabelle 3.4: Neue Finanzordnung – Anklang der Pro- und Kontra-Argumente bei den Stimmdenden in Prozent

		Einver- standen	Nicht einver- standen	Weiss nicht	Konsis- tenz ^a
Pro-Argumente					
«Der Bund braucht die Einnahmen der direkten Bundessteuer und der MWSt, um seine Aufgaben zu erfüllen»	Total	84	11	6	78
	Ja	88	6	6	
	Nein	70	25	5	
«Die Reduktion des Mehrwertsteuersatzes für die Hotelübernachtungen ist gerechtfertigt»	Total	39	42	19	82
	Ja	44	37	20	
	Nein	27	57	16	
«Die Festlegung von Höchststeuersätzen in der Verfassung schützt vor Steuererhöhungen»	Total	31	40	29	75
	Ja	31	40	29	
	Nein	29	43	28	
Kontra-Argumente					
«Das bestehende Steuersystem ist viel zu kompliziert»	Total	71	23	6	28
	Ja	70	23	7	
	Nein	75	24	1	
«Die Steuern sind allgemein zu hoch»	Total	56	38	6	29
	Ja	54	39	7	
	Nein	62	34	5	
«Mit der neuen Finanzordnung wird die Steuerbelastung noch mehr zunehmen»	Total	29	47	24	45
	Ja	22	55	24	
	Nein	49	26	26	
<p>Resultate in Linienprozenten. Lesebeispiel: 84% aller Stimmdenden (88% der Ja-Stimmdenden; 70% der Nein-Stimmdenden) pflichteten dem ersten Argument («Bund braucht die Einnahmen») zu, 11% (6% der Ja- und 25% der Nein-Stimmdenden) lehnten es ab und 6% (6%; 5%) konnten sich nicht entscheiden.</p> <p>n Gesamtheit der antwortenden Stimmdenden = 406–412.</p> <p>^a Verhaltenskonsistenz liegt dann vor, wenn möglichst viele, die sich mit einem Pro-Argument (resp. Kontra-Argument) einverstanden erklären, auch tatsächlich ja (resp. nein) stimmen.</p> <p>© IPW/gfs.bern: VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 28. November 2004.</p>					

4. Das Stammzellenforschungsgesetz

4.1 Die Ausgangslage

Das Gebiet der Forschung mit embryonalen menschlichen Stammzellen entwickelt sich schnell und ist verbunden mit der Hoffnung, Heilmittel und Behandlungsmethoden für bisher unheilbare Krankheiten zu entwickeln. Mit dem neuen Gesetz wird diese Forschung auch in der Schweiz gestattet, es werden ihr aber strenge Vorgaben zur Verhinderung von Missbräuchen (z.B. das Klonen von Menschen oder die Produktion von Embryos zu Forschungszwecken und für den Handel) gemacht. Im Parlament hatte es vor allem von Seiten der Grünen, der EVP, der EDU, der CVP und der SP erhebliche ethisch begründete Einwände gegen das Gesetz gegeben. Drei verschiedene Komitees aus umweltschutznahen und religiösen Kreisen ergriffen dagegen das Referendum. Beteiligt waren daran unter anderem der «Basler Appell gegen Gentechnologie», die aus dem Kampf gegen die Zulassung des Schwangerschaftsabbruchs entstandene Gruppierung «Ja zum Leben» und die rechtskonservative, den evangelischen Freikirchen nahe stehende Eidgenössisch Demokratische Union (EDU). Die Kampagne zur Volksabstimmung verlief recht lebendig. Von den Parteien gaben nur die Grünen, die EVP und die EDU die Nein-Parole aus; die CVP und die SP, deren Nationalratsfraktion gegen das Gesetz gestimmt hatte, empfahlen Zustimmung, ebenso die FDP, die Liberalen und die SVP. In der Abstimmung vom 28. November nahm das Volk das Gesetz mit einem Ja-Stimmenanteil von 66,4% an. In den Kantonen erreichte die Zustimmung Werte zwischen 54% (VS) und 86% (GE).

4.2 Die Wahrnehmung

Bei den Teilnehmenden waren die Kenntnisse über die Abstimmungsvorlage recht gut. Zwei von drei Personen wussten, dass es dabei um die gesetzliche Regelung der For-

Tabelle 4.1: Stammzellenforschungsgesetz – Wahrnehmung der Inhalte (N = 997)

Wahrnehmung ^a	alle Befragten %	nur Teilnehmende %	nur Nichtteilnehmende %
Gesetzlicher Rahmen für Forschung mit Stammzellen	48	66	37
Stammzellenforschung	31	46	23
Forschungsförderung	15	21	10
Entwicklung von Heilmitteln	8	9	8
Allgemeines (vor allem «ist etwas Gutes/Schlechtes»)	3	4	3
Falsche Antwort	0	0	0
Weiss nicht / keine Antwort	30	10	42

^a Weil Mehrfachnennungen erlaubt waren, übersteigt das Total der Prozente 100%.
© IPW/gfs.bern: VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 28. November 2004.

schung mit Stammzellen ging und weitere 8% erwähnten die Stammzellenforschung ohne Verweis auf Gesetzesvorschriften. Insgesamt 74% der Stimmenden und 44% der Nichtstimmenden gaben in der Befragung an, dass es um die Stammzellenforschung gegangen war. Ein Fünftel erwähnte die allgemeine Forschungsförderung und jede zehnte Person die Entwicklung von neuen Heilmitteln. Eine Verwechslungsgefahr mit den beiden anderen Themen bestand nicht und nur wenige (4%) mussten sich mit allgemeinen Aussagen wie gutes resp. schlechtes Gesetz behelfen. Relativ niedrig war im weitern der Anteil derjenigen, welche sich in den Tagen unmittelbar nach der Abstimmung an keine Inhalte erinnern konnten. Die Wahrnehmung des Inhalts der Vorlage war bei Befürwortenden und Gegnern des Gesetzes nahezu identisch. So erwähnten zum Beispiel die Gegner ebenso selten wie die Befürworter, dass es dabei um das Klonen von Menschen gehen würde, und der Aspekt, dass die Vorlage die Entwicklung neuer Heilmittel ermöglichen würde, wurde von ihnen ebenso oft genannt wie von den Ja-Stimmenden.

4.3 Das Abstimmungsprofil

Das Abstimmungsverhalten wurde von der politischen Einstellung und der Weltanschauung recht stark beeinflusst. Am wichtigsten war die Religiosität, gemessen als Häufigkeit der Teilnahme an Glaubensveranstaltungen. Personen, die eng mit einer Glaubensgemeinschaft verbunden sind, lehnten das Stammzellenforschungsgesetz ab, Personen ohne oder mit nur lockerer Kirchenbindung stimmten ihm zu. Wie wir unten bei den gesellschaftlichen Merkmalen der Stimmenden sehen werden, spielte dabei die Konfessionszugehörigkeit nur eine sekundäre Rolle. Neben der Religiosität lassen sich zwei weitere Einflussfaktoren feststellen. Der eine ist die Einstellung zum Umweltschutz. Wem dieser sehr wichtig ist, nahm die Vorlage zwar auch an, war ihr gegenüber jedoch überdurchschnittlich skeptisch eingestellt. Der zweite Faktor ist die Einstellung zu einer Modernisierung und aussenpolitischen Öffnung der Schweiz. Wer diese bejaht, stimmte dem neuen Gesetz besonders häufig zu. Unabhängig davon, also sowohl bei Modernisierern als auch bei Traditionalisten, war das Regierungsvertrauen von Bedeutung für den Abstimmungsentscheid. Wer der Regierung im allgemeinen vertraut, hat deutlich stärker zugestimmt und damit offenbar auch der Zusicherung der Behörden eher Glauben geschenkt, dass mit dem Gesetz Missbräuche in der Stammzellenforschung verhindert werden können. Die Volksabstimmung zur Stammzellenforschung war hingegen kein Konflikt zwischen Links und Rechts. Dies zeigt sich auch bei einer Analyse des Verhaltens der Parteisympathisanten. Am negativsten eingestellt waren CVP-nahe Stimmende, am positivsten die Anhänger der FDP. Die Sympathisanten der beiden wichtigsten Exponenten des linken und rechten Flügels des Parteienspektrums, der SP und der SVP, verhielten sich sehr ähnlich und positionierten sich in der Mitte zwischen der CVP und der FDP.

Tabelle 4.2: Stammzellenforschungsgesetz – Stimmverhalten nach politischen Merkmalen

Merkmale/Kategorien	% Ja ^a	(n)	Korrelationskoeffizient ^a
Total VOX (gewichtet)	67	471	
<i>Kirchgang (Häufigkeit)</i>			V = 0.28***
einmal pro Woche	41	58	
einmal pro Monat	(68)	44	
mehrmals jährlich	73	71	
nur spezielle Anlässe (Beerdigung, Taufe etc.)	77	187	
nie	(86)	22	
<i>Parteisympathie</i>			V = 0.24***
SP	68	119	
CVP	(42)	33	
FDP	92	59	
SVP	(62)	39	
keine Partei	70	121	
<i>Öffnen/Verschliessen</i>			V = 0.22***
Für offene Schweiz	74	325	
Gemischte Wertvorstellungen	55	105	
Für Abschliessung der Schweiz	(39)	26	
<i>Wirtschaft/Umweltschutz</i>			V = 0.20***
Priorität Wirtschaft	(72)	36	
Gemischte Wertvorstellungen	75	234	
Priorität Umweltschutz	56	186	
<i>Vertrauen in Regierung</i>			V = 0.20***
Vertrauen	77	193	
teils/teils	64	78	
Misstrauen	57	198	
<i>Moderne/Tradition</i>			V = 0.17**
Für neuerungsfreundliche Schweiz	76	193	
Gemischte Wertvorstellungen	62	197	
Für Wahrung der Tradition	55	69	
<i>Vollbeschäftigung</i>			V = 0.13*
ist sehr wichtig	69	323	
Gemischte Wertvorstellungen	71	88	
ist nicht wichtig	(50)	48	
<i>Einordnung auf der Links/Rechts-Achse</i>			n.s.
<i>Mitgliedschaft in Umweltschutzorganisationen</i>			n.s.
<i>Politisches Interesse</i>			n.s.

^a Zur Interpretation der statistischen Masszahlen vgl. «Methodischer Steckbrief».

Die Zahlen in Klammern geben lediglich eine Tendenz an, da die Anzahl Fälle unter 50 liegt und deshalb keine statistischen Schlüsse zulässt.

© IPW/gfs.bern: VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 28. November 2004.

Von den sozialen, ökonomischen und kulturellen Merkmalen ging nur wenig Wirkung aus. Am wichtigsten war die Konfessionszugehörigkeit. Angehörige der protestantischen Landeskirche stimmten am deutlichsten zu, das Verhalten der Katholiken entsprach dem Landesmittel. Die Differenz zwischen den Protestanten und Katholiken ergibt sich einerseits daraus, dass bei Letzteren die wie oben dargestellt mehrheitlich Nein stimmenden häufigen Kirchenbesucher zahlreicher vertreten sind. Aber auch in den Gruppen der seltener oder nie Praktizierenden gab es bei den Katholiken mehr Gegner als bei den Protestanten. Bei den Mitgliedern anderer Religionsgemeinschaften (das sind unter den Stimmberechtigten vor allem diejenigen der evangelischen Freikirchen) sowie bei Personen, die sich zu keiner Glaubensgemeinschaft zählen, waren die Gegner mit je ca. 50% überdurchschnittlich stark vertreten. Etwas über dem Mittel lag der Nein-Stimmenanteil auch bei Personen mit tiefer oder mittlerer formaler Bildung und bei den Deutschschweizern. Nicht von Bedeutung für den Abstimmungsentscheid waren hingegen das Geschlecht, das Einkommen und die Siedlungsform.

Tabelle 4.3: Stammzellenforschungsgesetz – Stimmverhalten nach gesellschaftlichen Merkmalen

<i>Merkmale/Kategorien</i>	<i>% Ja^a</i>	<i>(n)</i>	<i>Korrelationskoeffizient^a</i>
Total VOX (gewichtet)	67	471	
<i>Konfessionszugehörigkeit</i>			<i>V = 0.20**</i>
Protestantisch	74	190	
Katholisch	66	184	
Andere	(48)	31	
keine	52	64	
<i>Ausbildung</i>			<i>V = 0.17**</i>
Obligatorische Schulzeit	(55)	38	
Berufslehre	63	182	
Matur/Lehrerseminar	(76)	45	
Fachschule	73	96	
Universität, Fachhochschule	71	103	
<i>Sprachregion</i>			<i>V = 0.12*</i>
Deutsch	63	340	
Französisch	76	116	
<i>Geschlecht</i>			n.s.
<i>Haushalteinkommen</i>			n.s.
<i>Wohnort (Stadt/Land)</i>			n.s.

^a Zur Interpretation der statistischen Masszahlen vgl. «Methodischer Steckbrief». Die Zahlen in Klammern geben lediglich eine Tendenz an, da die Anzahl Fälle unter 50 liegt und deshalb keine statistischen Schlüsse zulässt.
© IPW/gfs.bern: VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 28. November 2004.

4.4 Die Entscheidungsmotive

Die beiden Lager der Befürworter und der Gegner des Gesetzes über die Stammzellenforschung trennte vor allem ihre grundsätzlich unterschiedliche Haltung zur Wissenschaft und dem durch sie ermöglichten technologischen Fortschritt. Während die Ja-Stimmenden von einem Fortschrittsglauben geprägt sind, herrscht bei den Gegnern Misstrauen gegen die Forschung und Angst vor einer durch sie verursachten unkontrollierbaren Entwicklung vor. Die grundsätzlich positive Einstellung zur Forschung war für knapp die Hälfte der Ja-Stimmenden ein wichtiges Entscheidungsmotiv. Etwa gleich viele (aber deutlich weniger als Erstnennung) nannten den von der Stammzellenforschung erhofften medizinischen Fortschritt. Das dritt wichtigste Motiv war die Erwartung, dass sich die Zulassung der Forschung mit Stammzellen günstig auf den Wirtschaftsstandort Schweiz auswirken würde. Ungeachtet ihrer verschiedenen sozialen, ökonomischen und politischen Hintergründe waren sich die Ja-Stimmenden in der Gewichtung der Entscheidungsmotive weitgehend einig. So gaben beispielsweise ältere Personen die Entwicklung neuer Heilmittel nicht häufiger als Grund für ihre Zustimmung an als andere. Der einzige nennenswerte Unterschied besteht darin, dass Personen mit niedriger formaler Bildung die erwarteten Fortschritte in der Medizin überproportional oft erwähnten,

Tabelle 4.4: Stammzellenforschungsgesetz – Motive der Stimmenden (mehrere Antworten möglich)

<i>Spontan geäusserte Gründe für den Entscheid</i>	<i>Alle Nennungen in % der Antwortenden^a</i>	<i>Nur Erstnennung in %</i>
JA-Stimmende		
Grundsätzlich für Förderung der Forschung	45	36
Fördert den medizinischen Fortschritt	44	15
Fördert die Wirtschaft, den Wirtschaftsstandort Schweiz	32	15
Verhindert Missbräuche in der Forschung	8	8
Allgemeines (vor allem bin für Gentechnologie)	8	7
Empfehlung von Bundesrat/Parlament	3	3
Weiss nicht, falscher Grund	4	4
NEIN-Stimmende		
Moralische und ethische Einwände	54	39
Misstrauen gegen Forschung generell und Stammzellenforschung	45	23
– davon spezifisch gegen Stammzellenforschung	(18)	(9)
Angst vor unbekannter Entwicklung	41	26
– davon spezifisch vor Klonen	(6)	(4)
Allgemeines (vor allem ist schlecht)	12	7
Weiss nicht, falscher Grund	6	6
^a Es waren bis zu 6 Antworten möglich. Insgesamt haben 330/141 befragte Ja-/Nein-Stimmende geantwortet. Weil mehrere Antworten möglich waren, steigt das Total der Prozente in der ersten Kolonne auf über 100 an. © IPW/gfs.bern: VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 28. November 2004.		

während Hochschulabsolventen den Vorteil für den Wirtschaftsstandort Schweiz in den Vordergrund stellten.

Ein sehr wichtiges Motiv für die Ablehnung des Gesetzes waren moralische und ethische Bedenken gegen die Stammzellenforschung. Mehr als die Hälfte der Nein-Stimmenden äusserten sich entsprechend, 40% nannten diese Bedenken an erster Stelle. Fast ebenso oft erwähnt wie die moralischen Einwände wurden zwei weitere Motive: Zum einen ein grundsätzliches Misstrauen gegen die Forschung, das sich keineswegs nur auf die zur Debatte stehende Forschung an Stammzellen bezog, zum anderen die Angst vor Risiken, welche sich aus dieser Forschung und ihrer praktischen Anwendung ergeben könnten.

Tabelle 4.5: Stammzellenforschungsgesetz – Anklang der Pro- und Kontra-Argumente bei den Stimmenden in Prozent

		Einver- standen	Nicht einver- standen	Weiss nicht	Konsis- tenz ^a
Pro-Argumente					
«Die Stammzellenforschung gibt den Patientinnen und Patienten, für die es noch keine Heilung gibt, neue Hoffnung»	Total	86	11	3	75
	Ja	97	1	2	
	Nein	65	31	4	
«Ein Verbot der Stammzellenforschung schadet dem Forschungsplatz Schweiz»	Total	76	21	3	79
	Ja	90	8	2	
	Nein	47	48	5	
«Die rechtlichen und ethischen Auflagen, die das Parlament den ForscherInnen bei der Stammzellenforschung macht, genügen»	Total	64	25	11	82
	Ja	79	10	11	
	Nein	35	54	11	
Kontra-Argumente					
«Auch ein nur wenige Tage altes Embryo muss absolut geschützt werden»	Total	47	43	10	4
	Ja	33	55	12	
	Nein	76	19	5	
«Die Stammzellenforschung öffnet dem Klonen von Menschen Tür und Tor»	Total	33	62	5	69
	Ja	15	80	5	
	Nein	68	26	6	
«Stammzellenforschung kostet viel, was die Gesundheitskosten weiter in die Höhe treiben wird»	Total	37	54	9	57
	Ja	24	69	7	
	Nein	64	22	14	

Resultate in Linienprozenten. Lesebeispiel: 86% aller Stimmenden (97% der Ja-Stimmenden; 65% der Nein-Stimmenden) pflichteten dem ersten Argument («Neue Hoffnung für Patienten») zu, 11% (1% der Ja-Stimmenden; 31% der Nein-Stimmenden) lehnten es ab und 3% (2%; 4%) konnten sich nicht entscheiden.

ⁿ Gesamtheit der antwortenden Stimmenden = 530–534.

^a Verhaltenskonsistenz liegt dann vor, wenn möglichst viele, die sich mit einem Pro-Argument (resp. Kontra-Argument) einverstanden erklären, auch tatsächlich ja (resp. nein) stimmen.

© IPW/gfs.bern: VOX-Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 28. November 2004.

Diese beiden grundsätzlich wissenschaftskritischen Motive (Misstrauen gegen die Forschung und Angst vor Folgerisiken) wurden von insgesamt 49% der Gegner an erster Stelle genannt, also noch öfter als die moralischen und ethischen Bedenken. Die von einem Teil der Gegner in der Kampagne in den Vordergrund gestellte Gefahr, dass mit dem neuen Gesetz das Klonen von Menschen eingeleitet würde, wurde bei diesen spontan, d.h. ohne vorgegebenen Antwortkategorien gegebenen Antworten, bloss von 6% der Nein-Stimmenden als Entscheidungsgrund erwähnt.

4.5 Pro- und Kontra-Argumente

Da es beim Entscheid über das Stammzellenforschungsgesetz primär um einen Wertekonflikt ging, erstaunt es nicht, dass die beiden Lager die von uns vorgelegten Pro- und Kontra-Argumente sehr gegensätzlich beurteilten. Dabei fällt auf, dass die Ja-Stimmenden mit den vor allem wertbezogenen Gegenargumenten wesentlich weniger anfangen konnten als umgekehrt die Nein-Stimmenden mit den mehrheitlich interessenbezogenen Pro-Argumenten. So war etwa auch bei den Gegnern eine klare Mehrheit davon überzeugt, dass die Stammzellenforschung einen Beitrag zum medizinischen Fortschritt leisten kann. Zudem war sich die Hälfte der Gegner bewusst, dass sich eine Zustimmung zum Gesetz wirtschaftlich positiv auswirken würde. Trotzdem haben sie Nein gestimmt, da bei ihnen die moralischen und ethischen Bedenken sowie die Angst vor Risiken offenbar stärker waren als diese Vorteile.

Dass für die Nein-Stimmenden die grundsätzliche ethische Beurteilung und die Angst vor der Forschung und ihren Risiken ausschlaggebend waren, zeigt auch ihre Reaktion auf ein interessenbezogenes Gegenargument: Die Aussage, mit dieser anspruchsvollen Forschung würden die Gesundheitskosten weiter ansteigen, fand von den drei Gegenargumenten die schwächste Zustimmung, und überdurchschnittlich viele Gegner hatten dazu keine Meinung. Mehr Anklang fanden die in der Gegenpropaganda verwendete Behauptung, dass mit der Stammzellenforschung das Klonen von Menschen eingeleitet werde, und vor allem das Postulat, dass jedes Embryo absolut geschützt werden muss. Die höchste Konsistenz weisen zwei Argumente auf, die bei den spontan geäußerten Motiven relativ unbedeutend waren: Die Überzeugung, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen Missbräuche verhindern resp. die Furcht, dass damit das Klonen von Menschen ermöglicht werde. Wer der ersten Aussage zustimmte, legte zu 82% ein Ja in die Urne, wer die zweite akzeptierte, stimmte zu 69% mit Nein.

5. Methodischer Steckbrief

Der vorliegende Bericht beruht auf einer von der VOX-Partnerschaft realisierten Nachbefragung. Das Forschungsinstitut gfs.bern führte die Befragung innerhalb von acht Tagen nach der Volksabstimmung vom 28. November 2004 durch. Dabei fanden gut 92% der Interviews in den ersten vier Tagen statt. Die Analyse wurde durch das Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern (IPW) vorgenommen.

Die Befragung wurde von 44 BefragterInnen von zu Hause aus telefonisch ausgeführt, wobei das Forschungsinstitut gfs.bern als Kontrollinstanz die Möglichkeit hatte, die Interviews extern zu beaufsichtigen. Für die BefragterInnen und die Befragten war diese Überwachung nicht erkennbar, sie hatten davon aber Kenntnis. Die Stichprobenziehung erfolgte in einem dreistufigen Zufallsverfahren, wobei auf der ersten Stufe (Sprachregionen) eine proportionale Schichtung vorgenommen wurde. Hierfür bildeten die offiziellen Statistiken des Jahres 2000 die Grundlage. Auf der zweiten Stufe (Haushalte) erfolgte eine Zufallsauswahl aus dem elektronischen Telefonverzeichnis der Swisscom. Die Auswahl auf der dritten Stufe (stimmberechtigte Personen aus dem jeweiligen Haushalt) erfolgte nach dem «Geburtstagsprinzip». Die Stichprobe betrug 1001, wobei mit Stimmberechtigten, die sich nicht an der Volksabstimmung beteiligt hatten, nur ein Teil des Interviews durchgeführt wurde. Von den ursprünglich ausgewählten 6433 Adressen wären 5669 für ein Interview in Frage gekommen. Davon konnten 354 nicht kontaktiert werden, verweigerten 1961 die Befragung, 11 wurden nach dem Interview als unbrauchbar eliminiert und 1087 Interviews konnten nicht durchgeführt werden, weil im Haushalt keine Zielperson mehr vorhanden war. Die Verweigerungsquote belief sich auf 70%; d.h. mit 30% der kontaktierten Personen konnte ein Interviews durchgeführt und verwendet werden.⁴

Die Bestimmung des Signifikanzniveaus stützt sich auf den Unabhängigkeitstest mittels Chi-Quadrat. Dabei bedeutet * eine Signifikanz von unter 0.05, ** eine solche von unter 0.01 und *** eine solche von unter 0.001. Im ersteren Fall heisst dies, dass die Wahrscheinlichkeit, dass ein Zusammenhang zwischen zwei Variablen zufällig entstanden ist, unter fünf Prozent liegt, im letzten Fall wäre diese Wahrscheinlichkeit bei weniger als einem Promille. Alle Beziehungen zwischen zwei Variablen mit einem Signifikanzwert von über 0.05 sind gemäss statistischen Konventionen für die Sozialwissenschaft als nicht signifikant anzusehen. Als Beziehungsmass für bivariate Beziehungen wurde der Koeffizient von Cramer's V verwendet. Bei diesem Koeffizienten kann bei einem Wert von 0 von keinem Zusammenhang und bei einem Wert von 1 von einem vollständigen Zusammenhang ausgegangen werden. Die Werte für unterschiedliche bivariate Beziehungen lassen sich allerdings nicht direkt vergleichen, da zu ihrer Berechnung auch die Anzahl der Merkmalskategorien beider Variablen und die Fallzahl verwendet wird.

Die gesellschaftliche Repräsentativität ist weitgehend gewährleistet. Die Abweichungen beim Geschlecht und bei den verschiedenen Altersklassen beträgt maximal 2%, was innerhalb des Bereichs des zulässigen Stichprobenfehlers liegt. Wie immer sind die AbstimmungsteilnehmerInnen in der Stichprobe übervertreten. Die Abweichung von der

⁴ Vgl. dazu und zu weiteren technischen Angaben auch Longchamp, Claude / Golder, Lukas / Tschöpe, Stephan / Roussetot, Bianca, *Technischer Bericht zur VOX-Analyse Nr. 85 vom 28. November*, Bern 2004.

realen Abstimmungsbeteiligung ist mit 14 Prozentpunkten im Rahmen früherer VOX-Analysen.⁵ In der Umfrage ist der Anteil der Befragten, welche angaben, den einzelnen Vorlagen zugestimmt zu haben, um vier bis sechs Prozentpunkte zu hoch ausgefallen. Wir haben, wie seit der VOX-Analyse Nr. 70 üblich, für die Durchführung bestimmter Berechnungen Gewichtungsfaktoren für die Beteiligung resp. das Abstimmungsverhalten verwendet.⁶

Die Grösse der Stichprobe (1001 Personen) ergibt bei einer reinen Zufallsauswahl und einer Verteilung der Prozentwerte von 50%:50% einen Stichprobenfehler von ± 3.2 Prozentpunkten. Bei einer geringeren Stichprobengrösse erhöht er sich, z.B. bei den 452 effektiven AbstimmungsteilnehmerInnen bei der NFA-Vorlage auf ± 4.7 Prozentpunkte. Liegen die Prozentwerte weiter auseinander, so reduziert sich der Stichprobenfehler (z.B. bei einem Ergebnis von rund 70%:30% auf ± 4.3 und bei 80%:20% auf ± 3.8).

6. Hauptresultate der Abstimmungsanalyse vom 28. November 2004

Am 28. November 2004 entschieden die Stimmberechtigten über drei Vorlagen. Es ging um eine Neuregelung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen mit einer neuen Berechnungsformel für den interkantonalen Finanzausgleich (NFA), um die Fortführung der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer (neue Finanzordnung) und um ein neues Gesetz, das die Forschung mit Stammzellen aus menschlichen Embryos unter strengen Auflagen erlaubt. Alle drei Vorlagen wurden gutgeheissen. Dieses Ergebnis war keine Überraschung, fiel aber deutlicher als erwartet aus.

Die Beteiligung lag mit 36,2% um fast zehn Prozentpunkte unter dem Mittelwert der letzten Jahre. Angesichts dieser tiefen Beteiligung lässt sich kaum von einer Mobilisierung sprechen. Beteiligt haben sich fast nur diejenigen, welche ohnehin nahezu keinen Urnengang auslassen. Wer hingegen wenig an Politik interessiert ist und bloss von Fall zu Fall an Volksabstimmungen teilnimmt, liess sich nicht mobilisieren. Obwohl vor allem die Linke (gegen die NFA) und kirchliche Gruppen und Grüne (gegen das Stammzellenforschungsgesetz) im Abstimmungskampf aktiv waren, beteiligte sich deren Anhängerschaft nicht überdurchschnittlich. Als wichtigsten Entscheid bezeichneten die Stimmden denjenigen über das Stammzellenforschungsgesetz; dies gilt sowohl für die persönliche als auch für die nationale Bedeutung. Erstaunen mag die Einstufung der neuen Finanzordnung als unwichtigste Vorlage, bilden doch die auf sie gestützten Steuereinnahmen die materielle Grundlage für die bundesstaatliche Tätigkeit. Dabei ist dieses Urteil nicht nur auf die weit verbreitete Unkenntnis über den Abstimmungsgegenstand zurückzuführen. Auch Personen, welche Angaben zum Inhalt machen konnten, waren der Meinung, dass die Finanzordnung für den Staat weniger wichtig sei als die beiden anderen Vorlagen. Ausgewirkt hat sich hier offenbar das Fehlen einer organisierten Opposition und damit auch einer echten Kampagne.

⁵ Wenn von denjenigen ausgegangen wird, welche eine Angabe zu ihrem Abstimmungsentscheid machen, reduziert sich die Übertretung auf 6–11 Prozentpunkte (je nach Vorlage).

⁶ Vgl. dazu Longchamp e.a., a.a.O., S. 24–25.

Der NFA (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung)

Es ging bei der NFA um die Neuordnung sowohl der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen als auch des Finanzausgleichs zwischen den Kantonen. Für die Stimmenden stand der Finanzausgleich eindeutig im Mittelpunkt. Mehr als die Hälfte von ihnen (55%) nannte ihn an erster Stelle; die Aufgabenneuverteilung wurde bloss von 14% der Stimmenden an erster Stelle genannt. Praktisch alle wussten aber, dass es bei der NFA um mehr als nur die Kantonalisierung der Unterstützung von Behinderten oder die Zusatzbelastung der reichen Kantone ging.

Das Abstimmungsverhalten war von den politischen Einstellungen nur schwach geprägt. Zwar bestehen Unterschiede zwischen Links und Rechts. Von einem Links-Rechts-Graben zu sprechen wäre jedoch übertrieben, haben doch auch die Linke insgesamt und die Sympathisanten der SP im besonderen der NFA mehrheitlich zugestimmt. Verantwortlich für diese mangelhafte Befolgung der Parteiparolen durch die Linken war das Vertrauen in den Bundesrat. Wer von den sich links einstufoenden Personen der Regierung zugesteht, primär das Wohl des ganzen Volkes im Auge zu haben, stimmte Ja, wer ihr misstraut, folgte den Empfehlungen der linken Parteien und stimmte Nein. Von den sozialen Merkmalen hatte nur das Haushaltseinkommen einen gewissen Einfluss auf das Abstimmungsverhalten. Alle Einkommensklassen stimmten zwar der NFA zu, Gut-situierte jedoch mit deutlicherer Mehrheit als wirtschaftlich schlecht gestellte Personen. Alter, Ausbildung, Geschlecht, Sprachregion und Siedlungsform (Stadt/Land) spielten hingegen keine Rolle.

Bei den Befürwortern der NFA gab es keinen dominierenden Entscheidungsgrund. Auffallend ist aber, dass wesentlich mehr Befragte als bei anderen Abstimmungen spontan angaben, der Empfehlung von Bundesrat und Parlament gefolgt zu sein. Bei der Mehrzahl der Gegner stand die Sorge um die Beibehaltung der staatlichen Leistungen für die Behinderten im Zentrum; Einwände gegen den föderalistischen Staatsaufbau an sich spielten dagegen keine Rolle. Etwa ein Viertel der Nein-Stimmenden protestierten, gegen die zusätzlichen Belastungen für die wohlhabenderen Kantone. Das Grundprinzip des Finanzausgleichs, die Unterstützung der ärmeren durch die reichen Kantone, war allerdings unbestritten. Nicht nur fast alle Befürworter, sondern auch 83% der Gegner der NFA-Vorlage bekannten sich zu diesem Grundsatz.

Die neue Finanzordnung

Es ist eine Besonderheit der Schweiz, dass die wesentlichen Einnahmequellen des Zentralstaates (insbesondere die Mehrwertsteuer und die einer Reichtumssteuer nahe kommende direkte Bundessteuer) diesem nicht dauerhaft zugewiesen sind. Sie sind in zeitlich befristeten Verfassungsbestimmungen (Finanzordnung) festgehalten, über die in regelmässigen Abständen eine Volksabstimmung durchgeführt werden muss. Das Hauptargument im Parlament für die Beibehaltung dieser Befristung war, dass sie den Bürgerinnen und Bürgern die Gelegenheit gebe, von Zeit zu Zeit grundsätzlich über diese Steuern zu diskutieren. Diese Diskussion hat jedoch bei der Abstimmung vom 28. November nicht stattgefunden. Eine deutliche Mehrheit der Stimmenden hatte keine Ahnung, um

was es bei der neuen Finanzordnung ging. Knapp drei von fünf (57%) konnten keine Angaben zum Inhalt machen und weitere 12% hatten davon falsche Vorstellungen, namentlich indem sie glaubten, die Finanzordnung sei ein Teilaspekt der NFA. Nur gerade jeder vierte Stimmende wusste, dass es dabei um die Steuern des Bundes ging. Auf den Abstimmungsentscheid hatte der aussergewöhnlich schlechte Kenntnisstand jedoch keine Auswirkungen. Nichtinformierte stimmten exakt gleich wie die wenigen, welche sich mit dem Inhalt der neuen Finanzordnung befasst hatten.

Die schlechten Kenntnisse und die Verwechslung mit der NFA führten dazu, dass die Einstellung zur NFA zum wichtigsten Bestimmungsgrund für den Entscheid über die neue Finanzordnung wurde. Wer der NFA zustimmte, hiess zu 92% auch die neue Finanzordnung gut; wer die NFA ablehnte, votierte zu 65% ebenfalls gegen die Finanzordnung.

Die Analyse der von den Befragten spontan, d.h. ohne vorgegebene Antwortkategorien genannten Gründen, für ihren Entscheid bestätigt die grossen Unkenntnisse über diesen Abstimmungsgegenstand. Insbesondere bei den Gegnern wusste kaum jemand ein konkretes und sachlich korrektes Argument zu nennen. Der meistgenannte konkrete Grund für die Gegner war, dass die bisherige Finanzordnung genüge. Dass es eben genau um die Fortführung dieser auf Ende 2006 auslaufenden Ordnung ging, nahmen sie offenbar nicht zur Kenntnis. Bei den von uns zur Beurteilung vorgelegten Kontra-Argumenten stimmte die Hälfte der Gegner der Behauptung zu, dass die neue Finanzordnung zu einer Steuererhöhung führen würde. Dies bestätigt unsere Vermutung, dass viele Stimmende die Finanzordnung als Teil der NFA begriffen haben, gegen die ja mit diesem Argument geworben worden war. Explizit gegen die direkte Bundessteuer resp. die Mehrwertsteuer äusserten sich nur 2% resp. 1% der Nein-Stimmenden.

Das Stammzellenforschungsgesetz

Bei den Stimmenden waren die Kenntnisse über die Vorlage recht gut: 74% wussten, dass es um die Forschung mit Stammzellen ging, und zwei von drei Personen erwähnten explizit, dass es sich um eine gesetzliche Regelung dieser Forschung handelte. Die Wahrnehmung der Vorlage bei Befürwortenden und Gegnern des Gesetzes war nahezu identisch. Die Annahme, dass die Gegner darunter vor allem das Klonen von Menschen und die Befürworter die Entwicklung neuer Heilmittel verstanden hätten, trifft nicht zu.

Das Abstimmungsverhalten wurde von der politischen Einstellung und der Weltanschauung recht stark beeinflusst. Am wichtigsten war die Religiosität, gemessen als Häufigkeit der Teilnahme an Gottesdiensten. Personen, die eng mit einer Glaubensgemeinschaft verbunden sind, lehnten das Stammzellenforschungsgesetz ab, Personen ohne oder mit nur lockerer Kirchenbindung stimmten ihm zu. Zusätzlich spielte die Konfessionszugehörigkeit eine gewisse Rolle. Unabhängig von der Intensität der kirchlichen Bindung waren Katholiken und vor allem Mitglieder evangelischer Freikirchen dem Gesetz gegenüber skeptischer eingestellt als Angehörige der protestantischen Landeskirche. Daneben übte auch die Einstellung zum Umweltschutz einerseits und zu den Traditionen andererseits einen gewissen Einfluss auf das Abstimmungsverhalten aus. Wer sich stark für einen dieser beiden Werte engagiert, lehnte die Vorlage überdurchschnittlich oft ab. Ebenfalls

unter dem Mittel lag der Ja-Stimmenanteil bei Stimmenden mit tiefer oder mittlerer formaler Bildung und bei den Deutschschweizern. Nicht von Bedeutung für den Abstimmungsentscheid waren hingegen das Geschlecht, das Alter und das Einkommen.

Die Befürworter und die Gegner trennte vor allem ihre grundsätzlich unterschiedliche Haltung zur Wissenschaft und dem durch sie ermöglichten technologischen Fortschritt. Während die Ja-Stimmenden von einem Fortschrittsglauben geprägt sind, herrscht bei den Gegnern Misstrauen gegen die Forschung und Angst vor einer durch sie verursachten unkontrollierbaren Entwicklung vor. Die grundsätzlich positive Einstellung zur Forschung war für knapp die Hälfte der Ja-Stimmenden ein wichtiges Entscheidungsmotiv. Etwa gleich viele (aber deutlich weniger als Erstnennung) gaben den von der Stammzellenforschung erhofften medizinischen Fortschritt an. Das dritt wichtigste Motiv war die Erwartung, dass sich die Zulassung dieser Forschung günstig auf den Wirtschaftsstandort Schweiz auswirken werde.

Ein sehr wichtiges Motiv für die Ablehnung des Gesetzes waren moralische und ethische Bedenken gegen die Stammzellenforschung: 40% der Nein-Stimmenden nannten diese Bedenken an erster Stelle. Noch bedeutsamer waren allerdings grundsätzlich wissenschaftskritische Motive. Das generelle Misstrauen gegen die Forschung und die Angst vor Folgerisiken wurden von insgesamt 49% der Gegner an erster Stelle als Entscheidungsmotiv genannt. Die von einem Teil der Gegner in der Kampagne in den Vordergrund gestellte Gefahr, dass mit dem neuen Gesetz das Klonen von Menschen eingeleitet würde, erwähnten bei diesen spontan, d.h. ohne vorgegebene Antwortkategorien gegebenen Antworten nur wenige Nein-Stimmende (6%) als Entscheidungsgrund.

Die Analyse der Stellungnahmen zu den von uns vorgelegten Argumenten zeigte jedoch, dass die Behauptung, das Klonen von Menschen werde erlaubt, nicht wirkungslos geblieben war. Fast 70% der Gegner gaben sich überzeugt, dass dies mit dem neuen Gesetz möglich wird. Ein Teil davon mag nicht gewusst haben, dass dies das Gesetz ausdrücklich verbietet; bei den vielen Nein-Stimmenden, welche der Wissenschaft generell misstrauen, dominierte wohl die Ansicht, dass die Politik nicht in der Lage sei, der Forschung effektiv Grenzen zu setzen.

Zur Methode

Die vorliegende Untersuchung beruht auf einer von der VOX-Partnerschaft realisierten Nachbefragung. Das Forschungsinstitut gfs.bern führte die Befragung innerhalb von acht Tagen nach der Volksabstimmung vom 28. November 2004 durch, wobei mehr als 90% der Interviews in den vier Tagen nach der Abstimmung stattfanden. Die Analyse der Daten wurde durch das Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern (IPW) vorgenommen. Die Befragung wurde von 44 BefragterInnen von zu Hause aus telefonisch ausgeführt, wobei das Forschungsinstitut gfs.bern als Kontrollinstanz die Möglichkeit hatte, die Interviews extern zu beaufsichtigen. Für die BefragterInnen und die Befragten war diese Überwachung nicht erkennbar, sie hatten davon aber Kenntnis. Die Stichprobenziehung erfolgte in einem dreistufigen Zufallsverfahren. Der Stichprobenumfang beträgt 1001 stimmberechtigte Personen.

**«gfs.bern macht seine Analysen zugänglich –
kundengerecht und neu strukturiert»**

Zusätzlich zu der thematischen Website www.polittrends.ch hat gfs.bern seit dem Spätsommer 2004 zwei zusätzliche, den anderen Kompetenzgebieten gewidmete Internetseiten ins Leben gerufen: www.kommunikationstrends.ch und www.soziotrends.ch

WWW.POLITRENDS.CH

- Abstimmungsforschung
- Wahlforschung
- Parteienforschung
- Partizipationsforschung
- Modernisierung staatlicher Politiken
- Politikbereiche

WWW.SOZIOTRENDS.CH

- Gesundheitsforschung
- Bildungsforschung
- Migrationsforschung
- Leben in der Schweiz
- Wohnen

WWW.KOMMUNIKATIONSTRENDS.CH

- Öffentliche Meinung
- Kommunikationsforschung
- Imageforschung
- Kommunikation von Organisationen
- Mediennutzung

WWW.GFSBERN.CH

Unsere Institutswebsite mit der Vorstellung der

- Dienstleistungen
- Methodik
- Referenzen
- MitarbeiterInnen
- Öffentlich zugängliche Publikationen, Forschungsberichte, Präsentationen, Vorträge und Medienmitteilungen