

---

Vorlagen vom 28. November 2021

---

# Abstimmungsmonitor

---

Covid-19-Gesetz

---

Pflegeinitiative

---

Justizinitiative

---

## Schlussbericht



Universität  
Zürich <sup>UZH</sup>

---

fög – Forschungszentrum  
Öffentlichkeit und  
Gesellschaft / Universität  
Zürich

---

26.11.2021

---

---

Inhalt:

---

- |    |                  |
|----|------------------|
| 2  | Überblick        |
| 5  | Covid-19-Gesetz  |
| 8  | Pflegeinitiative |
| 10 | Justizinitiative |
| 12 | Methode          |
- 

---

Der Abstimmungsmonitor des fög wurde Anfang 2013 erstmals lanciert und erfasst die Medienresonanz und die Tonalität der Beiträge im Vorfeld von eidgenössischen Volksabstimmungen. Der Abstimmungsmonitor wird von der Gottlieb und Hans Vogt Stiftung, von der Stiftung FERS sowie aus eigenen Mitteln finanziert.

---

# Überblick

## Linards Udris

In der Schweizer Medienarena wird über die drei Abstimmungsvorlagen unterschiedlich intensiv berichtet (Abb. 1). Das Covid-19-Gesetz erfährt insgesamt sehr viel Beachtung, nämlich doppelt so viel wie die Pflegeinitiative und fast viermal so viel wie die Justizinitiative. Beim Covid-19-Gesetz ist die Tonalität der Medienberichterstattung im Vergleich zu einer früheren Phase mittlerweile leicht positiv (+17) und auch bei der Pflegeinitiative überwiegt die Zustimmung (+23); die Justizinitiative hingegen stösst bei wenig Resonanz auf leichte Ablehnung (-16).

### Grosse Resonanzunterschiede

Im Vergleich der Abstimmungsvorlagen seit Herbst 2018 findet das Covid-19-Gesetz sehr grosse Beachtung – nur die Konzernverantwortungsinitiative hat mehr Resonanz ausgelöst (Abb. 1). Die Pflegeinitiative liegt im Mittelfeld und die Justizinitiative wird sehr wenig thematisiert – nur die Abstimmung über die Velowege oder die Kinderabzüge haben weniger Resonanz erhalten.

Solche Resonanzunterschiede sind immer ein Resultat von verschiedenen Faktoren. Weniger komplexe Vorlagen und Vorlagen, bei denen Kampagnenakteur:innen viele Werbemittel investieren, lösen in der Regel eine stärkere Resonanz aus. Das Covid-19-Gesetz passt dazu: Es ist eine bekannte Vorlage, da bereits das zweite Mal in diesem Jahr über das Gesetz abgestimmt wird, und es ist eine Vorlage, die laut Année politique suisse stark von politischer Werbung begleitet wird (gerade wenn man auch die Kampagne der nationalen Impfwache berücksichtigt), zumindest eindeutig stärker als die beiden anderen anstehenden Abstimmungsvorlagen. Auch die Art des grundlegenden politischen Konflikts ist ein wichtiger Faktor. Im Vergleich zeigt sich, dass «identitätspolitische» Konflikte in der Regel mehr Resonanz auslösen als wirtschafts- und sozialpolitische Vorlagen. Auch das Covid-19-Gesetz lässt sich als identitätspolitischer Konflikt bezeichnen, weil bei der anstehenden Abstimmung das Selbstverständnis der Schweiz (Staatsverständnis, politische Kultur etc.) im Mittelpunkt der kontroversen Diskussion steht.

### Zunehmend intensive Berichterstattung

Die ausserordentlich starke Resonanz des Covid-Gesetzes zeigt sich in der Dynamik und besonders im Vergleich mit anderen Abstimmungen, nämlich der ebenfalls intensiv thematisierten Konzernverant-

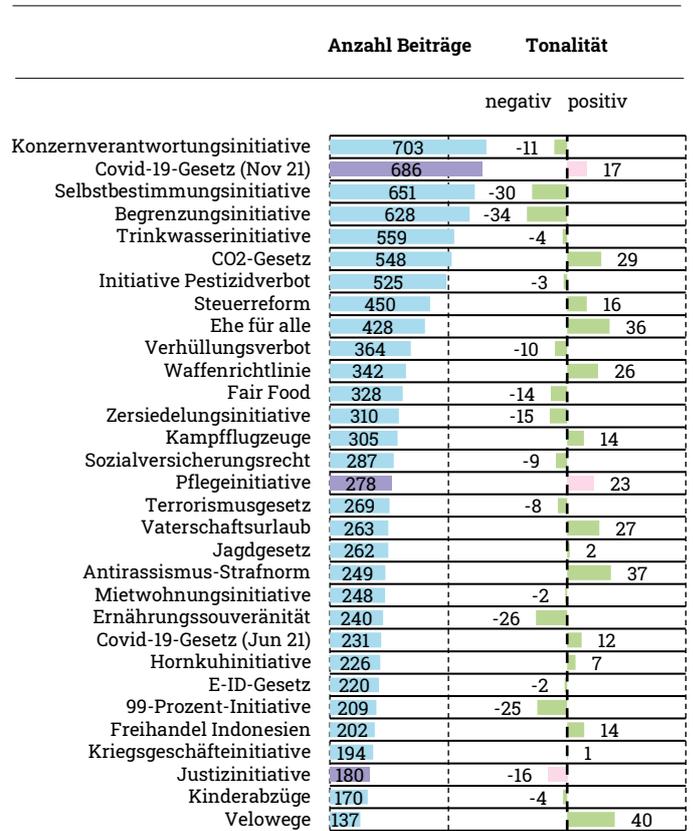


Abbildung 1: Resonanz und Tonalität

Die Abbildung zeigt die Medienresonanz und die Tonalität der Beiträge für die Abstimmungen vom 28. November 2021 im Vergleich mit allen anderen Volksabstimmungen seit September 2018. Erfasst wurden jeweils 11 Wochen im Abstimmungskampf. Der Tonalitätsindex kann maximal die Werte +100 (ausschliesslich positiv) bis -100 (ausschliesslich negativ) annehmen (n= 10'692 Beiträge).

wortungsinitiative (KVI) vom November 2020 und der ersten Abstimmung über das Covid-19-Gesetz im Juni 2021.

Die zweite Abstimmung über das Covid-19-Gesetz hat nicht nur mehr als doppelt so starke Resonanz wie die erste Abstimmung vom Juni 2021, sondern sie wird im Laufe der Kampagne zunehmend intensiv thematisiert – anders die erste Abstimmung, über die viel punktueller und volatiler berichtet wird, vor allem anhand von Protesten (und Gegenprotesten wie #noliestal). Das heisst: Während bei der Juni-Abstimmung über das Covid-19-Gesetz vor allem Demonstrationen die (punktuelle) Resonanz bestimmen und nicht die üblichen Kampagnen-Aktivitäten, sind es bei der November-Abstimmung Demonstrationen *und* die intensive Aufladung der Diskussion durch Parteien und Medien.

Die stärkere Aufladung bei der zweiten Abstimmung zeigt sich an der extrem starken Fokussierung auf das Covid-19-Zertifikat; in rund 80% der Beiträge wird der Begriff Zertifikat erwähnt. Die Finanz- und Wirtschaftshilfen, ebenfalls Bestandteile des Covid-19-Gesetzes, werden in weniger als 10% der Beiträge überhaupt erwähnt. Anders als bei der ersten Abstimmung, das «eigenartigste Referendum der Schweizer Geschichte», bei der ein «wilder Mix von Themen» konstatiert wird (Tamedia, 6.5.), auf Kosten der Resonanz, führt die Fokussierung auf das Zertifikat bei der zweiten Abstimmung zu heftigen Grundsatzdiskussionen. Exemplarisch die Titelüberschrift von CH Media bei einer Übersicht über die Abstimmungsvorlage: «Spaltpilz oder Schlüssel zur Freiheit? Die wichtigsten Fragen zu Zertifikat und Covid-Gesetz» (3.11.). Insgesamt ist die November-Abstimmung um das Covid-19-Gesetz laut Medien «la mère de toutes les batailles» (24heures.ch, 27.9.).

Konfliktaustragung kritisiert und teilweise auch als Gefahr für die politische Kultur und Demokratie der Schweiz dargestellt. Gegen Ende des Abstimmungskampfs weisen Medien darauf hin, dass einige Gegner:innen begonnen haben, Befürworter:innen zu bedrohen oder dass sie gefährliche Falschinformationen wie z.B. die Behauptung verbreiten würden, die bevorstehenden Abstimmungen würden manipuliert. Die Gefahr wird medial teilweise auch durch Hinweise auf die Situation in den USA hervorgehoben. Exemplarisch blick.ch (17.10.): «Im schlimmsten Fall driftet die Schweiz dorthin ab, wo die USA unter Trump gelandet sind».

**Fokus auf emotionale Abstimmungskämpfe und die überraschende Mobilisierung**

Die intensive Aufladung der zweiten Abstimmung über das Covid-19-Gesetz wird in den Medien schon früh wahrgenommen – und diese Wahrnehmung wiederum ist ähnlich wie bei der KVI ein wesentlicher Treiber der Berichterstattung. Die «Metaberichterstattung», also die Medienberichterstattung über die Kampagnen selbst, verstärkt laufend die Resonanz. Bei der KVI halten JournalistInnen in ihren Beiträgen den «hitzen» Abstimmungskampf für speziell und finden sogar, der Abstimmungskampf sei «entgleist» (blick.ch, 13.11.20; tagesanzeiger.ch, 22.11.20). Und auch bei der November-Abstimmung über das Covid-19-Gesetz dominieren die Einschätzungen, «selten» werde ein Abstimmungskampf «so emotional und heftig» geführt (srf.ch, 17.11.): «Ein grosses Misstrauen vergiftet die Schweiz» (NZZaS, 21.11.) und «[l]e climat délétère pèse sur la campagne de votations» (letemps.ch, 18.11.). Damit handelt es beim Covid-19-Gesetz nach der KVI – und teilweise auch nach den «Agrar-Initiativen» vom Juni 2021, bei denen die Landbevölkerung überaus stark mobilisiert wurde und es Morddrohungen gegen Politiker:innen gab – bereits um den dritten Abstimmungskampf innerhalb eines Jahres, der von den Medien als besonders «giftig» und problematisch wahrgenommen wird.

Bei diesem Fokus auf emotionale Abstimmungskämpfe wird auch deutlich, dass die Medien sich jeweils von einer starken Mobilisierung überrascht zeigen, auch da sie nicht den üblichen Konflikten zwischen etablierten Parteien und Verbänden entsprechen, sondern auf neue Dynamiken in einer «digitalen Demokratie» beziehungsweise auf neue Beziehungsspiele in «hybriden Mediensystemen» hinweisen. Dort ergänzen sich traditionelle Formen der Mobilisierung (z.B.

Anzahl Beiträge pro Woche

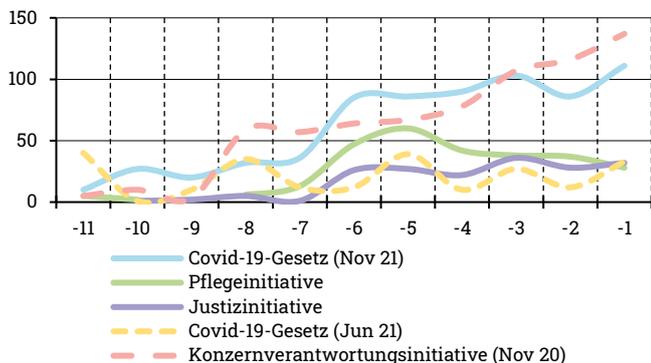


Abbildung 2: Resonanz im Zeitverlauf

Die Abbildung zeigt pro Woche die Medienresonanz der drei Abstimmungsvorlagen vom 28. November 2021 und zum Vergleich die Medienresonanz der Abstimmung über das Covid-19-Gesetz vom Juni 2021 und über die Konzernverantwortungsinitiative vom November 2020 (n= 2'078 Beiträge).

Diese Emotionalität und Heftigkeit in der Kampagne beziehen sich vor allem auf die Mobilisierung der Gegner:innen des Covid-19-Gesetzes. Einerseits schaffen sie es selber mit ihrer Rhetorik und ihren Aktionen (z.B. Demonstrationen), dass sich keine technische Debatte über einzelne Bestimmungen des Gesetzes ergibt, sondern dass die Medienberichterstattung auf fundamentale Fragen der Freiheit und der (vermeintlichen) «Spaltung» der Gesellschaft fokussiert. Damit gelingt es ihnen, das dominante «Framing» der Debatte zu setzen. Andererseits aber werden Teile der Gegnerschaft für ihre Positionen und ihre Art der

Demonstrationen auf der Strasse) und Mobilisierungen im digitalen Raum auf eine neue Weise. Entsprechend produzieren die Medien viele Beiträge, die darauf abzielen, solche Mobilisierungen zu verstehen. Bei der KVI fragen die Medien, ob die Mobilisierung durch lange vorbereitete professionelle Kampagnen im digitalen Raum zustande gekommen seien. Bei den «Agrar-Initiativen» fragen die Medien, ob die Mobilisierung eher über traditionellere Netzwerke im ländlichen Raum stattgefunden habe. Und beim Covid-19-Gesetz versuchen Medien, die Mobilisierung einerseits vor dem Hintergrund von (vermeintlich) bekannten Gegensätzen wie «Stadt vs. Land» oder «progressiv vs. konservativ» zu interpretieren, zeigen sich andererseits aber über die Heterogenität der Mobilisierung überrascht. Auch die Tatsache, dass Teile der Gegnerschaft sowohl Eigenschaften von abgeschotteten «Gegenöffentlichkeiten» mit eigenen Kommunikationskanälen (z.B. Telegram) annehmen als auch gleichzeitig mit teilweise professionellen Inszenierungen bewusst die Medienaufmerksamkeit suchen, löst Resonanz aus.

### Tonalität im Vergleich

Auffallend ist die positive Tonalität zur Pflegeinitiative (+23) (Abb. 1). Denn typischerweise stossen Volksinitiativen in den Medien auf Ablehnung (z.B. 99-Prozent-Initiative: -25), und dies zeigt sich auch bei der Justizinitiative (-16), wobei deren Ablehnung vor allem gegen Ende des Abstimmungskampfs nicht übermässig stark ausfällt. Auch die Volksinitiativen mit ambivalenter Tonalität (z.B. Trinkwasserinitiative: -4) erfahren nicht dieselbe hohe Zustimmung wie die Pflegeinitiative.

Die leicht positive Tonalität gegenüber dem Covid-19-Gesetz (+17) entspricht mittlerweile eher dem Normalfall, nachdem laut Zwischenbericht bis vor wenigen Wochen die Tonalität noch ambivalent gewesen ist (+6). Denn Behördenvorlagen stossen im Vergleich zu Volksinitiativen in den Medien auf mehr Zustimmung, zum Beispiel der Vaterschaftsurlaub (+22) oder die Ausweitung der Antirassismus-Strafnorm (+37). Der Vergleich zeigt allerdings auch, dass in manchen Fällen die Zustimmung zu einer Behördenvorlage nur schwach ausgeprägt sein kann – Beispiele Steuerreform, Terrorismusgesetz oder E-ID-Gesetz. Die mittlerweile positive Tonalität ist Ausdruck davon, dass eine stärkere Mobilisierung der Befürworter:innen eingesetzt hat, als Reaktion auf die sehr sichtbare Gegenkampagne der letzten Wochen und Monate.

Diese Entwicklung in Verbindung mit einer extrem starken Resonanz ist ein Indikator für die starke Aufladung und den virulenten Konflikt um die Abstimmung.

### Kaum sprachregionale Unterschiede

In der Berichterstattung über die drei Abstimmungsvorlagen gibt es zwischen den grossen Sprachregionen deutlich mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede (Abb. 3). Sowohl in der Deutschschweiz als auch in der Suisse romande ist das Covid-19-Gesetz die klare «Lead»-Vorlage. In beiden Sprachregionen ist die Tonalität gegenüber dem Covid-19-Gesetz tendenziell positiv, gegenüber der Pflegeinitiative positiv und gegenüber der Justizinitiative negativ.

		Anzahl Beiträge		Tonalität	
				negativ	positiv
Deutschschweiz	Covid-19-Gesetz	515			19
	Pflegeinitiative	201			21
	Justizinitiative	132		-15	
Suisse romande	Covid-19-Gesetz	171			9
	Pflegeinitiative	77			26
	Justizinitiative	48		-19	

Abbildung 3: Resonanz und Tonalität in den Sprachregionen

Die Abbildung zeigt die Medienresonanz und die Tonalität der Beiträge für die Abstimmungen vom 28. November 2021 im Vergleich der beiden Sprachregionen. Der Tonalitätsindex kann maximal die Werte +100 (ausschliesslich positiv) bis -100 (ausschliesslich negativ) annehmen (n= 1'144 Beiträge).

Leichte Unterschiede zeigen sich darin, dass in der Deutschschweiz das Covid-19-Gesetz mehr Zustimmung erfährt (+19) als in den Medien der Suisse romande (+9). Diese leicht positivere Tonalität in der Deutschschweiz zeigt sich sowohl bei Beiträgen, in denen die Medien Positionen von Akteur:innen vermitteln als auch bei Beiträgen, in denen die Medien selbst kommentieren und bewerten. Generell zeigt sich in den Medien der Suisse romande eine etwas weniger starke emotionale Aufladung des Abstimmungskampfes. Dies bedeutet auch, dass die Gegenreaktionen der Befürworter:innen auf die Kampagne der Gegner:innen etwas weniger heftig ausfallen und nicht so stark Resonanz finden wie in den Medien der Deutschschweiz.

# Covid-19-Gesetz

In jedem der untersuchten Medientitel findet das Covid-19-Gesetz mehr Beachtung als die anderen beiden Abstimmungsvorlagen. Auffallend sind die Blick-Titel und auch 20minuten.ch, die für ihre Verhältnisse und im Vergleich mit anderen Abstimmungsvorlagen (sehr) intensiv über das Covid-19-Gesetz berichten (Abb. 4). Dass das Covid-19-Gesetz gerade in diesen beiden reichweitestärksten Boulevardmedien viel Aufmerksamkeit findet, ist ein weiterer Indikator für die Brisanz der Vorlage. Bei blick.ch ist speziell: Das Covid-19-Gesetz ist nun nach der Ehe für alle und nach dem CO2-Gesetz bereits der dritte Fall in kürzerer Zeit, bei dem die Blick-Titel einen klaren Schwerpunkt legen.

ansonsten bei vielen Vorlagen zu denjenigen Medien mit der intensivsten Berichterstattung gehören.

## Leicht positive Tonalität – Kritik an den Gegnern

Bei zwei Drittel der untersuchten Medientitel liegt die Tonalität im positiven Bereich, d.h. die Tonalitätswerte sind (klar) höher als +10 (Abb. 4). Rund ein Drittel zeigt eine ambivalente Tonalität, zum Beispiel 20minuten.ch (-2) oder RTS (-5). Nur in der Weltwoche (-100) dominiert die Ablehnung des Gesetzes; in Ansätzen ist auch bei der Schweiz am Wochenende (-13) die Tonalität negativ, u.a. wegen der starken Resonanz für die Kritik am Gesetz aus linken (Kultur-)Kreisen.

Die positive Tonalität ergibt sich nicht nur aus der üblichen Auseinandersetzung mit den Inhalten der Vorlage, zum Beispiel durch Hinweise auf mögliche Vorteile des Zertifikats zur Eindämmung der Corona-Pandemie oder der Finanz- und Wirtschaftshilfen für betroffene Branchen. Sie ist zunehmend auch verbunden mit einer Wahrnehmung, wonach Teile der Gegnerschaft mit ihren Positionen und Aktionen die politische Kultur der Schweiz gefährden. So berichten Medien im Verlauf des Abstimmungskampfs nicht nur nüchtern über die anhaltenden Proteste gegen das Gesetz, sondern problematisieren zunehmend häufig auch die Tatsache, dass manche Gegner:innen Politiker:innen bedrohen oder die Gültigkeit der bevorstehenden Abstimmung anzweifeln. Manchen Gegner:innen wird vorgeworfen, ein nicht gerechtfertigtes Misstrauen gegenüber dem politischen System zu hegen, Falschinformationen zu verbreiten und nicht an einer fairen Auseinandersetzung interessiert zu sein und womöglich Gewalt anzuwenden. «Zertifikatsgegner fantasieren über Abstimmungsmanipulation», titelt zum Beispiel 20minuten.ch (20.10.). Die «neue Radikalisierung» (Tamedia, 17.11.) von Teilen der Gegnerschaft wird auch dadurch zum Ausdruck gebracht, dass die Medien auffallend oft die Aktivitäten der Gegner:innen auf sozialen Medien und «alternativen» Kanälen wie Telegram zum Thema machen.

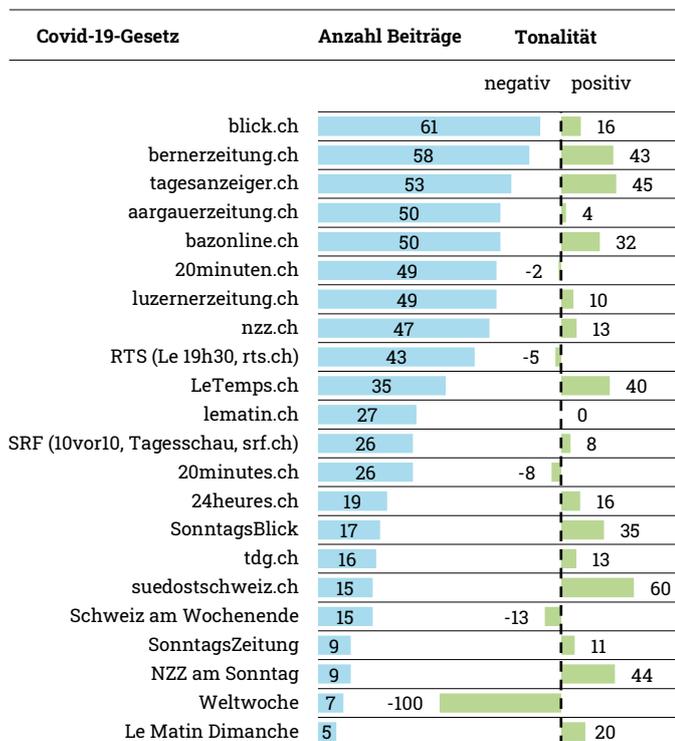


Abbildung 4: Resonanz und Tonalität – Covid-19-Gesetz

Die Darstellung zeigt pro Medium die Resonanz und die Tonalität der Beiträge über das Covid-19-Gesetz. Der Tonalitätsindex kann maximal die Werte +100 (ausschliesslich positiv) bis -100 (ausschliesslich negativ) annehmen (n = 686 Beiträge).

Eine intensive Thematisierung lässt sich auch in den Mantelredaktionen von CH Media und Tamedia in der Deutschschweiz und bei nzz.ch beobachten – doch leisten diese Titel bei vielen Abstimmungsvorlagen eine umfangreiche Berichterstattung. Auffallend beim Covid-19-Gesetz ist schliesslich die etwas schwächere Resonanz bei SRF und bei 24heures.ch und tdg.ch, die

## Kritik an den Corona-Massnahmen

In rund einem Viertel aller Beiträge wird in erster Linie eine Ablehnung des Gesetzes vermittelt – das ist weniger als der Anteil Beiträge, die Zustimmung vermitteln (rund 40%) oder ambivalent bzw. kontradiktorisch ausfallen (rund 35%).

In vielen solcher Beiträge wird im Wesentlichen vermittelt, dass Akteur:innen der Zivilgesellschaft auf der Strasse, zum Beispiel Bewegungsorganisationen wie «Mass-voll» oder die Freiheitstrychler, nicht nur speziell gegen das Covid-19-Gesetz, sondern auch generell gegen die Corona-Massnahmen von Bund und Kantonen protestieren. Daneben finden die Stellungnahmen des offiziellen Nein-Komitees und der SVP breite Resonanz. Die von diesen Akteur:innen eingebrachten Argumente, das Covid-19-Zertifikat schränke die Freiheit (zu stark) ein und führe zu einer «Spaltung der Gesellschaft», finden breite Resonanz in den Nachrichten, teilweise auch in Kommentaren (z.B. nzz.ch, 1.11.) und punktuell auch in Gastbeiträgen von Wissenschaftler:innen (z.B. nzz.ch, 30.9., 6.10.). Neben dieser Kritik erhalten im Laufe des Abstimmungskampfs auch Akteur:innen aus dem linken Spektrum viel Aufmerksamkeit, die sich aus Gründen des Datenschutzes gegen das Covid-19-Gesetz stellen. Vor allem die Position der Schriftstellerin Sibylle Berg, die mögliche Einführung des Covid-19-Gesetzes sei «der erste Schritt in eine mögliche Dystopie» (aargauerzeitung.ch, 9.11.) in einem «Überwachungsstaat», wird in den Medien intensiv thematisiert.

**Positive Tonalität durch (eigene) Kommentare**

Generell unterscheidet sich die Tonalität gegenüber dem Covid-19-Gesetz nur noch teilweise zwischen den Beitragsformaten (Abb. 5). In redaktionellen Kommentaren wird das Gesetz explizit befürwortet oder die Gegner:innen des Gesetzes werden kritisiert (z.B. für ihre Art der Konfliktaustragung) (+66). Anders als noch in einer früheren Phase des Abstimmungskampfes ist auch in Interviews (+31) und in Gastbeiträgen (+43) die Tonalität mittlerweile positiv. Das heisst, in Beiträgen, in denen die Medien stärker auswählen (z.B. Gastbeiträge und Interviews) und bewerten (Kommentare), überwiegt die Zustimmung. Auch dies lässt sich als Reaktion der Befürworter:innen auf die früher sehr starke Sichtbarkeit der Gegner:innen interpretieren. In Nachrichtenbeiträgen hingegen ist die Tonalität ambivalent (+5). Das heisst, in der Summe geben die Medien in stärker von der Ereignislage abhängigen Nachrichten den Befürworter:innen und Gegner:innen etwa gleich viel Raum. Allerdings: unterscheidet man die Nachrichtenbeiträge danach, ob die Medien (trotzdem) Bewertungen einfließen lassen oder nicht (Urheber Tonalität «Medien» oder «Akteur:innen»), zeigt sich folgendes. Wenn Medien eine aktivere Rolle einnehmen und auch in Nachrichtenbeiträgen

bewerten, zum Beispiel mit Faktenchecks und mit Einordnungen, fällt die Zustimmung fürs Covid-Gesetz auch ausserhalb von Kommentaren höher aus (+17) als in rein vermeldenden Nachrichtenbeiträgen, in denen Akteur:innen relativ ungefiltert ihre Positionen wiedergeben können (0).

Covid-19-Gesetz	Anzahl Beiträge	Tonalität	
		negativ	positiv
Nachrichtenbeiträge	514		5
Kommentare Redaktion	92		66
Interviews	45		31
Gastbeiträge	35		43

Abbildung 5: Resonanz und Tonalität bei den Beitragsformen – Covid-19-Gesetz

Die Darstellung zeigt pro Beitragsform die Resonanz und die Tonalität der Beiträge über das Covid-19-Gesetz. Der Tonalitätsindex kann maximal die Werte +100 (ausschliesslich positiv) bis -100 (ausschliesslich negativ) annehmen (n=686 Beiträge).

**Konflikte zwischen Akteur:innen**

Das mediale Bild des Covid-19-Gesetzes zeigt einen Konflikt zwischen Akteur:innen der Zivilgesellschaft (29%) und der SVP (12%) auf der einen und Bundesrat und den meisten Parteien auf der anderen Seite. Das Konflikt-Bild entspricht nicht dem Typ «SVP gegen alle» wie bei der Durchsetzungsinitiative 2016 oder der Selbstbestimmungsinitiative 2018, als (auch) die Zivilgesellschaft gegen die SVP mobilisierte. Denn beim Covid-19-Gesetz kommen Akteur:innen der Zivilgesellschaft (-62) und die SVP (-48) zwar nicht ausschliesslich, aber doch überwiegend mit Kritik am Covid-19-Gesetz in den Medien vor und prägen das Bild der Gegnerschaft. Medienbeiträge, die u.a. auf den zivilgesellschaftlichen Charakter eines Ja-Komitees oder auf Ja-Stimmen innerhalb der SVP hinweisen (z.B. im Aargau, in Glarus oder in Neuchâtel), sind in der Minderheit. Die Befürworter:innen kommen vor allem in Form von Bundesrat (7%), SP (6%), Die Mitte (5%) und FDP (5%) vor. Auch Wissenschaftler:innen und Expert:innen, die bei Abstimmungen oft mit einer ambivalenten Tonalität vorkommen (z.B. im Einordnen von Umfragen), sind beim Covid-19-Gesetz präsent (11%) und speisen etwas mehr Zustimmung als Ablehnung ein (+24), vor allem Staatsrechtler:innen, die auf die Legalität und

Legitimität des Gesetzes hinweisen, und Sozialwissenschaftler:innen, die die Positionen von (Teilen) der Gegnerschaft problematisieren.

Bemerkenswert sind allerdings drei Punkte: Erstens findet der Bundesrat nicht mit ausschliesslich zustimmenden Voten Resonanz (+85 statt +100) – Ausdruck davon ist, dass SVP-Bundesrat Ueli Maurer sich nicht klar für das Gesetz ausspricht und auch SVP-Alt-Bundesrat Christoph Blocher Kritik am Gesetz übt.

Zweitens ist die Akzeptanz bei den Grünen trotz Ja-Pa-rolle nicht sehr stark (+18), denn in den Medien stossen vormals relativ unbekannte Politiker:innen, die als (ehemalige) Grüne bezeichnet werden, auf relativ viel Aufmerksamkeit.

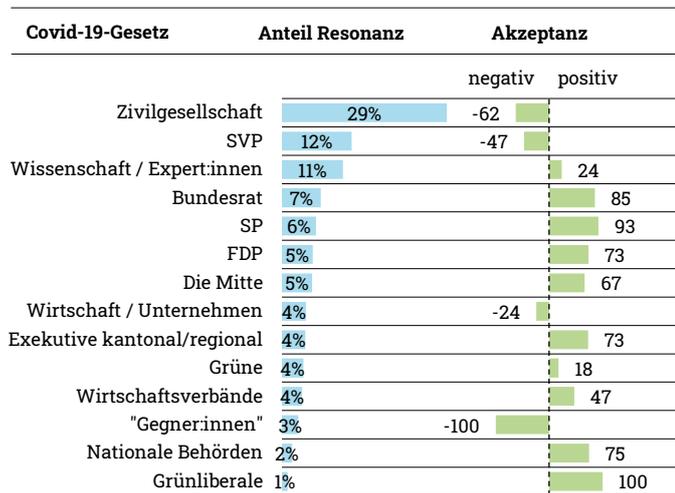


Abbildung 6: Resonanz und Akzeptanz der Akteur:innen – Covid-19-Gesetz

Die Abbildung zeigt die bedeutendsten Akteur:innen, die in den untersuchten Medien zum Covid-19-Gesetz Stellung beziehen, sowie deren Akzeptanz der Vorlage gegenüber. Der Akzeptanzindex kann maximal die Werte +100 (ausschliesslich positiv) bis -100 (ausschliesslich negativ) annehmen (n = 910 Aussagen).

Drittens erweist sich die Wirtschaft in der Medienberichterstattung als gespalten. Wirtschaftsverbände (4%) kommen zwar eher, aber nicht ausschliesslich mit Pro-Positionen vor (+47). Doch einzelne Wirtschaftsvertreter:innen erhalten gerade gegen Ende des Abstimmungskampfes viel Aufmerksamkeit und in der Summe mit einer kritischen Haltung (-24), allen voran ein reiches Ehepaar im Unternehmensbereich, das laut Eigenangaben eine relativ grosse Geldsumme im Abstimmungskampf investiert. Solche Konflikte treiben die Medienberichterstattung an und drehen sich jeweils um einen Konflikt zwischen einer «Minderheit» bzw. «Abwechslern» und einer «Mehrheit» (z.B. Ueli Maurer im Bundesrat; linke Kulturschaffende, einzelne Unternehmer:innen).

### Starke Aktivierung

Der direkte Vergleich mit der ersten Abstimmung über das Covid-19-Gesetz (Juni 2021) zeigt die zunehmende Aktivierung; die Anzahl gemessener Aussagen ist bei der zweiten Abstimmung bei allen Akteurstypen höher (Abb. 7) und ein weiteres Indiz, wie stark das Gesetz die Politik und die Bevölkerung bewegt. Besonders stark nimmt die Medienpräsenz der Zivilgesellschaft (+181 Aussagen), der SVP (+84 Aussagen) und der Wissenschaft (+77) zu. Die Zivilgesellschaft und die SVP sind schon in der Juni-Abstimmung die wichtigsten Akteurstypen, aber sie steigern ihre Resonanz nochmals stärker, während die Resonanz bei den anderen Parteien weniger stark zunimmt. Kaum präsent bei beiden Abstimmungen sind die Grünliberalen. Dass die Aktivierung bei den meisten Parteien zwar zunimmt, aber eben nicht so stark wie bei der SVP und der Zivilgesellschaft, ist ein präsent Thema in der Medienberichterstattung: Oftmals wird von der «schweigenden Mehrheit» gesprochen, die sich zu wenig einschalte und «den Widerstand» unterschätze, oder davon, dass die Parteien sich zu wenig für das Gesetz im Abstimmungskampf engagierten.

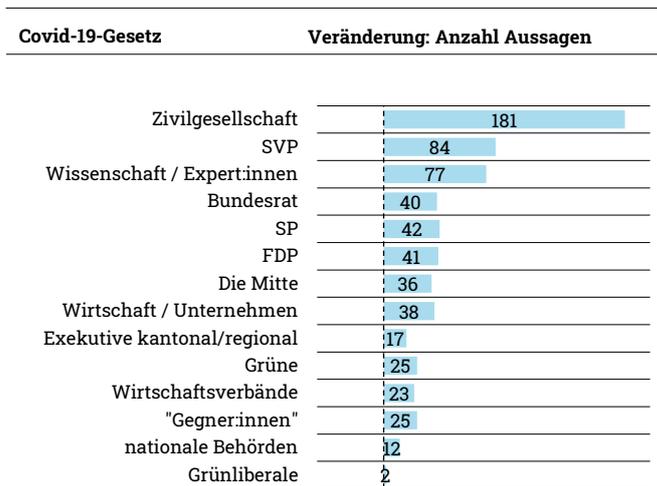


Abbildung 7: Resonanz der Akteur:innen – Covid-19-Gesetz im Vergleich

Die Abbildung zeigt die bedeutendsten Akteur:innen, die in den untersuchten Medien zu beiden Abstimmungen zum Covid-19-Gesetz Stellung beziehen, und die Veränderung der absoluten Anzahl Aussagen im Vergleich der Abstimmung vom 28. November 2021 und der Abstimmung vom 13. Juni 2021 (n = 1'152 Aussagen).

# Pflegeinitiative

Bei den meisten Medien findet die Pflegeinitiative deutlich weniger Beachtung als das Covid-19-Gesetz, aber auch deutlich mehr Beachtung als die Justizinitiative. Auffallend ist wie beim Covid-19-Gesetz blick.ch, das für seine Verhältnisse relativ viel über die Vorlage berichtet (Abb. 8). Die geringe Resonanz bei den Sonntags- und Wochenzeitungen liegt nicht in erster Linie daran, dass sie seltener erscheinen, sondern dass sie der Pflegeinitiative offenbar weniger Bedeutung schenken – denn das Covid-19-Gesetz findet dort einiges mehr Aufmerksamkeit.

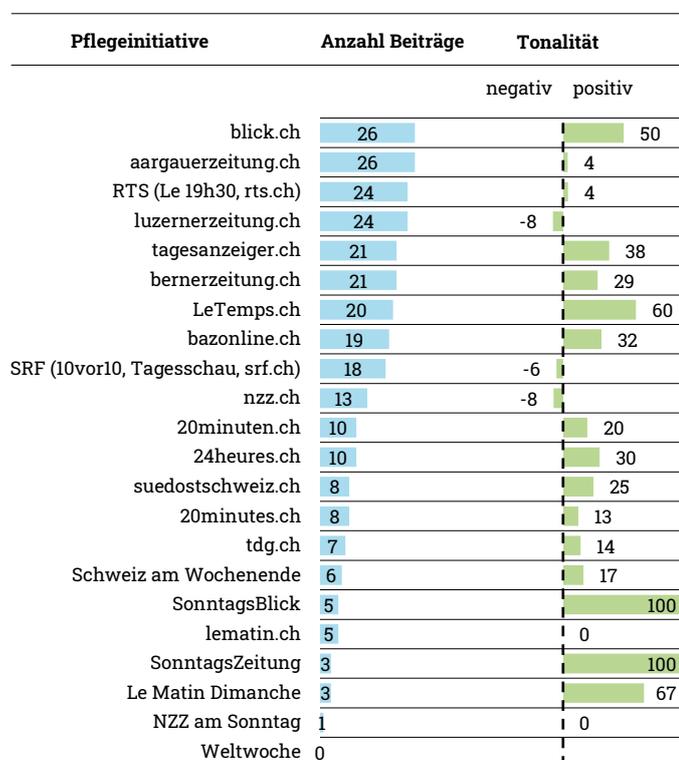


Abbildung 8: Resonanz und Tonalität – Pflegeinitiative

Die Darstellung zeigt pro Medium die Resonanz und die Tonalität der Beiträge über die Pflegeinitiative. Der Tonalitätsindex kann maximal die Werte +100 (ausschliesslich positiv) bis -100 (ausschliesslich negativ) annehmen (n = 278 Beiträge).

## Positive Tonalität bei der Mehrheit der Medien

In rund zwei Drittel der untersuchten Medientitel ist die Tonalität gegenüber der Pflegeinitiative (sehr) positive (Abb. 8): «Der Pflegeinitiative fliegen die Herzen zu» (SonntagsBlick, 24.10.). Bei rund einem Drittel fällt

die Tonalität ambivalent aus, d.h. die Tonalitätswerte bewegen sich zwischen -10 und +10. Eine klar negative Tonalität lässt sich bei keinem einzigen untersuchten Medientitel beobachten.

Eine klar positive Tonalität bei gleichzeitig umfangreicher Berichterstattung lässt sich vor allem bei blick.ch (+50), letemps.ch (+60) und der Mantelreaktion von Tamedia (z.B. tagesanzeiger.ch, +38) beobachten.

In diesen Medien überwiegt die Problemdiagnose, d.h. in diesen Medien wird immer wieder die schwierige Situation im Pflegebereich geschildert. Dies wird oft auch mit dem Hinweis kombiniert, dass erstens die Corona-Pandemie klar aufgezeigt habe, wie wichtig die (Qualität der) Pflege ist, und dass zweitens die Corona-Pandemie und der darauffolgenden Arbeitsbelastung immer weniger Leute bereit seien, mittel- und langfristige im Pflegebereich zu arbeiten. Beispielsweise folgert der SonntagsBlick: «Corona liefert das perfekte Setting für längst überfällige Reformen» (24.11.). Die Popularität des Anliegens wird in den Medien auch dadurch zum Ausdruck gebracht, dass sogar die Gegner:innen nicht die Problemdiagnose der Initianten in Abrede stellen, sondern höchstens die vorgeschlagene Lösung ablehnen (z.B. «Comment les opposants veulent éviter le rôle des méchants», tdg.ch, 22.10.).

Anders als beim Covid-19-Gesetz gibt es in der Medienberichterstattung kaum Beiträge, die sich mit den Akteur:innen selbst auseinandersetzen. Es gibt auch keine negativen Beiträge darüber, ob die Befürworter:innen vielleicht ein zu grosses Kampagnenbudget hätten oder ob sie vielleicht zu provokative Aktionen durchführen. Dieses Resultat zeigt also, dass den Absender:innen der Pflegeinitiative in der Medienberichterstattung eine hohe Glaubwürdigkeit und Legitimität zugesprochen wird.

## Kritik nur an der vorgeschlagenen Lösung

Bei denjenigen Beiträgen, in denen die Kritik an der Initiative überwiegt, wird das Problem an sich (schwierige Situation der Pflege) nicht bestritten. Im Zentrum steht das Argument, dass nur der «fixfertige, üppig bestückte und handfeste Gegenvorschlag» (luzernerzeitung.ch, 5.11.) und nicht die Initiative rascher und konkreter zu einer «Ausbildungsoffensive» führen würde, die den Personalmangel bekämpfen würde (z.B. nzz.ch, 7.10.). Das Argument, wonach die (berechtigten) Anliegen der Initiative lieber per Gesetz statt in der Verfassung geregelt werden sollte, spielt nur am Rande eine Rolle (z.B. Gastbeitrag von FDP-Nationalrat Nantermod in letemps.ch, 1.11.).

### Kein klassischer Links-rechts-Konflikt

Die mediale Bild der Pflegeinitiative zeigt nur teilweise einen klassischen Links-rechts-Konflikt, bei dem linke Akteur:innen bürgerlichen Akteur:innen gegenüberstehen (Abb. 9). Zwar gibt es auf der einen Seite Berufs- und Personalverbände und Gewerkschaften, vor allem der Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK) als Initiant, die am stärksten als Befürworter präsent sind (21%; +95).

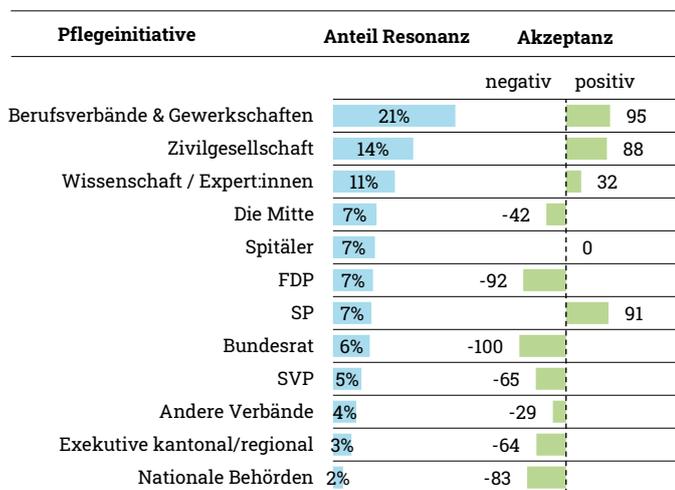


Abbildung 9: Resonanz und Akzeptanz der Akteur:innen – Pflegeinitiative

Die Abbildung zeigt die bedeutendsten Akteur:innen, die in den untersuchten Medien zur Pflegeinitiative Stellung beziehen, sowie deren Akzeptanz der Vorlage gegenüber. Der Akzeptanzindex kann maximal die Werte +100 (ausschliesslich positiv) bis -100 (ausschliesslich negativ) annehmen (n = 348 Aussagen).

Und auf der anderen Seite erscheinen die (rechts-)bürgerlichen FDP (7%; -92) und SVP (5%; -65) mit Gegenpositionen. Doch die bürgerliche Mitte-Partei (7%) kommt nicht ausschliesslich mit ablehnenden Voten in den Medien vor (-42). Die Wirtschaftsverbände als Gegner sind praktisch nicht präsent, die sich sonst bei mehreren klassischen Links-rechts-Vorlagen prominent in den Medien einbringen. Auch Spitäler, als Institutionen und als Arbeitgeber, kommen in der Summe nur mit ambivalenten Positionen vor. Schliesslich sind Einzelpersonen aus der Zivilgesellschaft ebenfalls präsent (14%) und finden mit unterstützenden Botschaften Resonanz (+88), teilweise auch die Wissenschaft (11%; +32).

## Justizinitiative

Alle untersuchten Medien schenken der Justizinitiative von allen drei Abstimmungsvorlagen am wenigsten Aufmerksamkeit. Noch am meisten berichten die Medien der Mantelredaktionen von CH Media und Tamedia sowie SRF und RTS (Abb. 10). Die sehr schwache Resonanz in der Sonntagspresse wiederum ist ein Indikator dafür, dass die Medien die Vorlage nicht für besonders brisant halten. Denn regelmässig zeigt sich, dass Sonntagsmedien selektiver als Tagesmedien über Abstimmungen berichten und eine Vorlage nur dann breit thematisiert wird, wenn sie als besonders relevant oder brisant eingestuft wird.

### Negative Tonalität bei den meisten Medien

Bei mehr als der Hälfte der Medien fällt die Tonalität gegenüber der Justizinitiative klar negativ aus, d.h. die Tonalitätswerte haben einen Wert tiefer als -10 (Abb. 10).

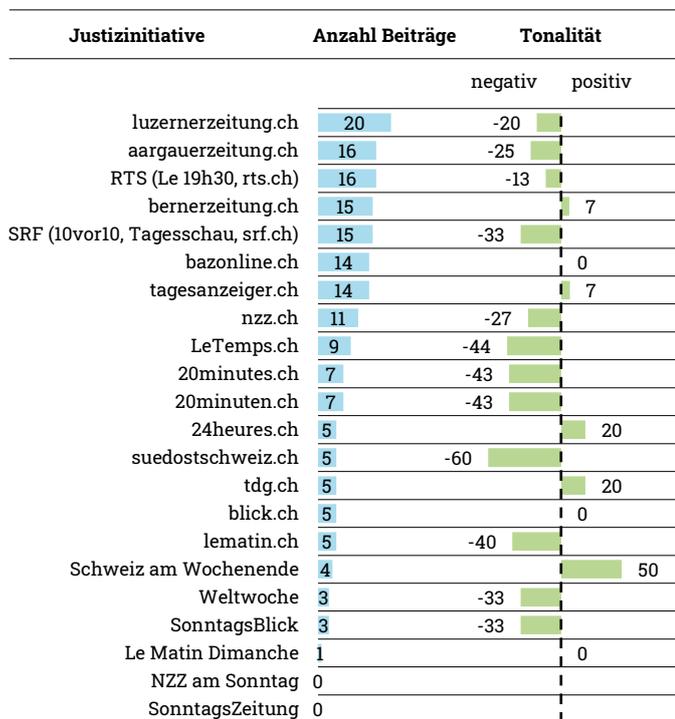


Abbildung 10: Resonanz und Tonalität – Justizinitiative

Die Darstellung zeigt pro Medium die Resonanz und die Tonalität der Beiträge über die Justizinitiative. Der Tonalitätsindex kann maximal die Werte +100 (ausschliesslich positiv) bis -100 (ausschliesslich negativ) annehmen (n = 180 Beiträge).

Eine solche negative Tonalität ist in erster Linie ein Resultat davon, dass viele Medien in ihrer Berichterstattung vor allem Stellungnahmen von Parteien und Bundesrat wiedergeben (Tonalität Nachrichtenbeiträge: -17). Weil die meisten Akteur:innen die Initiative ablehnen, schlägt sich dies in einer negativen Tonalität nieder. Auffallend ist nämlich, dass die Tonalität weniger negativ ausfällt, wenn die Medien die Initiative selber kommentieren (-7).

In vielen Medien wird die Kritik an der Initiative im Wesentlichen über die Position des Bundesrats (v.a. via die Auftritte von Justizministerin Karin Keller-Sutter), des Nein-Komitees (v.a. die Auftritt von FDP-Ständerat Andrea Caroni) und der Parteien an den Delegiertenversammlungen vermittelt (z.B. 20minuten.ch), und ähnliche Argumente finden sich auch in Kommentaren. So ähnelten das von der Initiative vorgeschlagene Losverfahren und das Zufallsprinzip einer Lotterie («Auf den Zufall ist kein Verlass», suedostschweiz.ch, 2.10.) und garantierten eben gerade nicht, dass sich die fähigsten Personen durchsetzen (z.B. letemps.ch, 11.11.). Grundlegende Kritik zeigt sich auch in Kommentaren auf nzz.ch. Dass Richter von ihren Parteien «gekauft» und abhängig seien, weil sie ihren Parteien Mandatssteuern abliefern müssen, sei eine «Mär» (nzz.ch, 11.10.). Denn die Beitragspflicht sei von vornherein bekannt und die Schweiz sei mit ihrem Justizsystem gut gefahren. Gerade die Verankerung der Justiz in ein breites Spektrum von Parteien wird als Vorteil des bestehenden Systems gesehen, da Bundesrichter keine «politischen Eunuchen» sein sollen (10.11.).

### Ambivalente Tonalität bei einigen Medien

Einige Medien berichten ambivalenter bzw. kontradiktorischer über die Vorlage (Die positive Tonalität bei tdg.ch und 24heures.ch sollte wegen der kleineren Fallzahlen vorsichtig interpretiert werden.). Dies lässt sich vor allem bei den Medien der Mantelredaktion von Tamedia (+7 bzw. 0) beobachten. Neben den Beiträgen mit negativer Tonalität veröffentlichen diese Medien nicht nur ein relativ wohlwollendes Portrait über den Hauptinitianten Adrian Gasser (30.10.), sondern auch ein Interview mit einer Ökonomin, die die generellen Vorteile von Losverfahren erklärt (3.11.), und mit einem ehemaligen Richter, der die politischen «Seilschaften» und «Druckversuche von Politikern» auf Richter problematisiert und sich für die Initiative einsetzt (11.11.). Auch in einer redaktionellen Kolumne wird mit Verweis auf die staatsphilosophischen Ausführungen von Montesquieu das von der Initiative vorgeschlagene

Losverfahren als das gerechtere, demokratischere Verfahren beschrieben (20.11.).

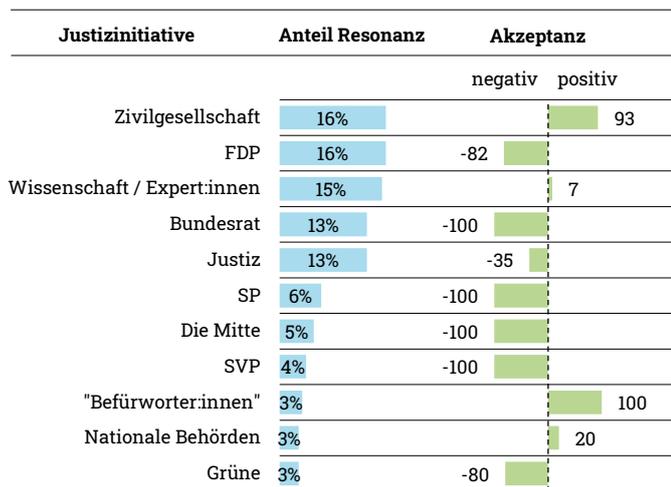


Abbildung 11: Resonanz und Akzeptanz der Akteur:innen – Justizinitiative

Die Abbildung zeigt die bedeutendsten Akteur:innen, die in den untersuchten Medien zur Justizinitiative Stellung beziehen, sowie deren Akzeptanz der Vorlage gegenüber. Der Akzeptanzindex kann maximal die Werte +100 (ausschliesslich positiv) bis -100 (ausschliesslich negativ) annehmen (n = 177 Aussagen).

### Wenig Unterstützung für die Initiant:innen

Die Justizinitiative führt im Vergleich der drei anstehenden Abstimmungsvorlagen zur geringsten Aktivierung. Noch am ehesten präsent sind Akteur:innen der Zivilgesellschaft (16%) bzw. des Initiativ-Komitees, dessen zivilgesellschaftlicher Charakter in den Medien zum Vorschein kommt (+93) (Abb. 11). In den Medien finden die Befürworter:innen aber kaum Unterstützung. Praktisch alle Akteurstypen mit stärkerer Medienresonanz wie zum Beispiel der Bundesrat (13%) oder die FDP (16%), allen voran FDP-Ständerat Andrea Caroni, kommen mit (sehr) ablehnenden Voten vor. Auch bei den Parteien mit schwächerer Medienresonanz überwiegt von links bis rechts die Ablehnung. Nur teilweise fliessen von Wissenschaftler:innen (15%) neben kritischen Voten auch zustimmende Argumente ein (+7). Auch (ehemalige) Richter:innen («Justiz») (13%) äussern sich nicht ausschliesslich mit Kritik (-35).

# Methoden

## Auswahl der Beiträge

Erfasst werden alle redaktionellen Beiträge, die sich zentral mit den Abstimmungsvorlagen auf nationaler Ebene auseinandersetzen und im Zeitraum vom 6. September 2021 bis 21. November 2021 erschienen sind. Es werden 1'027 verschiedene Medienbeiträge erfasst, wobei in einem Beitrag bis zu drei Vorlagen gleichzeitig angesprochen werden können (Covid-19-Gesetz: n = 686; Pflegeinitiative: n = 278; Justizinitiative: n = 180). 94% der Beiträge thematisieren jeweils eine Vorlage, 6% zwei oder drei Vorlagen. Unbearbeitete Agenturmeldungen und Kurzformen (z.B. «In Kürze») werden nicht berücksichtigt.

## Tonalität der Beiträge

Die Akzeptanz gegenüber den Abstimmungsvorlagen wird über die Tonalität gemessen, die sich im Artikel insgesamt beobachten lässt. Dabei wird zwischen einer «positiven», einer «negativen», einer «kontroversen (ambivalenten)» und einer «neutralen» Tonalität unterschieden. «Neutral» bedeutet nicht, dass die Medien «neutral» im Sinne von «ausgewogen» in einem Beitrag sowohl Pro- als auch Kontra-Akteuren Resonanz erteilen (= «kontrovers»), sondern bezeichnet Beiträge, in denen keine Argumente vermittelt werden (z.B. Deskription von Umfrageergebnissen) und/oder in denen Zusatzinformationen geliefert werden, deren Tonalität gegenüber der Vorlage unklar ist (z.B. deskriptive Auflistung der gesetzlichen Regelungen in Nachbarstaaten). In stärkster Form zeigt sich die Tonalität bei Aussagen, die explizit eine Abstimmungsempfehlung beinhalten. Daneben zeigt sich die Tonalität aber auch bei Aussagen

- zur «Grundproblematik» einer Vorlage (z.B. Beiträge, die den Personalmangel in Spitälern zeigen – «positiv» bei Pflegeinitiative);
- zur Zweckmässigkeit oder Legitimität der Massnahmen, die mit der Vorlage verbunden sind (z.B. Bericht darüber, dass eine Annahme der Pflegeinitiative zu hohe Kosten verursache – «negativ» bei Pflegeinitiative);
- zur sozialen Reputation von Kampagnen-Akteuren (z.B. Vorwurf, Bundesrat Berset habe sich in einer privaten Affäre über geltendes Recht gestellt, und dieser Vorwurf wird von Gegnern des Covid-19-Gesetzes erhoben – «negativ» bei Covid-19-Gesetz);
- zur funktionalen Reputation von Kampagnen-Akteuren (z.B. Lob für wirksame Kampagnen-

Führung der Befürworter:innen – «positiv» bei Pflegeinitiative)

- bei zugespitzten Aussagen über die Akzeptanz der Vorlagen gemessen an Meinungsumfragen, mit Thematisierung der Auswirkungen auf die Kampagnenführung und die Erfolgchancen (z.B. «XY erleidet Schiffbruch und Befürworter sind nervös» – «negativ» Justizinitiative).

Der Tonalitäts-Wert, der sich zwischen -100 und +100 bewegen kann, wird wie folgt berechnet: (Anzahl Beiträge mit positiver Tonalität minus Anzahl Beiträge mit negativer Tonalität) geteilt durch Anzahl alle Beiträge multipliziert mit 100.

Für jeden Beitrag wird bestimmt, ob die Tonalität primär über die Medien selbst bestimmt wird («Medium»), primär über Akteure, die in den Medien zu Wort kommen («Akteure»), oder mehr oder minder gleichgewichtet durch Medien und Akteure («Medium und Akteure»). Eine medienbestimmte Tonalität lässt sich in stärkster Form in Kommentaren und Leitartikeln erkennen, aber auch bei (Hintergrund-)Berichten, bei denen das Medium Bewertungen einspeist («Medium»). Hier unterscheiden wir zwischen expliziten Positionierungen des Mediums (explizite Empfehlung, eine Vorlage an- oder abzulehnen) und impliziten Positionierungen (z.B. Bestätigung der Grundproblematik einer Initiative). Daneben erfassen wir diejenigen Fälle, in denen zwar Akteure ihre Positionen einspeisen, die Medien aber diese Akteure und/oder Positionen ebenfalls prominent bewerten («Medium und Akteure»). Fälle einer primär akteursbestimmten Tonalität sind Gastbeiträge von Akteuren, Interviews und «vermelde» Berichte über die Stellungnahmen von Akteuren («Akteure»).

## Akteur:innen und Akzeptanz

Für jeden Beitrag und pro Vorlage werden die maximal drei resonanzstärksten Akteure sowie deren Positionierung gegenüber der Vorlage bestimmt (Akzeptanz). Für die Abstimmungsvorlagen vom 28. November 2021 werden auf diese Weise 1'435 Aussagen erfasst. Der Akzeptanz-Wert, der sich zwischen -100 und +100 bewegen kann, wird wie folgt berechnet: (Anzahl Aussagen Akteur A mit positiver Positionierung minus Anzahl Aussagen Akteur A mit negativer Positionierung) geteilt durch Anzahl aller Aussagen Akteur A multipliziert mit 100. In den Grafiken werden jeweils nur die wichtigsten Akteursgruppen dargestellt; daher

ergeben die Prozentwerte (Anteil Resonanz) der dargestellten Akteur:innen aufsummiert nicht 100%.

### **Mediensample**

Das Mediensample besteht aus 14 Newssites (Online-Auftritten) von Zeitungen, 6 Sonntags- resp. Magazintiteln (Print) und 5 Titeln der SRG aus der Deutschschweiz und der Suisse romande, die jeweils als SRF resp. RTS zusammengefasst werden. Weil das Mediensample seit Sommer 2018 vor allem Newssites statt gedruckten Zeitungen umfasst, sind die Resultate nicht direkt vergleichbar mit den Resultaten des Abstimmungsmonitors zu den Vorlagen von März 2013 bis Juni 2018. Sie sind aber direkt vergleichbar mit den Vorlagen seit September 2018 – mit Ausnahme, dass in der Zwischenzeit der früher erfasste [blickamabend.ch](http://blickamabend.ch) eingestellt wurde.

Newssites Abonnement: 24 heures, Aargauer Zeitung, Basler Zeitung, Berner Zeitung, Le Temps, Luzerner Zeitung, Neue Zürcher Zeitung, Südostschweiz, Tages-Anzeiger, Tribune de Genève

Newssites Boulevard- und Pendlermedien: 20 Minuten, 20 minutes, Blick, Le Matin

Sonntagszeitungen / Magazine (Print): Le Matin Dimanche, NZZ am Sonntag, SonntagsBlick, Sonntags-Zeitung, Schweiz am Wochenende, Weltwoche

Titel SRG: SRF: 10vor10, [srf.ch/news](http://srf.ch/news) (Online), Tagesschau; RTS: Le 19h30 (Journal), [rts.ch/info](http://rts.ch/info) (Online)