

---

Vorlagen vom 15. Mai 2022

---

# Abstimmungsmonitor

---

Filmgesetz

---

Transplantationsgesetz

---

Finanzierung Frontex

---

## Schlussbericht



Universität  
Zürich <sup>UZH</sup>

---

fög – Forschungszentrum  
Öffentlichkeit und  
Gesellschaft / Universität  
Zürich

---

13.05.2022

---

---

Inhalt:

---

- |    |                        |
|----|------------------------|
| 2  | Überblick              |
| 5  | Filmgesetz             |
| 7  | Transplantationsgesetz |
| 9  | Finanzierung Frontex   |
| 11 | 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 sowie aus eigenen Mitteln finanziert.

---

# Überblick

## Linards Udris

In der Schweizer Medienarena wird keine der drei nationalen Abstimmungsvorlagen vom Mai 2022 intensiv thematisiert (Abb. 1).

Die Tonalität der Medienberichterstattung ist bei der Behördenvorlage zur Finanzierung von Frontex leicht positiv (+14). Beim Filmgesetz («Lex Netflix») (-3) und beim Transplantationsgesetz (+9) ist die Tonalität insgesamt ambivalent, d.h. zustimmende und ablehnende Voten halten sich praktisch die Waage.

## Resonanz im Vergleich

Die Aufmerksamkeit für die Abstimmungen vom Mai 2022 ist auffallend gering. Von den 38 Abstimmungen seit Herbst 2018 gehören das Filmgesetz und das Transplantationsgesetz zum untersten Drittel, was die Medienresonanz betrifft (Abb. 1). Auch die Finanzierung von Frontex liegt in der unteren Hälfte punkto Medienresonanz. Mit 204, 221 und 242 Beiträgen liegen die drei Abstimmungen sowohl unter dem Durchschnittswert (324) als auch unter dem Median (263). Es handelt sich damit um eine Abstimmung mit noch schwächerer Medienresonanz als die Abstimmung vom Februar 2022. Bereits diese hatte höchstens durchschnittliche Beachtung gefunden – ganz anders als die Abstimmung vom November 2021 (Covid-19-Gesetz) und andere Abstimmungstermine während der Corona-Pandemie. Doch im Februar 2022 gab es von den vier Vorlagen mit dem Medienpaket immerhin eine «Lead»-Vorlage, die auch wegen eines geleakten Videos der Gegner:innen zwischendurch relativ viel Beachtung fand (Abb. 2). Dies ist bei den Vorlagen vom Mai 2022 nicht der Fall, auch wenn die Medienresonanz bei der Frontex-Vorlage kurzfristig etwas zunimmt, als der Chef der Frontex-Behörde zurücktritt und die Medien über die Auswirkungen dieses Ereignisses auf den Abstimmungskampf spekulieren.

Resonanzunterschiede von Volksabstimmungen, das zeigt eine frühere [Analyse](#), sind ein Resultat von verschiedenen Faktoren, zum Beispiel wie einfach oder komplex eine Vorlage ist oder wie viele Werbemittel die Kampagnenakteur:innen investieren. Keine grosse Rolle spielt, ob eine Vorlage zwischen vielen Parteien und innerhalb von einzelnen Parteien stark umstritten ist. Aber die Art des Konflikts ist ein wichtiger Faktor. Im Vergleich zeigt sich nämlich, dass «identitätspolitische» Konflikte in der Regel mehr Resonanz auslösen als wirtschafts- und sozialpolitische Vorlagen. Dazu gehören zum Beispiel Vorlagen aus den Bereichen Ausländer-, Europa- oder Sicherheitspolitik und generell Vorlagen, in denen die «Identität» der Gesellschaft und

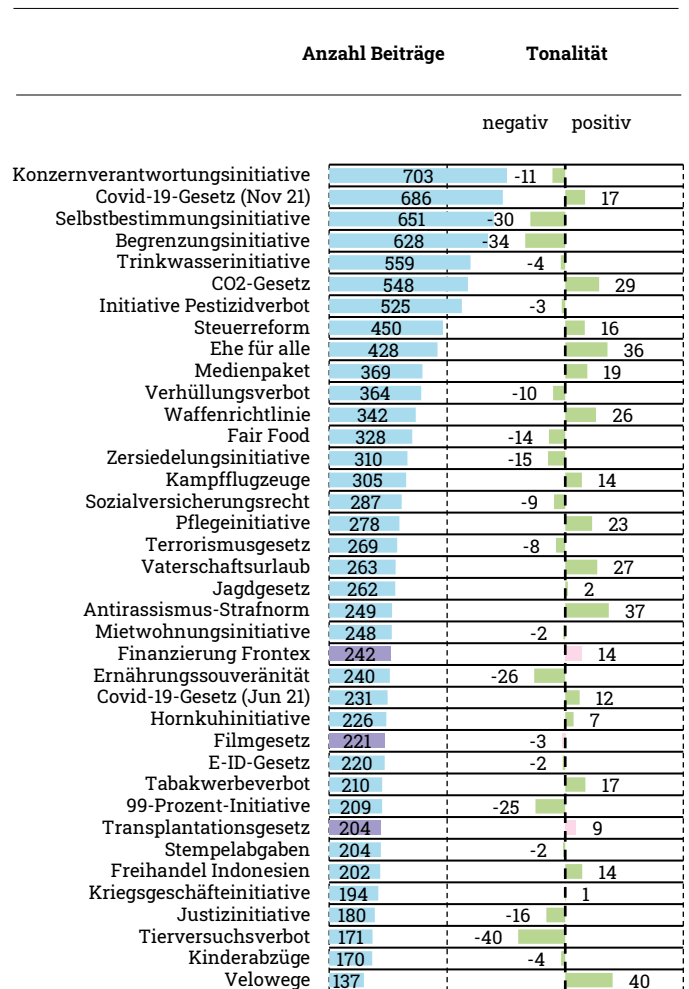


Abbildung 1: Resonanz und Tonalität

Die Abbildung zeigt die Medienresonanz und die Tonalität der Beiträge für die Abstimmungen vom 15. Mai 2022 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= 12313 Beiträge).

das Verhältnis von Bürger:innen und Staat heftig debattiert werden (zum Beispiel beim Covid-19-Gesetz).

Vor diesem Hintergrund überrascht, dass die Finanzierung von Frontex nicht mehr Beachtung findet. Obwohl die Vorlage sowohl ausländer- als auch europapolitische und sicherheitspolitische Themen beinhaltet, bleibt die Resonanz verhalten. Diese schwächere Resonanz zeigt sich auch im direkten Vergleich mit einer ähnlichen Vorlage, der Waffenrichtlinie (Mai 2019), die überdurchschnittlich intensiv thematisiert wurde. Die Waffenrichtlinie war allerdings eine Vorlage, die von rechter Seite bekämpft wurde. Eine Vermutung ist

deshalb: Wenn identitätspolitische Initiativen und Referenden von rechts lanciert und rechtspopulistisch aufgeladen werden, nimmt die Resonanz zu. Wenn identitätspolitische Initiativen und Referenden aber primär von links lanciert werden und die Menschenrechte fokussieren, ist die Resonanz geringer. Dazu würde auch die geringe Resonanz der Kriegsgeschäftsinitiative passen.

Anzahl Beiträge pro Woche

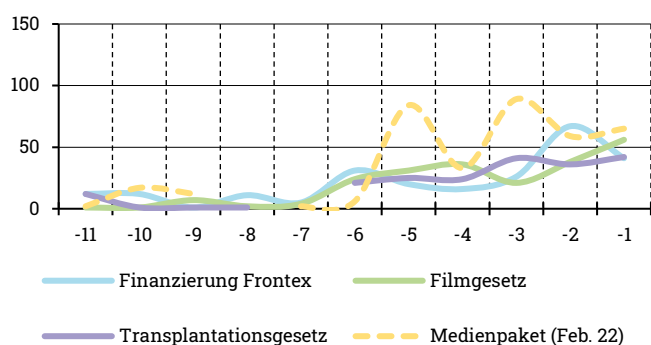


Abbildung 2: Resonanz im Zeitverlauf

Die Abbildung zeigt pro Woche die Medienresonanz der vier Abstimmungsvorlagen vom 15. Mai 2022 und zum Vergleich die Medienresonanz der Abstimmung über das Medienpaket vom 13. Februar (n= 1036 Beiträge).

Das Filmgesetz wird klar weniger beachtet als das thematisch verwandte Medienpaket. Die Dynamik der Debatte weist auf einen recht ruhigen und «normalen» Abstimmungskampf hin (Abb. 2). Wahrscheinlich wird die Relevanz des Filmgesetzes deshalb als geringer eingestuft, weil es beim Filmgesetz – anders als beim Medienpaket – in erster Linie um Kultur und Unterhaltung geht und nicht um politisch relevante und damit potentiell umstrittene Nachrichtenangebote. Bezeichnenderweise nimmt die Relevanz und damit auch die Medienberichterstattung über das Filmgesetz ein erstes Mal dann zu, als es nicht um inhaltliche Fragen der Kulturförderung geht, sondern um die Rolle von Behörden und Medien im Abstimmungskampf. So berichten die Medien über die SRF-Sendung Arena, in der darauf hingewiesen wird, dass die Behörden im Bundesbüchlein eine missverständliche Karte verwenden. Auch die darauf folgende Abstimmungsbeschwerde der Gegner:innen findet wieder Resonanz. Dieses Muster – Medienresonanz für offizielle Beschwerden – lässt sich in den letzten Jahren bei mehreren Vorlagen beobachten.

Die schwache Resonanz des Transplantationsgesetzes passt zur schwachen Resonanz der Vorlage für ein Tier-

und Menschenversuchsverbot – beides medizinisch und moralisch gesehen schwierige und komplexe Vorlagen.

### Tonalität im Vergleich

Bei der Tonalität zeigt sich ein gemischtes Bild. In der Regel haben Behördenvorlagen, die auch von der Mehrheit der Politik unterstützt werden, eine positive Tonalität, d.h. mehr Zuspruch, und Volksinitiativen eine negative Tonalität, d.h. mehr Ablehnung. Bei den Mai-Abstimmungen trifft dieser «Normalfall» auf die Frontex-Vorlage zu (+14) und mit Einschränkungen auch auf das Transplantationsgesetz (+9). Das Filmgesetz wird kontroverser behandelt und hat eine ambivalente Tonalität (-3). Das Filmgesetz reiht sich damit eher in die selteneren Fälle ein von Behördenvorlagen, die gleichzeitig relativ wenig Resonanz und keinen mehrheitlichen Zuspruch erfahren. Dazu gehörten die Stempelabgaben (-2), die Kinderabzüge (-4), das E-ID-Gesetz (-2) und das Terrorismusgesetz (-8).

		Anzahl Beiträge		Tonalität	
				negativ	positiv
Deutschschweiz	Finanzierung Frontex	176			18
	Filmgesetz	142		-7	
	Transplantationsgesetz	141			11
Suisse romande	Filmgesetz	79			5
	Finanzierung Frontex	66			3
	Transplantationsgesetz	63			5

Abbildung 3: Resonanz und Tonalität in den Sprachregionen

Die Abbildung zeigt die Medienresonanz und die Tonalität der Beiträge für die Abstimmungen vom 15. Mai 2022 im Vergleich der beiden Sprachregionen. Der Tonalitätsindex kann maximal die Werte +100 (ausschliesslich positiv) bis -100 (ausschliesslich negativ) annehmen (n= 667 Beiträge).

### Sprachregionale Unterschiede

In der Berichterstattung über die beiden Abstimmungsvorlagen gibt es zwischen den grossen Sprachregionen mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede (Abb. 3). In beiden Sprachregionen sind die Resonanzunterschiede zwischen den Vorlagen nicht sehr markant. Gewisse Unterschiede zeigen sich darin, dass in der Deutschschweiz Frontex die meiste Aufmerksamkeit erfährt, während in der Suisse romande das Filmgesetz

die grösste Beachtung erhält. Diese Unterschiede ergeben sich vor allem gegen Ende des Abstimmungskampfes. So wird die Diskussion um Frontex in der Deutschschweiz in den letzten Wochen etwas intensiver, während die Medien der Suisse romande immer mehr das Filmgesetz in den Fokus rücken.

Insgesamt ist die Tonalität in den beiden Sprachregionen ähnlich, d.h. ambivalent. Eine leichte Abweichung gibt es dadurch, dass in den Medien der Deutschschweiz bei der Frontex-Vorlage die Tonalität leicht positiv ausfällt und beim Filmgesetz sich etwas mehr Kritik als in der Suisse romande beobachten lässt.

# Filmgesetz

Das Filmgesetz wird vor allem von den Abonnementszeitungen und von SRF und RTS zum Thema gemacht, während besonders die Boulevardzeitungen der Vorlage wenig Beachtung schenken. Einige Westschweizer Medien berichten über das Filmgesetz intensiver als über die anderen Abstimmungsvorlagen, so *letemps.ch* oder *20minutes.ch*.

Viele Medien betreiben eine kontradiktorische Berichterstattung. Bei den Pro-Argumenten dominiert letztlich ein national gewendetes Fairness-Argument: Internationale Streaming-Anbieter, die in der Schweiz operieren und dort viel Geld verdienen, sollten mit einer im Gesetz geplanten Abgabe auch ihren Beitrag zur Wertschöpfung in der Schweiz leisten und denselben Regeln unterliegen wie einheimische Medienhäuser. Eine negative Tonalität ergibt sich aus drei Gründen: erstens durch das von Jungparteien eingebrachte Argument, das Filmgesetz stelle ein Eingriff in die Wirtschafts- und Konsumfreiheit dar, zweitens durch das ebenfalls von den Gegner:innen eingebrachte Argument, mit dem Gesetz würden die Streaming-Anbieter die Abo-Preise zulasten der Konsument:innen erhöhen, und drittens durch die Kritik der Medien an der Kommunikation der Behörden. Als die SRF-Sendung *Arena* berichtet, dass die Behörden eine irreführende Karte im Bundesbüchlein verwenden, und als Bundesrat Alain Berset in der Live-Sendung diese Karte anscheinend nicht genug begründen kann, führt dies zu einer recht breiten Resonanz (z.B. *nzz.ch*, 12.4.; *20minutes.ch*, 27.4.).

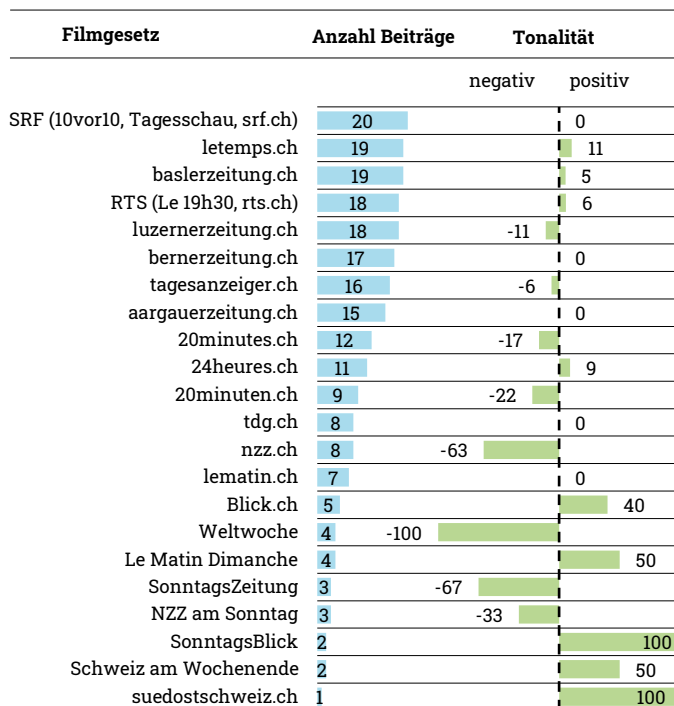


Abbildung 4: Resonanz und Tonalität – Filmgesetz

Die Darstellung zeigt pro Medium die Resonanz und die Tonalität der Beiträge über das Filmgesetz. Der Tonalitätsindex kann maximal die Werte +100 (ausschliesslich positiv) bis -100 (ausschliesslich negativ) annehmen (n = 221 Beiträge).

## Ambivalente Tonalität in den Medien

Bei den meisten Medien, vor allem bei denjenigen, die intensiver berichten, fällt die Tonalität gegenüber dem Filmgesetz ambivalent aus, d.h. die Tonalitätswerte liegen zwischen -10 und +10 (Abb. 4). Eine positive Tonalität lässt sich bei den Blick-Titeln beobachten sowie bei *Le Matin Dimanche* (+50), eine negative Tonalität neben den 20 Minuten-Titeln bei *nzz.ch* (-63) und *Weltwoche* (-100). (Bei Medientiteln mit besonders tiefen Fallzahlen sollte die Tonalität sehr vorsichtig interpretiert werden.)

## Eigeninteressen der Medienhäuser?

Wie bei der Abstimmung über das Medienpaket im Februar 2022 sind Schweizer Medienhäuser vom Filmgesetz betroffen. Auch wenn das Filmgesetz auf internationale Streaming-Anbieter und auf ausländische Werbefenster abzielt, wirkt es sich auf die Rahmenbedingungen für Schweizer Medienhäuser gerade im Kultur- und Unterhaltungsbereich aus. Die SRG zum Beispiel, die Schweizer Serien und Filme (ko-)produziert, ist sowohl Konkurrentin der Streaming-Anbieter, indem sie eigene Angebote schafft (z.B. *PlaySuisse*), als auch Geschäftspartnerin. Auch CH Media und seine eigene Streaming-Plattform *Oneplus* ist vom Gesetz betroffen, wobei CH Media zusätzlich private TV-Sender wie 3+ besitzt, die laut Filmgesetz möglicherweise höhere Abgaben zahlen müssten. Entsprechend setzt sich ein ranghoher Vertreter von CH Media offiziell gegen das Filmgesetz ein. Schliesslich ist auch Tamedia über sein Mutterhaus *TX Group* betroffen, denn die *TX Group* besitzt das Unternehmen *Goldbach Media*, das sich um die Vermarktung der ausländischen Werbefenster und der TV-Sender von CH Media wie 3+ kümmert.

Gerade bei medienpolitischen Themen stellt sich umso mehr die Frage, ob die Medienberichterstattung frei

von Eigeninteressen der jeweiligen Medienunternehmen ist. Mit Blick auf die Tonalitätswerte lässt sich diesbezüglich festhalten: Die Berichterstattung ist weder auffallend negativ noch auffallend positiv und zudem ist die Berichterstattung nicht intensiv. Die SRG-Sendungen berichten ziemlich ausgewogen über das Filmgesetz, wie auch die Tamedia-Titel. Die untersuchten Medien von CH Media wie aargauerzeitung.ch empfehlen zwar in einem Leitartikel die Ablehnung des Filmgesetzes (2.5.), doch in der Berichterstattung insgesamt halten sich Pro- und Kontra-Stimmen fast die Waage. Im Sinne der Transparenz ebenfalls positiv ist, dass einige Medien mögliche Interessen und Verflechtungen, wenn auch «nur» der Konkurrenz, zum Thema machen. So berichtet die Tamedia-Mantelredaktion über die ablehnende Haltung von CH Media (27.4.) und SRF 10vor10 zeigt auf, dass die «Lex Netflix» auch eine «Lex Werbefenster» sei (29.4.).

### Bürgerliche Kritik am Filmgesetz

Beim Filmgesetz entfällt die grösste Aufmerksamkeit auf die FDP bzw. die Jungfreisinnigen (22%), die beim Referendumskomitee im Lead sind und die meiste Kritik am Filmgesetz einspeisen (-90) (Abb. 5). «Gegner:innen» als solche (7%) erhalten ebenfalls relativ viel Resonanz. Support erhalten die Kritiker:innen der «Lex Netflix» von privaten Medienhäusern (6%) und, bei schwächerer Resonanz, von Wirtschaftsverbänden (3%).

Auf der Befürworter-Seite am meisten präsent sind der Bundesrat (11%), Kulturschaffende als Teil der Zivilgesellschaft (10%) und die SP (11%), die besonders gegen Ende des Abstimmungskampfs etwas präsenter geworden ist. Auch die Mitte (4%) und einige Unternehmen (4%) kommen mit zustimmenden Voten zu Wort.

### Auffälligkeiten bei medienpolitischen Vorlagen

Im Vergleich mit früheren medienpolitischen Vorlagen fallen beim Filmgesetz einige Punkte auf: Anders als bei «No Billag» ist die Resonanz der Zivilgesellschaft relativ verhalten. Und anders als bei «No Billag» und beim Medienpaket sind Medienunternehmen beim Filmgesetz nur schwach präsent (Abb. 5). Kritik am Filmgesetz wird punktuell von privaten Schweizer Medienhäusern eingebracht (6%), allen voran von CH Media, laut den Tamedia-Titeln die «heimliche Hauptgegnerin» des Filmgesetzes (z.B. tagesanzeiger.ch, 27.4.).

Filmgesetz	Anteil Resonanz	Akzeptanz	
		negativ	positiv
FDP	22%	-90	
Bundesrat	11%		97
SP	11%		100
Zivilgesellschaft	10%		96
"Gegner:innen"	7%	-100	
private Medienhäuser	6%	-88	
Wissenschaft / Expert:innen	5%	-7	
Wirtschaft / Unternehmen	4%		75
Die Mitte	4%		82
Grünliberale	4%	-27	
Wirtschaftsverbände	3%	-100	
nationale Behörden	3%		88

Abbildung 5: Resonanz und Akzeptanz der Akteur:innen – Filmgesetz

Die Abbildung zeigt die bedeutendsten Akteur:innen, die in den untersuchten Medien zum Filmgesetz Stellung beziehen, sowie deren Akzeptanz der Vorlage gegenüber. Der Akzeptanzindex kann maximal die Werte +100 (ausschliesslich positiv) bis -100 (ausschliesslich negativ) annehmen (n = 280 Aussagen)

Was allerdings die drei medienpolitischen Vorlagen – «No Billag», Medienpaket und Filmgesetz – gemeinsam haben, ist die fast vollständige Abwesenheit von ausländischen Medienanbietern. Die Anbieter der Tech-Plattformen wie Google und Facebook und die Anbieter von Streaming-Diensten wie Netflix oder Amazon äussern sich im Abstimmungskampf kaum oder gar nicht, was auch in den Medien registriert und teilweise auch problematisiert wird; der Streaming-Anbieter Netflix zum Beispiel bevorzugte eine «langue de bois» (tdg.ch, 27.4.). Medien wie SRF 10vor10 (3.5.) versuchen Stellungnahmen einzuholen, erhalten aber keine oder nur knappe Antworten. Diese geringe Präsenz ist nicht nur bemerkenswert angesichts der Tatsache, dass die internationalen Streaming-Anbieter vom Filmgesetz direkt betroffen sind und dass nur schon Disney allein in rund einem Drittel aller Beiträge erwähnt wird und Netflix in rund 90% aller Beiträge, was auch in der häufigen Bezeichnung des Filmgesetzes als «Lex Netflix» zum Ausdruck kommt. Die geringe Präsenz ist auch bemerkenswert angesichts der Tatsache, dass das Schweizer Mediensystem stark von diesen internationalen Anbietern geprägt wird.

# Transplantationsgesetz

Wie das Filmgesetz wird auch das Transplantationsgesetz am meisten von den Abonnementsmedien und den Informationssendungen von RTS und SRF thematisiert. Anders als beim Filmgesetz (v.a. in letemps.ch) gibt es aber keine Newssite aus der Suisse romande, die wirklich intensiv über die Abstimmung berichtet. Letemps.ch berichtet gemessen an seiner üblichen Abstimmungsberichterstattung sogar auffallend wenig.

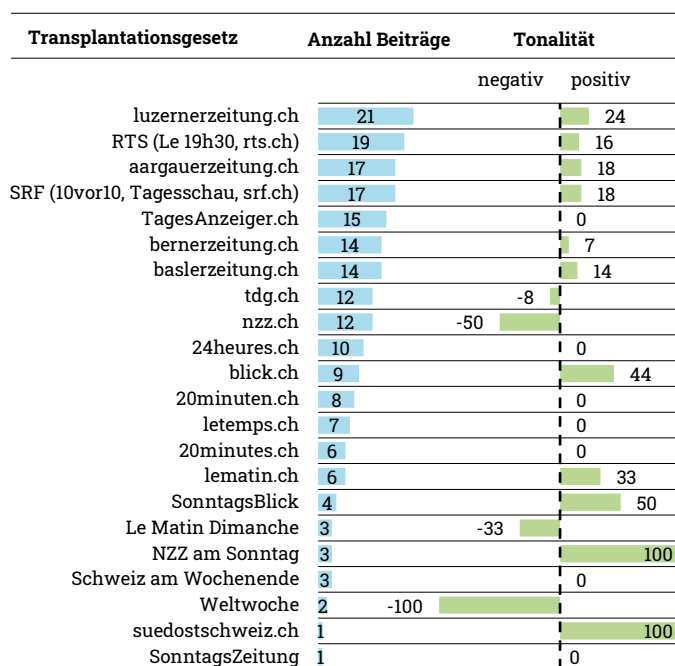


Abbildung 6: Resonanz und Tonalität – Transplantationsgesetz

Die Darstellung zeigt pro Medium die Resonanz und die Tonalität der Beiträge über das Transplantationsgesetz. Der Tonalitätsindex kann maximal die Werte +100 (ausschliesslich positiv) bis -100 (ausschliesslich negativ) annehmen (n = 204 Beiträge).

## Positive Tonalität bei der Mehrheit der Medien

Bei rund der Hälfte der untersuchten Medientitel ist die Tonalität gegenüber dem Transplantationsgesetz positiv (Abb. 6). Mehrere Medien weisen eine ambivalente Tonalität auf, d.h. die Tonalitätswerte bewegen sich zwischen -10 und +10. Eine klar negative Tonalität lässt sich nur bei nzz.ch beobachten (-50), wenn man sich auf Medien mit mindestens fünf Artikeln beschränkt.

Eine positive Tonalität ist bei Behördenvorlagen relativ typisch. Sie zeigt sich beim Transplantationsgesetz bei

RTS (+16) und SRF (+18) sowie luzernerzeitung.ch (+24) und aargauerzeitung.ch (+17). Sie ist aber nicht nur Ausdruck davon, dass Medien die mehrheitlich zustimmenden Parteiparolen vermelden (z.B. luzernerzeitung.ch), sondern dass Medien betroffene Menschen zu Wort kommen lassen, die in der Regel lange auf ein Spenderorgan warten mussten oder immer noch müssen. In der inhaltlichen Auseinandersetzung zeigt sich die positive Tonalität denn auch am stärksten daran, dass das «Problem», nämlich die Knappheit an Spenderorganen, in den Vordergrund gerückt wird. So portraitiert luzernerzeitung.ch (30.4.) eine junge Frau, die dringend auf eine neue Niere angewiesen ist. Auch Argumente der Solidarität finden Eingang in die Berichterstattung. So berichtet zum Beispiel RTS über einen jungen Mann, der verstorben ist und ausdrücklich seine Organe spenden wollte, was die beiden portraitierten Mutter und Grossmutter als «Geschenk» fürs Leben generell würdigen.

Grundsätzliche Kritik am Transplantationsgesetz lässt sich am ehesten auf nzz.ch beobachten (-50). Dort überwiegen individualistische, auf die persönliche Autonomie zielende Argumente wie das Argument, dass jeder Mensch sich selbst und nicht der Allgemeinheit gehöre (8.5.). Auch wird bezweifelt, dass Menschen zum Zeitpunkt der Organentnahme wirklich tot seien. Stattdessen würden sich gerade hirntote Menschen in einer «Grauzone zwischen Tod und Leben» befinden (nzz.ch, 8.5.). Ethische Argumente fliessen u.a. bei tdg.ch ein (-8), so in einem Interview mit einem Ethiker der Bischofskonferenz. Dieser befürwortet die Organspende aus christlicher Optik, hält aber die geplante Widerspruchslösung für falsch, weil man nicht automatisch auf den freien Willen einer sterbenden Person schliessen dürfe (23.4.).

## Schwach präsente Parteien mit ambivalenten Positionen

In den Medien sind die Befürworter:innen des Transplantationsgesetzes und der damit verbundenen «Widerspruchslösung» präsenter als die Gegner:innen (Abb. 7). Zudem setzt sich die Pro-Seite aus mehr Akteursgruppen zusammen als die Gegnerschaft. Dennoch: Eine Akteursgruppe, die sich klar und bedingungslos für das Transplantationsgesetz einsetzt, lässt sich in der Medienberichterstattung so nicht erkennen. Bei den drei resonanzstärksten Parteien SP (8%), und FDP (5%) sind die befürwortenden Stimmen zwar in der Mehrheit, aber es gibt dort ebenso Kritik am Gesetz; die Akzeptanzwerte liegen entsprechend nicht

nahe bei +100. In der Medienberichterstattung wird ebenfalls behauptet, dass einzelne Mitglieder des Bundesrats (7%), der offiziell die Ja-Position vertritt, gegen die im Gesetz geplante Widerspruchslösung seien (luzernerzeitung.ch, 21.4.). Auf der anderen Seite kommen tendenziell ablehnende Parteien wie die SVP (6%), EVP (5%) und Die Mitte (2%) auch nicht mit ausschliesslich kritischen Voten zu Wort; die Akzeptanzwerte liegen entsprechend nicht nahe bei -100.

Insgesamt fällt auf, dass die einzelnen Parteien in der Medienberichterstattung zum Transplantationsgesetz ein «gespaltenes» Bild abgeben. Zudem ist die Resonanz von Parteien im Vergleich zu anderen Akteursgruppen nicht sehr hoch. Das heisst: Obwohl innerparteiliche Konflikte bekanntlich den Nachrichtenwert erhöhen und für Medien attraktiv sind, machen Medien diese Konflikte kaum zum Thema.

Vorlage also sowohl von möglichen Direktbetroffenen (damals: Paare mit Kinderwunsch; aktuell: Angehörige von Verstorbenen, Organempfänger:innen) als auch von Experten-Stimmen aus der Wissenschaft, insbesondere aus Medizin und Ethik, geprägt.

Insgesamt prägen Akteur:innen aus der Zivilgesellschaft (26%) die Diskussion und kommen einerseits mit Pro-Positionen zu Wort, zum Beispiel Personen, die eine Organspende erhalten haben. Andererseits weisen die Medien darauf hin, dass auch die Kontra-Seite sich aus Akteuren der Zivilgesellschaft zusammensetzt, zum Beispiel einem pensionierten Arzt oder einer Hebamme. Aus dem Bereich der Wissenschaft (23%) kommt im Laufe des Abstimmungskampfs zunehmend Kritik, so dass die in einer früheren Phase leicht positive Tonalität für die Vorlage mittlerweile ambivalent geworden ist (0). So stehen aus dem Bereich der Wissenschaft Spezialist:innen aus Universitätsspitalern mit einer Pro-Position (Hinweis auf dringenden Bedarf an Spenderorganen) Ethiker:innen mit tendenziell ablehnenden Positionen gegenüber.

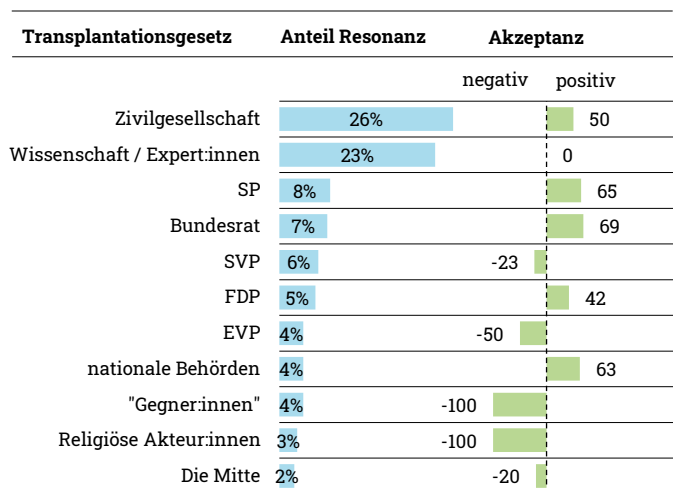


Abbildung 7: Resonanz und Akzeptanz der Akteur:innen – Transplantationsgesetz

Die Abbildung zeigt die bedeutendsten Akteur:innen, die in den untersuchten Medien zum Transplantationsgesetz Stellung beziehen, sowie deren Akzeptanz der Vorlage gegenüber. Der Akzeptanzindex kann maximal die Werte +100 (ausschliesslich positiv) bis -100 (ausschliesslich negativ) annehmen (n = 223 Aussagen)

### Direktbetroffene und Experten-Stimmen aus Medizin und Ethik

Das mediale Bild beim Transplantationsgesetz ähnelt der Diskussion um die Präimplantationsdiagnostik (PID) 2015. Die PID-Vorlage wurde damals als «Spaltpilz» für die Parteien beschrieben, und trotzdem (oder gerade deswegen) waren Parteien in der Berichterstattung kaum präsent. Wie bei der PID-Vorlage wird die



# Finanzierung Frontex

Die meisten Medien schenken der Frontex-Abstimmung etwas mehr Beachtung als den anderen beiden Vorlagen. Doch die Unterschiede zu den anderen Vorlagen sind nicht sehr gross, d.h. eine wirklich klare «Lead»-Vorlage ist die Frontex-Abstimmung bei keinem Medium. Nur bei blick.ch und SRF fällt die Resonanz etwas stärker aus. Ansonsten bestätigt auch die Frontex-Vorlage: Die Abonnementsmedien und die Informationssendungen von RTS und SRF berichten umfassender über die Abstimmungen als andere Medientypen.

Ansätzen (und angesichts der schwachen Resonanz sehr vorsichtig zu interpretieren) bei der Schweiz am Wochenende (-14).

Eine positive Tonalität ist bei Behördenvorlagen relativ typisch, weil sie auch die politischen Mehrheiten (Parteien, Bundesrat) reflektiert. In dieser Hinsicht bieten die Medien den verschiedenen Kampagnen-Akteur:innen eine Plattform, was in der Summe eine leicht positive Tonalität ergibt. Doch auch wenn die Medien stärker intervenieren, kommentieren und bewerten, fällt die Tonalität relativ positiv aus. Die Mantelreaktion von Tamedia zum Beispiel kommentiert, nachdem sie als eine der wenigen Medien eine Reportage im europäischen Grenzgebiet durchgeführt hatte, dass eine Ablehnung der Frontex-Vorlage die Lage von Flüchtlingen nicht verbessern würde (20.4.).

In der Summe sind zwei Argumente dominant: erstens das Argument, wonach ein Nein zu Frontex das «Problem» (angebliche Menschenrechtsverletzungen durch Frontex) nicht behebe; zweitens das «Schengen-Dublin»-Argument, wonach ein Nein zur Frontex-Vorlage zum Ausschluss der Schweiz von diesem System führe. Dies hätte gravierende Nachteile, denn die Schweizer Beteiligung an dieser europäischen Kooperation bedeute innereuropäische Reisefreiheit und helfe somit dem Tourismus und gewähre generell die Sicherheit der Schweiz (z.B. Tamedia, 25.2.; tdg.ch, 29.4.), gerade in diesen wegen des Ukraine-Kriegs unsicheren Zeiten (z.B. luzernerzeitung.ch, 18.3.).

## Ambivalente Tonalität nach dem Rücktritt des Frontex-Chefs

Die von den Initiant:innen des Referendums eingebrachten Vorwürfe, Frontex würde sich an illegalen «Pushbacks» von Flüchtlingen beteiligen, finden durchaus Resonanz (z.B. Schweiz am Wochenende, 30.4.). Zuspruch erhalten die Initiant:innen auch dadurch, dass einige Medien die Tatsache problematisieren, dass Frontex den Schweizer Medien kaum erlaube, mit Schweizer Frontex-Vertreter:innen zu reden oder Frontex bei der Arbeit zu begleiten (z.B. NZZ am Sonntag, 17.4.; rts.ch, 28.4.). Die Wahrnehmung einer im Geheimen operierenden Behörde verstärkt nochmals, als der Chef der Frontex-Behörde im April 2022 unter politischem Druck zurücktritt und Missstände einräumt (z.B. 24heures.ch, 29.4.). Der Rücktritt verschafft der Frontex-Vorlage zwischendurch mehr Aufmerksamkeit. Doch was die Tonalität betrifft, setzt sich in den Medien rasch eine ambivalente Deutung durch. Die Medien kommentieren explizit, dass der

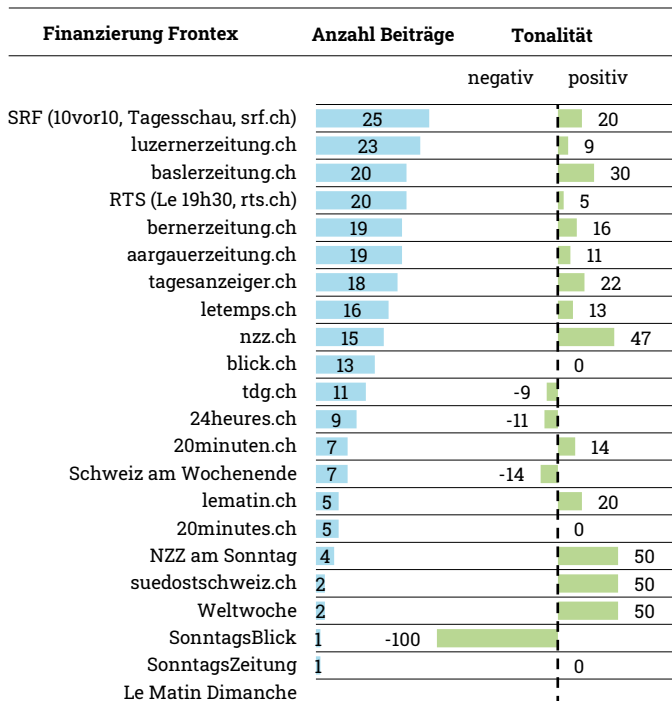


Abbildung 8: Resonanz und Tonalität – Finanzierung Frontex

Die Darstellung zeigt pro Medium die Resonanz und die Tonalität der Beiträge über die Finanzierung von Frontex. Der Tonalitätsindex kann maximal die Werte +100 (ausschliesslich positiv) bis -100 (ausschliesslich negativ) annehmen (n = 242 Beiträge).

## Positive Tonalität bei den Medien

Bei rund der Hälfte der untersuchten Medien fällt die Tonalität gegenüber der Behördenvorlage positiv aus, d.h. die Tonalitätswerte haben einen Wert höher als +10 (Abb. 8). Mehrere Medien zeigen eine ambivalente Tonalität, d.h. Werte zwischen -10 und +10. Eine wirklich negative Tonalität lässt sich nicht beobachten, in

Rücktritt sowohl dem Pro- als auch dem Kontra-Lager helfen könne (z.B. RTS Le Journal, 29.4.). Der Rücktritt könne sowohl als Eingeständnis gesehen werden, dass Frontex eine inhumane Flüchtlingspolitik betreibt und grundsätzlich ein Problem habe, als auch als Beleg dafür, dass Frontex zu Reformen fähig ist und die Schweiz die Reformen mitgestalten solle.

### Konflikt innerhalb von Parteien

Mit Ausnahme vom Bundesrat (11%) haben die resonanzstärksten Akteursgruppen bei der Frontex-Diskussion keine einheitliche Position (Abb. 9). Dies zeigen die Akzeptanzwerte, die nicht nahe bei -100 oder +100 liegen. Bei der SP (15%), die die Spitze der Gegnerschaft anführt, gibt es auch einige befürwortende Stimmen (-67), auch wenn diese in den letzten Wochen medial in den Hintergrund getreten sind. Und bei der SVP (7%), die offiziell die Ja-Parole beschlossen hat, kommen in der Medienberichterstattung auch die Kritiker:innen der Vorlage zu Wort (-10). Exakt diese Konflikte innerhalb der SP und innerhalb der SVP werden auch in den Medien selber zum Thema gemacht, vor allem in einer früheren Phase des Abstimmungskampfes. Damit verbunden, interessieren sich die Medien dafür, dass eine Vorlage zur europäischen Zusammenarbeit «ausgerechnet» von der SP bekämpft und von der SVP (offiziell) befürwortet werde.

### Kein klassischer Konflikt um Ausländer und Europa

Erst gegen Ende des Abstimmungskampfs nimmt die Präsenz von zivilgesellschaftlichen Akteur:innen etwas zu (15%), vor allem aus dem Nein-Lager. Sowohl mit eigenen Demonstrationen als auch mit Statements nach dem Rücktritt des Frontex-Chefs vermögen sie sich etwas Aufmerksamkeit zu verschaffen.

Das mediale Bild der Frontex-Diskussion entspricht aber insgesamt nicht dem Bild einer «klassischen» Abstimmung über europa- oder ausländerpolitische Themen. Denn üblicherweise werden solche Abstimmungsvorlagen seit Jahren von einem Konflikt von «SVP gegen alle» geprägt, bei denen sowohl die SVP auf der einen und die «Zivilgesellschaft» und viele Parteien auf der anderen Seite in Erscheinung treten und die mediale Beachtung insgesamt sehr hoch ist. Bei Frontex stehen sich aber SP, SVP und die in den Medien vorkommenden zivilgesellschaftlichen Akteur:innen nicht gegenüber und die Medienresonanz bleibt insgesamt verhalten. Klaren Zuspruch erhalten die Kritiker:innen der Frontex-Vorlage neben den «Gegner:innen» als solche (4%) nur von den Grünen (7%).

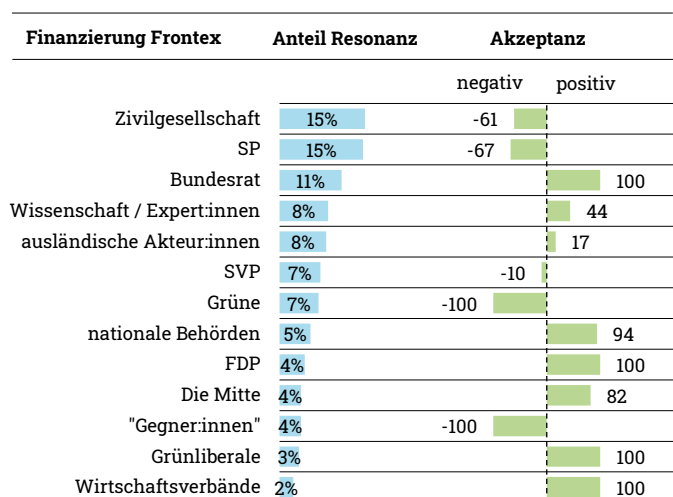


Abbildung 9: Resonanz und Akzeptanz der Akteur:innen – Finanzierung Frontex

Die Abbildung zeigt die bedeutendsten Akteur:innen, die in den untersuchten Medien zur Frontex-Vorlage Stellung beziehen, sowie deren Akzeptanz der Vorlage gegenüber. Der Akzeptanzindex kann maximal die Werte +100 (ausschliesslich positiv) bis -100 (ausschliesslich negativ) annehmen (n = 295 Aussagen)

# Methode

## Auswahl der Beiträge

Erfasst werden alle redaktionellen Beiträge, die sich zentral mit den Abstimmungsvorlagen auf nationaler Ebene auseinandersetzen und im Zeitraum vom 21. Februar 2022 bis 8. Mai 2022 erschienen sind. Es werden 571 verschiedene Medienbeiträge erfasst, wobei in einem Beitrag bis zu drei Vorlagen gleichzeitig angesprochen werden können (Finanzierung Frontex: n = 242; Filmgesetz: n = 221; Transplantationsgesetz: n = 204). 91% der Beiträge thematisieren jeweils eine Vorlage, 9% zwei oder mehr 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 auf die schwierige Lage der Schweizer Filmindustrie hinweisen – «positiv» bei Filmgesetz);
- zur Zweckmässigkeit oder Legitimität der Massnahmen, die mit der Vorlage verbunden sind (z.B. Bericht darüber, dass in der Schweiz zu wenige Organe für Spenden zur Verfügung stehen – «positiv» bei Transplantationsgesetz);
- zur sozialen Reputation von Kampagnen-Akteuren (z.B. Vorwurf, die Befürworter:innen des Filmgesetzes würden falsche Grafiken in ihrer Kampagne verwenden – «negativ» bei Filmgesetz);
- zur funktionalen Reputation von Kampagnen-Akteuren (z.B. Vorwurf, der Bundesrat sei bei

Fernseh-Auftritten zu wenig sattelfest – «negativ» beim Filmgesetz)

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

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 15. Mai 2022 werden auf diese Weise 798 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 (Resonanz) der dargestellten Akteure 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)