



Personenfreizügigkeit und Bilaterale Verträge

Die Abstimmung vom 8. Februar 2009 in der öffentlichen Kommunikation

2. März 2009

fög - Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft
Universität Zürich
Andreasstrasse 15
CH-8050 Zürich
Tel. +41 1 635 21 11
Fax +41 1 635 21 01
Mail info@foeg.unizh.ch
Web www.foeg.unizh.ch

Kontakt:

Linars Udris, +41 (0)44 635 21 17, linards.udris@foeg.uzh.ch

fög - Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft
Universität Zürich
Andreasstrasse 15
CH-8050 Zürich
Tel. +41 1 635 21 11
Fax +41 1 635 21 01
Mail info@foeg.unizh.ch
Web www.foeg.unizh.ch

Zielsetzung und Untersuchungsdesign

Die Vorlage zur Weiterführung der Personenfreizügigkeit und deren Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien wurde am 8. Februar 2009 vom Schweizer Stimmvolk angenommen. Mit knapp 60 Prozent Ja-Stimmen fiel das Ergebnis deutlicher aus als die bisherigen Abstimmungen zur Personenfreizügigkeit (z.B. 56 Prozent Ja-Stimmen im Jahr 2005) und deutlicher, als dies im Vorfeld erwartet wurde. Gibt es in der Thematisierung der Personenfreizügigkeit Anzeichen, die diese relativ hohe Zustimmung miterklären können?

Der folgende Bericht analysiert die Medienberichterstattung über die Abstimmung zur Personenfreizügigkeit hinsichtlich der zentralen Merkmale, Dynamiken und Unterschiede. Welche Akteure – Befürworter und Gegner der Vorlage – kommen zu Wort und in welcher Form? Wie werden diese Akteure in den Medien dargestellt? Welche Perspektiven und Positionen prägen die Thematisierung? Und welche Rolle spielen die Medien selbst als Akteure in dieser Thematisierung?

Dazu wurden im Untersuchungszeitraum 1. Dezember 2008 bis zum 9. Februar 2009 alle Beiträge zur Abstimmung über die Personenfreizügigkeit in zehn Schweizer Medien analysiert (siehe Anhang).

Wichtigste Befunde

- Die Personenfreizügigkeit löst, wie frühere europapolitische Abstimmungen, hohe Resonanz in der öffentlichen Kommunikation aus.
- Die Wahrnehmung einer sich ausweitenden Finanz- und Wirtschaftskrise, die die Öffentlichkeitsagenden dominiert (vgl. Medienagenda Schweiz), beeinflusst auch die Thematisierung der Personenfreizügigkeit massiv. Im Vergleich zu früheren europapolitischen Abstimmungen dominieren Krisen- und „Angst“-Semantiken.
- Die verwendeten Krisensemantiken zeigen einen Wettstreit an, welches politische Modell wieder Orientierung stiften kann. Auf der einen Seite intensiviert sich die in Orientierungskrisen typische Problematisierung des Fremden. Dies zeigt die hohe Bedeutung des Deutungsrahmens «unkontrollierte Zuwanderung und Belastung für die Sozialwerke», der von der SVP eingespeist wird und auf den Medien und politische Akteure reagieren. Dass sich diese Problematisierung nicht durchsetzen kann, liegt neben der deutlich höheren Resonanz für die Befürworter der Vorlage und der grossen und konsensuell geteilten Zustimmung der Medien vor allem daran, dass die Befürworter der Vorlage ebenso vehement die Personenfreizügigkeit als Teil eines anderen Krisenlösungsmodells rahmen. Hier dominiert die Deutung, wonach die bilateralen Verträge, zu der die Personenfreizügigkeit gehört, den «bewährten Weg» in Phasen der Orientierungsunsicherheit darstellen und ein Ablehnen der Vorlage zu einer zukünftigen Rechtsunsicherheit im Verhältnis mit der EU führe, was «Gift für die Wirtschaft» sei.
- Die Befürworter der Vorlage zur Personenfreizügigkeit erzielen in allen untersuchten Medien deutlich mehr Resonanz als die Gegner der Personenfreizügigkeit. Dies erklärt sich unter anderem damit, dass das Spektrum der aktiven Sprecher, die mit entsprechenden Positionsbezügen Eingang in die Medien finden, bei den Befürwortern wesentlich breiter ist als bei den Gegnern der Vorlage.
- Von allen Parteien erzielt die SVP mit Abstand die höchste Resonanz – mehr als die anderen vier Bundesratsparteien zusammen. Diese hohe Resonanz verdankt die SVP allerdings der Tatsache, dass Medien wie politische Akteure in intensiver Weise über sie sprechen (Passivresonanz), die SVP aber im Vergleich zu den Befürwortern deutlich seltener in den Medien zu Wort kommt (Aktivresonanz). Dass die SVP zudem im Vergleich zu früheren Urnengängen deutlich stärker mit dem Malus interner Zerrissenheit und wahrgenommenen Profilproblemen belegt wird, dürfte mit ein ausschlaggebender Faktor für den überraschend deutlichen Abstimmungsausgang gewesen sein.
- Die Medien selbst sprechen sich in der Diskussion um die Personenfreizügigkeit deutlich für die Vorlage aus. Die deutlichste Positionierung wird von der Qualitätspresse vorgenommen, die dies mit einer breiten, nachhaltigen und reflektierten, nicht nur auf die Aktivitäten der politischen Akteure beschränkten Thematisierung unterstreicht.
- Unterschiede zwischen den Medien betreffen vor allem die Intensität und Aufbereitung der Thematisierung und weniger die Bewertung der Akteure und der Vorlage. Die Boulevard- und Enthüllungsmagazine reagieren in der Thematisierung der Personenfreizügigkeit vor allem auf Aktivitäten von politischen Akteuren und thematisieren jenseits von diesen Phasen die Personenfreizügigkeit deutlich seltener. Zudem gestalten sie ihre Berichterstattung vergleichsweise häufig im Modus von Sieg/Niederlage und laden die Berichterstattung mit konfliktstilisierenden Elementen auf. Allerdings halten sich diese Medien auch zurück, als kurz vor der Abstimmung mehrere Skandalisierungen Eingang in die Medien finden, dieses Mal durch die Qualitätspresse.

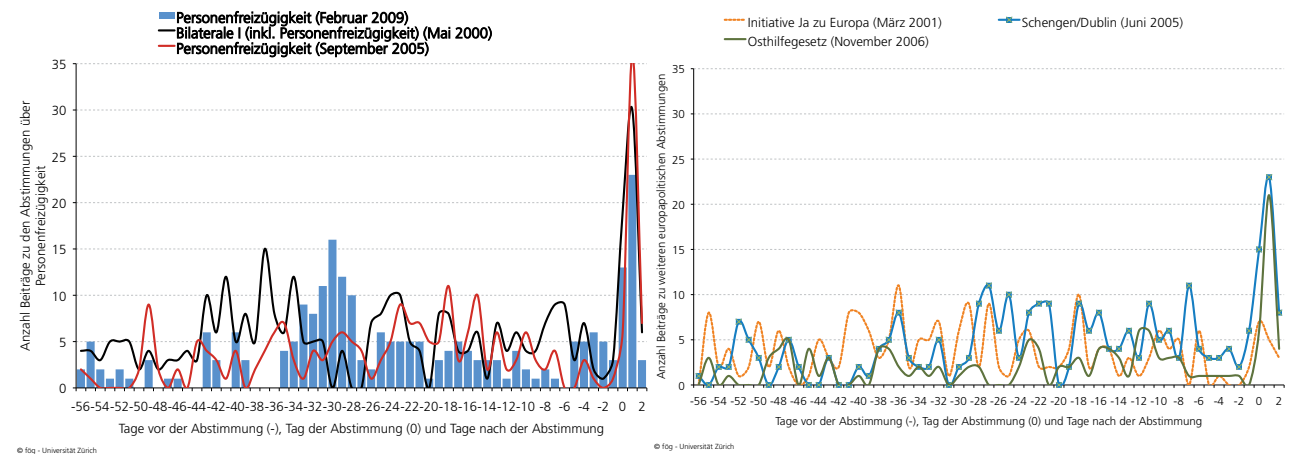
(1) Intensität und Dynamik der Thematisierung

Intensität der Thematisierung

Der Schweizer Stimmbevölkerung hat sich in den letzten Jahren mehrfach die Gelegenheit dazu geboten, sich zu europapolitischen Fragen zu äussern.¹ Das Verhältnis der Schweiz zu Europa, das sich an diesen Abstimmungen entzündet, bündelt regelhaft viel Aufmerksamkeit. Die damit verbundenen Kommunikationsereignisse zu den Abstimmungen gehören regelhaft zu den resonanzstärksten innenpolitischen Kommunikationsereignissen überhaupt, was die gesellschaftspolitische Brisanz und Bedeutung dieser Abstimmungen unterstreicht.

Dabei ist es gerade die Problematisierung des Fremden in Form von Zuwanderern, die die Aufmerksamkeit zusätzlich erhöht. Abstimmungen, in denen es (auch) um die Personenfreizügigkeit (2000, 2005 und 2009) und um Fragen der (befürchteten) Einreise von Personengruppen in die Schweiz geht (Schengen/Dublin 2005) (vgl. Abbildung 1, links), finden mehr Aufmerksamkeit als diejenigen Abstimmungen, in denen diese Fragen nicht thematisiert werden (z.B. Initiative Ja zu

Abbildung 1: Verlauf und Intensität der Thematisierung europapolitischer Abstimmungen



¹ Nach der Zustimmung zu den Bilateralen Verträgen – darunter die Personenfreizügigkeit – im Mai 2000 stimmten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger weitere vier Mal über ähnliche Fragen ab. Im März 2001 wurde die Initiative «Ja zu Europa» verworfen. Im Juni 2005 wurde dem Abkommen Schengen/Dublin und im September der Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Staaten zugestimmt. Im November 2006 votierte die Mehrheit der Stimmbevölkerung für die so genannte «Kohäsionsmilliarde», sprich finanzielle Unterstützungen für die neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten der EU.

Anmerkungen zur Datengrundlage:

Die Analyse bezieht sich auf die redaktionellen Beiträge, die zu Abstimmungen über Europa in den folgenden zehn Medien erschienen sind: Blick, Neue Zürcher Zeitung, Tages-Anzeiger, SonntagsBlick, Sonntagszeitung, NZZ am Sonntag (nicht für 2000 und 2001), Tagesschau, 10vor10, Echo der Zeit, Rendez-Vous.

Europa, März 2001; Osthilfegesetz/Kohäsionsmilliarde, November 2006) (vgl. Abbildung 1, rechts). Dies ist ein Indiz für eine ausgeprägte Konfliktlinie in der schweizerischen Politik, an der sich europapolitische und ausländerepolitische Fragen verbinden und die eine zentrale Auseinandersetzung über die «Identität» der Schweiz anzeigt.

Dynamiken der Thematisierung der Personenfreizügigkeit 2009

Die Aufmerksamkeit für die Abstimmung im Februar 2009 wird generell angeleitet durch die bereits früh aktualisierten hohen Erwartungen in die Bedeutung der Vorlage. So sprechen politische Akteure und die Medien von der «mit Abstand wichtigste[n] Volksabstimmung im nächsten Jahr» (Tages-Anzeiger, 27.12.2008) und – in Erwartung spektakulärer Konflikte – in «die grösste Politschlacht des Jahres 2009» (SonntagsBlick, 4.1.2009). Welches sind die Dynamiken dieser Thematisierung? Welche Akteure lösen diese Dynamiken aus? Und welche Perspektiven und Argumente werden verhandelt, unterstützt und/oder zurückgewiesen?

Die Argumente pro und contra Personenfreizügigkeit waren bereits vor der Initiierung der entsprechenden Kampagnen in den Medien präsent. Sie speisen sich aus den entsprechenden Diskussionen in den Jahren 2000 und 2005 und werden, zumeist mit denselben Akteurskonstellationen, wiederholt. Interessant ist

daher, ob sich unter diesen Perspektiven und Argumenten mit Blick auf die jüngste Abstimmung Verschiebungen ergeben haben. Dies lässt sich bejahen, denn im Gegensatz zu 2005 dominieren nun Krisen- respektive «Angst»-Semantiken – auf beiden Seiten – die Diskussion um die Personenfreizügigkeit. Dies lässt sich auf die hohe Bedeutung der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise zurückführen (vgl. Medienagenda Schweiz), die selbst grosse Resonanz erzeugt und weitere Kommunikationsereignisse, etwa zur Konjunkturpolitik aber eben auch zur Personenfreizügigkeits-Abstimmung beeinflusst.

Das Argument der Befürworter, die Fortführung der Personenfreizügigkeit bringe wirtschaftliche Vorteile, wird ergänzt durch eine Krisen- respektive «Angst»-Semantik. Auf die Vergangenheit gerichtet werden die Erfahrungen mit der Personenfreizügigkeit als positiv und der «bilaterale Weg» ganz grundsätzlich als «bewährt» geschildert. Auf dieser Grundlage warnen die Befürworter, dass eine Abkehr von diesem Weg die Unsicherheit in Zeiten der Wirtschaftskrise massiv erhöhen werde. Ein Ablehnen der Vorlage würde zu einer zukünftigen Rechtsunsicherheit im Verhältnis mit der EU führen, was wiederum «Gift für die Wirtschaft» sei (Vgl. etwa Bundesrätin Calmy-Rey; NZZ, 3.12.2008).²

² Ähnlich später auch Bundesrätin Widmer-Schlumpf: «Ne nous lançons pas dans l'inconnu!» (Le Temps, 10.1.2009) oder Bundesrat Hans-Rudolf Merz: «Der Bundespräsident warnt vor einem Nein: Es wäre Gift für die Wirtschaft» (Blick, 31.1.2009).

Auf der anderen Seite spielt nun die Verknüpfung von Personenfreizügigkeit, Arbeitsplatz(un)sicherheit und «Belastung» für die Sozialwerke – noch viel stärker als in der Abstimmung zur Ausweitung der Personenfreizügigkeit im Jahr 2005 – die zentrale Rolle. Denn gerade unter dieser Perspektive versucht das Ja-Lager, die Behauptungen des Kontra-Lagers zu widerlegen. Damit gewinnt, wie in Phasen der Orientierungsunsicherheit typisch, die Problematisierung des Fremden an Resonanz. Wie das Abstimmungsergebnis vom 8. Februar zeigt, kann sich diese Problematisierung jedoch nicht durchsetzen. Dies erklärt sich hauptsächlich mit der deutlich höheren Resonanz der Befürworter der Vorlage und der grossen und konsensuell geteilten Zustimmung für die Personenfreizügigkeit, die sich medienwirksam zur Geltung bringen kann.

Diese Krisensemantiken und die Versuche, die jeweiligen Perspektiven mit Krisenszenarien zu verbinden, zeigen sich bei verschiedenen Akteuren in den verschiedenen Phasen der Thematisierung. Hier lassen sich sechs Phasen erkennen (vgl. auch Abbildung 4, im Anhang):

1. Lancierung der Pro-Kampagne durch Bundesrat und Economiesuisse (Anfang – Ende Dezember 2008). Hier werden die beiden Hauptargumente, die volkswirtschaftlichen Vorteile und die Sicherheit in der Krise, bereits verknüpft, vor allem von Bundesrätin Micheline Calmy-Rey. Diese Kampagnen werden

- von den Medien begleitet und mit einer Studie der Konjunkturforschungsstelle der ETH (KOF) unterstrichen.
2. Gerade in Erwartung eines sich zuspitzenden Konflikts schildern vor allem die Boulevard- und Sonntagsmedien die vermeintlich erodierende Zustimmung für die Personenfreizügigkeit und den «Familienstreit» innerhalb des Pro-Lagers (Kritik an der Kampagne der Economiesuisse) (Ende Dezember – Anfang Januar 2009).
 3. Diese veränderte Deutung, wonach die Diskussion in die «heisse Phase» getreten sei und der Ausgang der Abstimmung als offen beschrieben wird, sorgt für eine hohe Resonanz der folgenden Aktivitäten der (Gegen-)Kampagnen (Anfang – Mitte Januar 2009). Ende Dezember 2008 lanciert die SVP resonanzträchtig ihre Kampagne und speist – ebenfalls Krisensemantiken verwendend – das Argument, wonach in Zeiten der Rezession die Personenfreizügigkeit zu unkontrollierter Zuwanderung und zur Belastung für die Sozialwerke führe, in die öffentliche Kommunikation ein (Wochen 52, 1). Für hohe Beachtung sorgt insbesondere die Plakate-Kampagne der SVP mit den abgebildeten Raben, die allerdings von den meisten Medien im Sinn teils explizit kritisch teils ironisierend abgewertet wird (z.B. Resonanz „für Ornithologen“). Auf der anderen Seite verbessert sich die Reputation der Economiesuisse, der nun zugute gehalten wird, ihre Kampagne erfolgreich mit emotionaleren Argumenten angepasst zu haben. Neben dieser Berichtserstattung im Sieg-/Niederlage-Modus lösen die Aktivitäten politischer Akteure einen Wettstreit der Argumente aus. In diesem Wettstreit positioniert sich eine deutliche Mehrheit der politischen Akteure wie der Medien für die Annahme der Vorlage und argumentiert mit Verweis auf die wahrgenommene Krise, dass ein Ablehnen der Personenfreizügigkeit diese Krise noch verschärfen werde (v.a. Woche 2).
 4. Nachdem politische Akteure ihre mediengerichteten Aktivitäten Mitte Januar bis Anfang Februar 2009 sparsamer dosieren, sinkt die Thematisierung der Personenfreizügigkeit. Gleichzeitig lässt sich in dieser Phase eine stärkere mediengetriebene Thematisierung beobachten. In der Mehrzahl der Interviews und Reportagen wird dabei das Argument der Gegner, die Personenfreizügigkeit führe zu unkontrollierter Zuwanderung, zu höherer Arbeitslosigkeit, zu «Dumpinglöhnen» und zur Belastung der schweizerischen Sozialwerke, von den Medien und den zitierten politischen Akteuren korrigiert.
 5. Die mittlerweile stark gesunkene Aufmerksamkeit für die Personenfreizügigkeit intensiviert sich kurz vor der Abstimmung wieder, als sich die Konflikte zwischen zentralen Exponenten der Kampagnen zuspitzen (Woche 6). Dies erklärt die stark zunehmende, aber nicht unproblematische Resonanz für die SVP. Solche Konfliktstilierungen betreffen erstens Christoph Blocher und die von der Haltung der Mutterpartei abweichende SVP Thurgau um Peter Spuhler, die von Blocher als «faules Nest» bezeichnet wird. Zweitens findet die Drohung des Vorsitzenden der AUNS, Pirmin Schwander, Bundesrätin Calmy-Rey für ihre Aussagen während des Wahlkampfes gerichtlich zu belangen, Aufmerksamkeit. Drittens lanciert der Tages-Anzeiger eine Thematisierung über eine deutsche Website (www.come-to-switzerland.com), die angeblich deutsche Arbeitslose ermuntere, in die Schweiz zu ziehen und von den Sozialwerken zu profitieren. Die Urhebererschaft für diese Website wird dabei mehrheitlich dem Initianten des Referendums, SVP-Nationalrat Lukas Reimann, zugeschrieben.
 6. Die Abstimmung selbst löst wie erwartet in allen Medien hohe Aufmerksamkeit aus. In der Interpretation der Abstimmung, in der die Personenfreizügigkeit mit knapp 60 Prozent Ja-Stimmen angenommen wird, überwiegen positive Stimmen. In allen Medien wird das Resultat als «weiser Entscheidung» und als Bekenntnis der Stimmbevölkerung zu den Bilateralen Verträgen und zur «Stabilität» in den Beziehungen mit der EU interpretiert. Diese «Stabilitäts»-Semantik zeigt sich besonders deutlich in der Ablehnung abweichender Positionen. Sowohl den Vorschlägen linker Akteure, einen Beitritt der

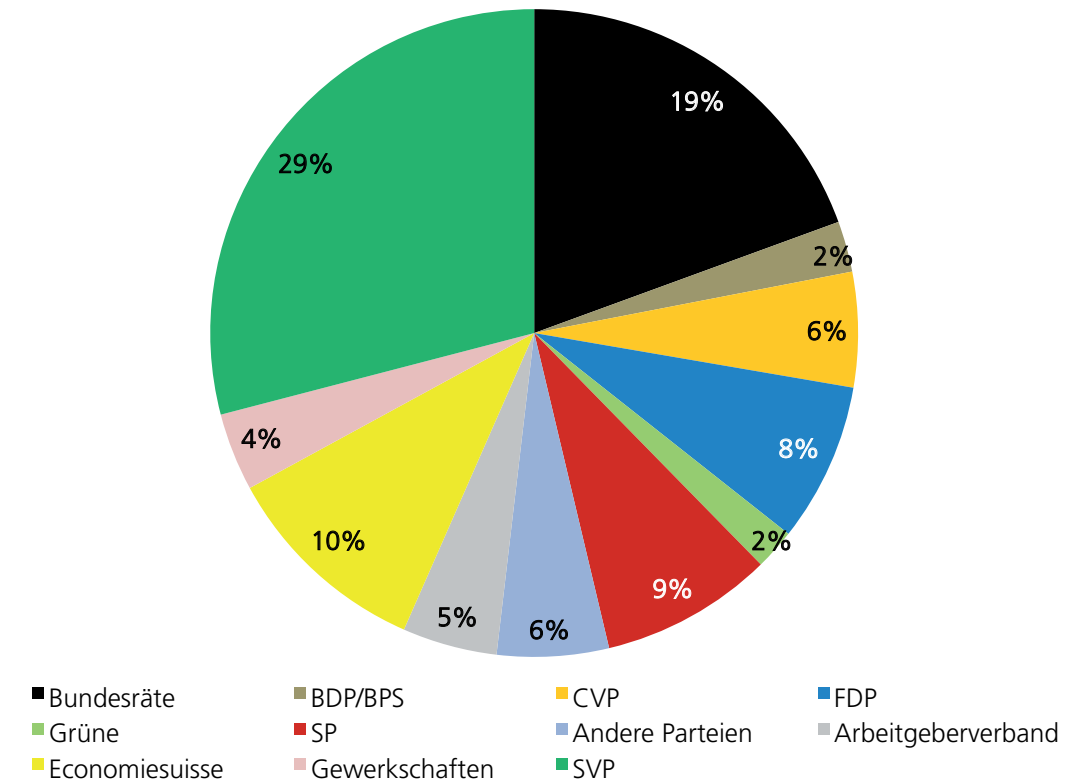
EU zu diskutieren, als auch den Vorschlägen der SVP, die Personenfreizügigkeit generell mit einer weiteren Volksinitiative einzuschränken, wird heftig widersprochen. Die Tagesschau beispielsweise hält diese Vorschläge für «Zwängerei» und meint dazu in ihrem Kommentar: «das Volk will den bilateralen Mittelweg» (8.2.2009). Diese von den meisten Medien geteilte Interpretation verweist nochmals darauf, dass die wahrgenommene Krise vor allem diejenigen Positionen stärkt, die sich deutlich für klare und Sicherheit versprechende Lösungsmodelle aussprechen.

(2) Resonanz von Akteuren in der Diskussion um die Personenfreizügigkeit

Wer erhält in der medialen Berichterstattung über die Abstimmung zur Personenfreizügigkeit Resonanz? Folgende Befunde lassen sich festhalten:

- Die Befürworter der Vorlage zur Personenfreizügigkeit erzielen in allen untersuchten Medien deutlich mehr Resonanz als die Gegner der Personenfreizügigkeit. Dies erklärt sich unter anderem daraus, dass das Spektrum der aktiven Sprecher, die mit entsprechenden Positionsbezügen Eingang in die Medien finden, bei den Befürwortern wesentlich breiter ist als bei den Gegnern der Vorlage. Zudem wird das Lager der Befürworter in ihren Positionsbezügen als grossmehrheitlich kohärent und widerspruchsfrei dargestellt.
- Von allen Parteien erzielt die SVP mit Abstand die höchste Resonanz (29%) – mehr als die anderen vier Bundesratsparteien zusammen. Diese hohe Resonanz bedeutet allerdings nicht, dass SVP-Vertreter aktive („sprechende“) Resonanz erhalten, denn ihre hohe Gesamtresonanz verdankt die SVP der Tatsache, dass Medien und Dritte in ausgeprägtem Mass über sie sprechen.
- Diese Thematisierung der SVP erfolgt in Kontexten, die für die SVP problematisch sind. Erstens wird die SVP, wie seit der Abwahl Christoph Blochers aus

Abbildung 2: Nennung von politischen Akteuren in der Diskussion um die Personenfreizügigkeit



© fög - Universität Zürich

Anmerkungen zu Datengrundlage und Methodik:

Die Analyse bezieht sich auf die redaktionellen Beiträge im Kommunikationsereignis Bilaterale Verträge: Personenfreizügigkeit in den folgenden Print-Medien: Blick, Le Matin (ab 1.1.2009), Le Temps (ab 1.1.2009), Neue Zürcher Zeitung, Tages-Anzeiger, NZZ am Sonntag, SonntagsBlick, SonntagsZeitung. Aufgrund der geringen n-Zahlen wird für die Auswertung Le Matin Dimanche weggelassen. Die Auswertung beruht auf der schlichten Nennung von politischen Akteuren (n = 592 Nennungen).

dem Bundesrat zu beobachten, verstärkt als handlungsunfähig, profillos und zerstritten dargestellt. Damit wird den SVP-Exponenten jeweils abgesprochen, die ganze SVP zu vertreten. Zweitens wird SVP-Exponenten abgesprochen, bestimmte Gruppen glaubhaft zu repräsentieren (z.B. Christoph Blocher die Unternehmerschaft). Drittens wird, wie bereits in früheren Kampagnen, der Stil der SVP-Kampagne skandalisiert (z.B. Raben-Plakate, Diskussion um Website zur Arbeitslosigkeit, juristische Androhungen Schwanders gegen Bundesrätin Calmy-Rey). Entsprechend ist die Reputation der SVP, verglichen mit der anderer Parteien, auf einem tiefen Niveau und stark durch die Wahrnehmung interner Gespaltenheit geprägt. Dass die SVP im Vergleich zu früheren Urnengängen deutlich stärker mit dem Malus interner Zerrissenheit und wahrgenommenen Profilproblemen belegt wird, dürfte mit ein ausschlaggebender Faktor für den überraschend deutlichen Abstimmungsausgang gewesen sein. Dabei wird die SVP nicht nur von den mit der SVP unmittelbar konkurrierenden Parteien negativ bewertet, sondern von einem breiten Spektrum aus Bundesrat, Verbänden, Experten und die Medien.

- Vertreter des Bundesrates auf der anderen Seite vermögen in der Thematisierung der Personenfreizügigkeit hohe Resonanz (19%) bei gleichzeitig hoher Reputation zu erzeugen. Die drei Exponentinnen Calmy-Rey, Leuthard und Widmer-Schlumpf treten

allesamt als dynamische und glaubwürdige Akteure in Erscheinung, als «trio de conseillères fédérales combatif et crédible» (Le Temps, 23.1.2009). Der Ausgang der Abstimmung wird in einigen Medien entsprechend als «triomphe de trois femmes» (Le Matin, 9.2.2009) interpretiert.

- Unter den Befürwortern fällt die hohe Resonanz für die Economiesuisse auf (10%), die als zentrale Verantwortliche der Pro-Kampagne wahrgenommen wird. Dabei gelingt es der Economiesuisse zunächst, mit ihren Positionen ab Anfang Dezember breite und zustimmende Resonanz auszulösen. Unter dem (wahrgenommenen) Druck der Gegen-Kampagne wird der Economiesuisse allerdings ab Ende Dezember zunehmend Konzept- und Erfolglosigkeit vorgeworfen, vor allem aus wirtschaftsnahen Kreisen selbst. Dieser «Familienstreit» ist jedoch von kurzer Dauer und nicht sehr nachhaltig.
- Hohe Sichtbarkeit bei gleichzeitig neutraler bis positiver Reputation erreichen im Pro-Lager besonders die an Profil gewinnende SP (9%), die von ihrer Positionierung in der Diskussion um die Bewältigung der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise profitieren kann, und die FDP, allerdings weniger als Partei sondern mit einzelnen Exponenten und durch deren Doppelfunktionen (z.B. Swissmem-Präsident Niklaus Johann Schneider-Ammann) (8%). Ebenso können sich der Arbeitgeberverband (5%) sowie weitere

Akteure (z.B. Seco, KOF) in ihrer Expertenrolle erfolgreich Resonanz verschaffen. Gewerkschaftsvertreter, die in den Medien Resonanz erhalten, treten im Vergleich zu 2005 früher und kohärenter für die Vorlage ein.

(3) Medien als Akteure: Qualität der Berichterstattung

Medien treten in der Thematisierung der Personenfreizügigkeit als Plattform für die Positionen der Befürworter und Gegner, aber auch als aktive Meinungsführer in Erscheinung. Dies zeigt sich in der unterschiedlich hohen Thematisierung der Personenfreizügigkeit (1), in unterschiedlichen journalistischen Selektionen und Aufbereitungen der Thematik (2) und in der hohen Zustimmung für die Vorlage auf Seiten der Medien (3).

1. Während die Qualitätspresse, allen voran Le Temps, der Diskussion um die Personenfreizügigkeit breiten Raum verschafft, ist die Resonanz in den Boulevardmedien zwar hoch, aber im Vergleich zu den Qualitätsmedien deutlich geringer. Dies ist kein Effekt der unterschiedlich grossen Publikationsvolumina der Zeitungen, sondern zeigt sich auch im Quervergleich mit anderen Wahlen und Abstimmungen. Blick und SonntagsBlick schenken der Bundesrats-Ersatzwahl (vgl. Analyse Bundesratseratzwahlen 2008) im Zeitraum von einem Monat (Mitte November – Mitte Dezember 2008) fast doppelt so viel Aufmerksamkeit wie der Personenfreizügigkeit in einem doppelt so langen Zeitraum (Anfang Dezember 2008 – Anfang Februar 2009). Bei Le Temps lässt sich exakt das Umgekehrte beobachten: die Diskussion über die Personenfreizügigkeit wird mehr als doppelt so oft thematisiert wie die Bundesrats-Ersatzwahlen. Damit zeigt sich,

dass die Diskussion über die Personenfreizügigkeit im Gegensatz zu den Bundesratseratz-Wahlen weniger im Modus des «horse-race-Journalismus» funktioniert und weniger auf Köpfe und (partei-interne) spektakuläre Konflikte als auf Sachfragen fokussiert. Oder anders gesagt: Die jüngste Bundesrats-Ersatzwahl lässt sich, gerade weil sie im Modus des «horse race»-Journalismus thematisiert werden kann, für die Medien leichter und besser aufbereiten als politische Sachfragen wie die Personenfreizügigkeit, die sich für eine radikale Komplexitätsreduktion nur bedingt eignen.

2. Auch die unterschiedlich hohe Thematisierung in verschiedenen Phasen offenbart grosse Unterschiede in den Medientypen. Die Boulevard- und Sonntagsmedien thematisieren die Personenfreizügigkeit vor allem dann, wenn sie Konflikte stilisieren können und die Abstimmung in die «heisse Phase» tritt. Dies betrifft den «Familienstreit» innerhalb des Pro-Lagers Ende Dezember, die Konfliktstilisierung zwischen den Befürwortern und der SVP (v.a. Christoph Blocher) sowie die internen Spaltungen der SVP (Blocher versus Spuhler). Ausserdem reagieren diese Medien vor allem auf die Aktivitäten von Kampagnen-Organisationen (Ende Dezember – Anfang Januar 2009). Die Qualitätsmedien im Gegensatz dazu thematisieren die Personenfreizügigkeit auch

dann, wenn die Kampagnenaktivität der Befürworter und Gegner nachlässt. In dieser mediengetriebenen Thematisierung werden verschiedene Aspekte der Personenfreizügigkeit detailliert ausgeleuchtet.¹

Dieses Muster brechend, nimmt die Thematisierung der Personenfreizügigkeit kurz vor dem Wahltag nochmals zu, dieses Mal in Form von kurzfristigen Skandalisierungen und Konfliktstilisierungen, in denen SVP-Vertreter involviert sind. Diese Konfliktstilisierungen befeuern die Aufmerksamkeit allerdings fast ausschliesslich in den Forums- und Qualitätsmedien (Tages-Anzeiger, NZZ, Le Temps). Während die Boulevardpresse und die elektronischen Medien diesen Skandalisierungen und Gegenskandalisierungen kaum Beachtung schenken, entwickelt sich in der Forums- und Qualitätspresse rasch eine reflexive Debatte über die politische Kultur in der Schweiz (Bsp. Le Temps, 5.2.2009).

3. Die Medien positionieren sich deutlich für die Annahme der Vorlage, nicht nur in entsprechenden Kommentaren. Auch in Nachrichten wird den

¹ Dazu gehören typischerweise Interviews mit Experten und politischen Akteuren, die selber keine mediengerichteten Aktivitäten vornehmen (Bsp. Interview in der NZZ mit dem tschechischen Aussenminister), oder Reportagen und Hintergrundberichte über die Situation in Rumänien und Bulgarien oder über die Situation in schweizerischen Gegenden mit vielen «Grenzgängern».

Argumenten der Gegner der Personenfreizügigkeit widersprochen. Dies zeigt sich vor allem im Zurückweisen der Behauptung, die Personenfreizügigkeit führe zu unkontrollierter Zuwanderung, zu höherer Arbeitslosigkeit, zu „Dumpinglöhnen“ und zur Belastung der schweizerischen Sozialwerke. Besonders die Qualitätszeitungen initiieren dazu eigene Berichte und zitieren Experten und politische Akteure, die sich nicht direkt mit Aktivitäten an die Medien wenden.

Das Zurückweisen der von den Gegnern der Vorlage vorgebrachten Argumentation lässt sich in allen Medien und in ähnlichem Stil beobachten – argumentativ am deutlichsten in Le Temps und der NZZ, die von politisch motivierten «Horroszenarien» und «Panikmache» sprechen (10.1.2009) und in Reaktion auf die Kampagne der SVP den Argumenten der Befürworter breiten Raum geben. Einzig beim Tages-Anzeiger lässt sich eine gemischte Haltung beobachten. Auf der einen Seite werden die Positionen der SVP kritisiert, auf der anderen Seite ist der Tages-Anzeiger diejenige Zeitung, die regelhaft die problematischen Aspekte der Personenfreizügigkeit anspricht (siehe die Artikelüberschriften «Die Einwanderer sind besonders stark betroffen», 9.1.2009; «Einwanderer aus der EU wecken die Angst vor Jobverlust», 21.1.2009).

Die Befürworter der Vorlage werden in den meisten Medien vorwiegend positiv, die Gegner der Vorlage

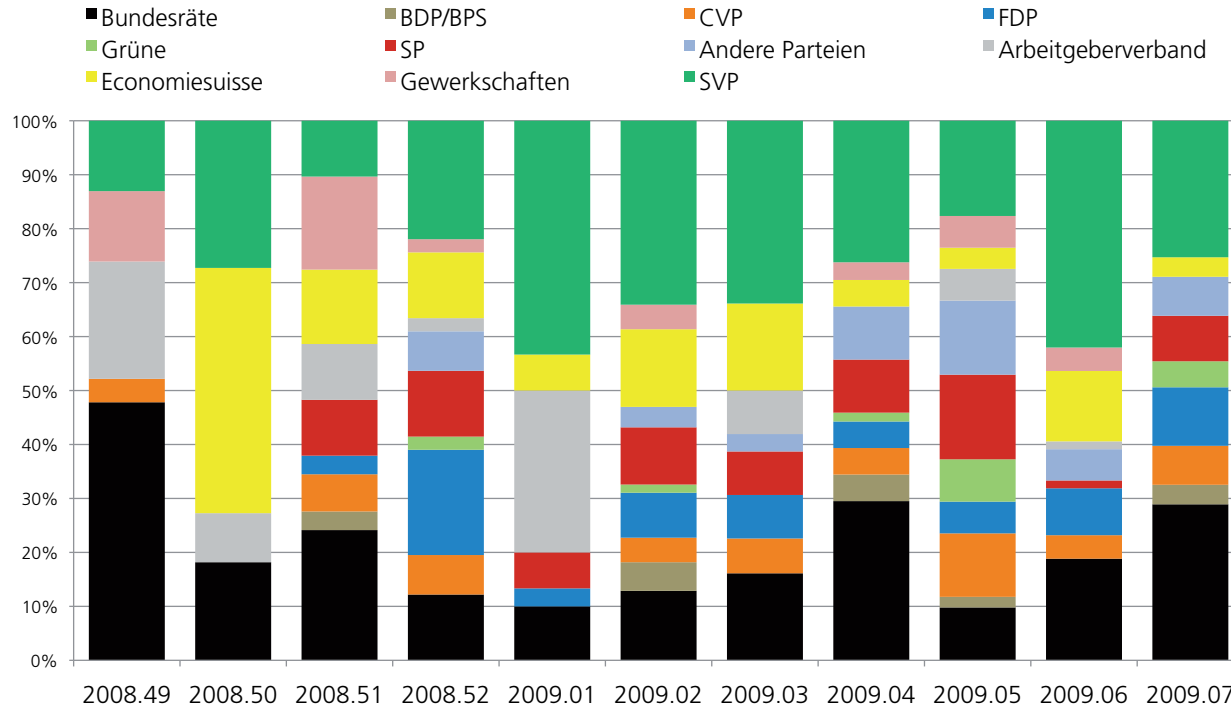
vorwiegend negativ dargestellt. Dies betrifft weniger die Fernseh-Nachrichtensendungen, die stärker unkommentierte Pro-/Kontra-Darstellungen betreiben, sondern vor allem die Presse. Die Mehrheit der Medien, allen voran Le Temps, spricht der SVP ihre Glaubwürdigkeit ab. Dieser Mangel an Glaubwürdigkeit wird geschildert erstens an der im Zeitverlauf wechselnden Positionierung der SVP selbst, die sich nicht immer für das Referendum ausgesprochen hatte. Zweitens wird bestritten, dass die SVP glaubhaft andere Gruppierungen (das von Blocher vertretene Wirtschaftskomitee setze sich nicht aus «richtigen» Unternehmern zusammen; ausserdem spreche sich die Mehrheit der Unternehmer für die Vorlage aus) oder sich selbst vertreten könne (v.a. Verweis auf die Position von SVP-Nationalrat und Unternehmer Peter Spuhler). Dieses Bild einer gespaltenen und unglaubwürdigen SVP steht dabei in scharfem Kontrast zum positiven Bild, das nun von den Befürwortern gezeichnet wird.

Zusammengefasst bieten die Qualitätsmedien eine breite, nachhaltige und reflektierte, wenn auch pointierte Berichterstattung über die Vorlage zur Personenfreizügigkeit. Die Boulevard- und Sonntagsmedien fokussieren stärker auf kurze, akteursgetriebene Phasen und laden die Berichterstattung stärker mit Konfliktstilierungen und Skandalisierungen auf. Die Mehrheit der untersuchten Medien positioniert sich deutlich für die Vorlage, womit ein Streit zwischen den Medien über die Weiterführung der Personenfreizügigkeit weitge-

hend ausbleibt. Die Argumente der Gegner finden jedoch Resonanz, werden aber in den meisten Fällen widerlegt.

ANHANG

Abbildung 4: Nennung von politischen Akteuren in der Diskussion um die Personenfreizügigkeit im Zeitverlauf



© fög - Universität Zürich

Anmerkungen zu Datengrundlage und Methodik:

Die Analyse bezieht sich auf die redaktionellen Beiträge im Kommunikationsereignis Personenfreizügigkeit und Bilaterale Verträge in den folgenden Print-Medien: Blick, Le Matin (ab 1.1.2009), Le Temps (ab 1.1.2009), Neue Zürcher Zeitung, Tages-Anzeiger, NZZ am Sonntag, SonntagsBlick, SonntagsZeitung. Aufgrund der geringen n-Zahlen wird für die Auswertung Le Matin Dimanche weggelassen. Die Auswertung beruht auf der schlichten Nennung von politischen Akteuren (n = 592 Nennungen).

Untersuchungsbasis und Methode

Untersucht wurde die Thematisierung der Personenfreizügigkeit im Zeitraum 1. Dezember 2008 bis zum Tag nach der Abstimmung, 9. Februar 2009, in zehn Schweizer Medien (Blick, Sonntagsblick, NZZ, NZZ am Sonntag, TagesAnzeiger, Sonntagszeitung, Le Matin, Le Temps, Tagesschau und 10vor10). Der Verlauf und die Intensität der Thematisierung beruht auf einer systematischen und laufenden Erfassung von Kommunikationsereignissen. Die Resonanz politischer Akteure sowie der zentralen Frames wurde anhand einer Stichwort-Suche, die Art der Resonanz, die Reputation und die inhaltliche Gestaltung der zentralen Frames anhand einer qualitativ-hermeneutischen Analyse erfasst.

Diese Studie ist Teil verschiedener Vertiefungsanalysen hinsichtlich der Frage der Dynamik und Qualität von öffentlicher medial vermittelter politischer Kommunikation, die auf der Homepage des Forschungsbereichs Öffentlichkeit und Gesellschaft zur Verfügung stehen:

- fög (2008): Bundesratsersatzwahlen 2008. Die Bundesratsersatzwahlen vom 10.12.2008 in der öffentlichen Kommunikation. fög research paper 2008-0010 (<http://www.foeg.unizh.ch/documents/lectures/Analyse%20Bundesratsersatzwahlen%202008.pdf>)
- Linards Udris, Jens Lucht, Melanie Berner (2008): Die intensive Thematisierung von Bundesrat Samuel Schmid: der Rücktritt als selbsterfüllende Prophezeiung. Vertiefungs-version vom 18. November 2008. (<http://www.foeg.unizh.ch/documents/lectures/KurzanalyseSchmidfoeg081118.pdf>)
- Linards Udris, Jens Lucht, Kurt Imhof (2008): Resonanz- und Reputations-Politikanalyse (REREPA): Nationalratswahlen 2007. fög research paper 2008-0004 (http://www.foeg.uzh.ch/foeg_research_papers/ff_politik/ff_politik.aspx)
- Linards Udris, Jens Lucht (2008): Resonanz- und Reputations-Politikanalyse (REREPA): Bundesratswahlen 2007. fög research paper 2008-0003 (http://www.foeg.uzh.ch/foeg_research_papers/ff_politik/ff_politik.aspx)

Alle diese Studien sowie die hier vorliegende Analyse des fög wurden aus eigenen Mitteln finanziert.