

Erschienen in:

Glantz, Alexander, and Harald Schoen, 2014: Mobilisierung durch Kampagnen? Eine Analyse zum Volksentscheid über den Nichtraucherschutz in Bayern, in: Ursula Münch, Uwe Kranenpohl, and Eike-Christian Hornig (eds.), *Direkte Demokratie*, Baden-Baden: Nomos, 117-132.

Mobilisierung durch Kampagnen? Eine Analyse zum Volksentscheid über den Nichtraucherschutz in Bayern

Alexander Glantz & Harald Schoen

1 Einleitung

Seit der Wiedervereinigung haben direktdemokratische Verfahren in Deutschland einen deutlichen Aufschwung erlebt. Zum einen wurden derartige Verfahren auf Landesebene sowie auf kommunaler Ebene eingeführt oder ihre Nutzung vereinfacht (Kost, 2008; Schiller, 2007). Zum anderen nutzen Bürger diese Instrumente, wie sich an über 5000 kommunalen Bürgerbegehren sowie 75 Volksbegehren und 19 Volksentscheiden auf Landesebene ablesen lässt (Rehmet, 2012). Mit direktdemokratischen Verfahren werden viele Hoffnungen auf eine Aktivierung der Bürger und eine effektivere Kontrolle politischer Eliten verbunden (Barber, 1984; Kirchgässner, Feld, & Savioz, 1999; Matsusaka, 2004). Es werden aber auch Bedenken vorgebracht, die sich unter anderem auf die eher verhaltene Beteiligung der Bürger an direktdemokratischen Verfahren beziehen. So wird die vergleichsweise geringe Beteiligung an Volksabstimmungen zum Anlass genommen, die Legitimität des Verfahrens und der Ergebnisse anzuzweifeln (Borchard, 2011). Andere Kritiker verweisen darauf, dass sich an direktdemokratischen Verfahren – unabhängig vom Gegenstand – vor allem bestimmte Bevölkerungskreise beteiligten und andere systematisch beiseite stünden, weshalb diese Verfahren unter dem Gesichtspunkt der politischen Gleichheit bedenklich erschienen (Merkel, 2011).

Sieht man in der geringen Beteiligung an Volksabstimmungen ein politisches Problem, liegt es nahe, in Abstimmungskampagnen ein probates Mittel zu erkennen, um Abhilfe zu schaffen. So können Wahlkämpfe mit allgemeinen Beteiligungsappellen sowie parteiischen Mobilisierungsversuchen durchaus dazu beitragen, Bürger zur Wahlteilnahme zu bewegen (Franz, Freedman, Goldstein, & Ridout, 2007; Green & Gerber, 2008; Hillygus, 2005). Auch liegen einige Befunde vor, die darauf hindeuten, dass Abstimmungskampagnen in der Schweiz sowie bei Volksabstim-

mungen über EU-bezogene Fragen in einigen europäischen Ländern die Beteiligung steigern können (Hobolt, 2007; Kriesi, 2005; Neijens, van Praag, Bosveld, & Slot, 2007; Schuck & de Vreese, 2009). Aus diesen Befunden kann jedoch nicht ohne weiteres gefolgert werden, dass Kampagnen vor Volksabstimmungen in deutschen Bundesländern tatsächlich mobilisierend wirken und Bürger zur Teilnahme bewegen. Zum einen stützen sich etliche vorliegende Arbeiten auf Aggregatdatenanalysen oder auf querschnittlich angelegte Individualdatenanalysen, die vernünftige Zweifel an Schlussfolgerungen über Ursache-Wirkungsbeziehungen nicht ausräumen können. Werden beispielsweise Querschnittsdaten verwendet, lässt sich nicht klären, ob Kampagnenkontakte zu einer höheren Beteiligung führen, oder umgekehrt Personen, die von vornherein die Absicht haben abzustimmen, die Abstimmungswahlkampf aufmerksamer verfolgen (Hillygus, 2005). Zum anderen spricht die potentielle Kontextabhängigkeit von Kampagnenwirkungen dagegen, vorliegende Befunde ohne weiteres auf Volksabstimmungen in deutschen Bundesländern zu übertragen. So spielen in der Schweiz direktdemokratische Verfahren eine wesentlich wichtigere Rolle im politischen Prozess als hierzulande. Auch dürften Kampagnen zu nationalen Referenden über EU-Fragen, wie sie in anderen Arbeiten untersucht wurden, nur begrenzte Ähnlichkeit mit Kampagnen vor Volksabstimmungen in deutschen Bundesländern haben. Häufig werben hier eigens für die Abstimmung gegründete Interessenvereinigungen um die Wählergunst; auch Parteien beteiligen sich daran, doch mit eher mäßigem Engagement, da sie ihre begrenzten Mittel aus guten Gründen vor allem für Wahlkämpfe einsetzen wollen.

Diese Konstellation deutet einerseits darauf hin, dass Abstimmungskampagnen in deutschen Bundesländern vergleichsweise schlechte Aussichten besitzen, Bürger zu mobilisieren. Denn mit geringen Mitteln dürfte es schwierig sein, nennenswerte Teile des Elektorats zu erreichen und zur Teilnahme zu bewegen. Andererseits könnte die geringe gesellschaftliche Mobilisierung vor Volksentscheiden die Wirkungschancen für Abstimmungskampagnen steigern. Denn sind bereits 30 Prozent der Gesellschaft mobilisiert, dürften unter den verbliebenen 70 Prozent vergleichsweise mehr leicht mobilisierbare Personen sein, als wenn man versuchte, bei einer Mobilisierung von 70 Prozent zusätzliche Bürger zur Beteiligung anzuregen.

Vor diesem Hintergrund untersuchen wir im vorliegenden Aufsatz die individuelle Dynamik der Abstimmungsbeteiligung am Beispiel des Volksentscheids über den Nichtraucherschutz in Bayern 2010. Wir betrachten den Volksentscheid also aus dem Blickwinkel der Bürger und fragen, was von der Kampagne überhaupt wahrgenommen

nommen wurde und welche Auswirkungen das auf die Beteiligung am Volksentscheid hatte. Im Folgenden analysieren wir zunächst, wie sich die Rezeption im Laufe der Kampagne entwickelt hat. Anschließend befassen wir uns damit, welche Auswirkungen die Kampagne auf die Abstimmungsbeteiligung hatte. Abschließend versuchen wir im Lichte unserer Ergebnisse einige vorläufige Antworten auf die von uns aufgeworfenen Fragen zu geben.

2 Die Kampagne und die Beteiligung am Volksentscheid

Am 4. Juli 2010 waren knapp 9,4 Millionen Bayern dazu aufgerufen, in einem Volksentscheid über eine Verschärfung des Nichtraucherschutzes zu entscheiden. Damit fand eine längere Auseinandersetzung über das Rauchen im öffentlichen Raum, vor allem aber in Gaststätten ihr – vorläufiges – Ende (Schoen, Glantz, & Teusch, 2011; siehe auch Weixner, 2011). Im Dezember 2007 beschloss der Bayerische Landtag das bis dahin bundesweit strengste Rauchverbot. Darauf reagierten etliche Raucher mit der Gründung von Raucherclubs. Nach der Landtagswahl 2008 führte die neue Mehrheit im Landtag aus CSU und FDP verschiedene Ausnahmen beim Nichtraucherschutz ein, u.a. für kleine Kneipen, Raucherräume und Festzelte. Auf diese Entscheidung hin leitete die ÖDP mit Nichtraucherverbänden und Ärzten ein Volksbegehren „Für echten Nichtraucherschutz!“ zugunsten eines ausnahmslosen Rauchverbots in der Gastronomie ein. Nachdem dieses Volksbegehren die erforderliche Unterstützung seitens der Bürger gefunden hatte, lehnte der Landtag mit den Stimmen von CSU und FDP den Gesetzesentwurf des Volksbegehrens ab und ebnete damit den Weg für einen Volksentscheid.

Den engagierten, aber ressourcenschwachen Abstimmungskampf vor dem Volksentscheid bestritten wesentlich zwei Gruppen. Das Bündnis „Bayern atmet auf – Ja zum Nichtraucherschutz“ warb mit der Unterstützung von ÖDP, SPD und Bündnis 90/Die Grünen für ein komplettes Rauchverbot in Gaststätten, um die Menschen vor den Gefahren des Passivrauchens zu schützen. Die Nein-Seite gründete mit dem Slogan „Bayern sagt nein“ das „Aktionsbündnis für Freiheit und Toleranz“ und fand die Unterstützung der FDP. Dieses Bündnis versuchte sich nicht nur zum Anwalt der Raucher, sondern des bayerischen „Leben und leben lassen“ zu machen. Damit versuchte es der verbreiteten Darstellung und Wahrnehmung, beim Volksentscheid über das Rauchverbot handele es sich um einen Konflikt zwischen Rauchern und Nichtrauchern, entgegenzuwirken. Die CSU als stärkste Kraft im bayerischen

Landtag hielt sich weitgehend aus der Kampagne heraus. Das Ergebnis des Volksentscheids fiel letztlich deutlich aus. Eine Mehrheit von 61 Prozent der Stimmberechtigten sprach sich für einen strengeren Nichtraucherschutz aus und nur 39 Prozent der Stimmen wurden für die bis dahin geltende Regelung abgegeben. Die Beteiligung am Volksentscheid lag mit 37.7 Prozent jedoch deutlich niedriger als bei bayerischen Landtagswahlen üblich.

Welche Rolle spielten nun die Kampagnen der Ja- und Nein-Seite bei der individuellen Teilnahmeentscheidung der Bürgerinnen und Bürger? Unsere Analyse stützt sich auf eine repräsentative Wiederholungsbefragung, die vor und unmittelbar nach der Volksabstimmung durchgeführt wurde. Zwischen dem 25. Mai und dem 3. Juli 2010 wurden insgesamt 4000 zufällig ausgewählte stimmberechtigte Bayern zum Volksentscheid telefonisch (CATI) interviewt. In der ersten Welle wurde ein sogenanntes Rolling Cross-Section-Design verwendet, d.h. die 4000 Befragten wurden (annähernd) zufällig so auf die vierzig Tage vor dem Volksentscheid verteilt, dass täglich hundert von ihnen befragt wurden. Die zweite Welle wurde direkt nach der Abstimmung vom 15. bis 19. Juli 2010 durchgeführt.¹ Im Ergebnis erlauben uns diese Daten die zeitliche Entwicklung der Beteiligungsabsicht sehr genau im Zeitverlauf zu analysieren. Die Abstimmungsbeteiligung wurde hierbei mit einer fünfstufigen Antwortskala gemessen. Die Befragten konnten angeben, ob sie bestimmt (53.9%), wahrscheinlich (15.6%), vielleicht (7.9%), wahrscheinlich nicht (7.9%) oder bestimmt nicht (14.7%) zur Wahl gehen würden. Wir haben die Antworten für unsere Analyse in eine dichotome Variable umgewandelt, die angibt, ob jemand teilnehmen oder eher nicht teilnehmen will.²

¹ Mehr als die Hälfte der kontaktierten Befragten (50.1%) erklärte sich bereit, an der zweiten Befragung teilzunehmen, $N = 2003$.

² Die selbstberichtete Teilnahme bildet eine deutliche Diskrepanz zur offiziellen Abstimmungsbeteiligung. In der Vorbefragung gaben immerhin 67.6 Prozent der Befragten an, bestimmt oder wahrscheinlich wählen zu gehen, während in der Nachbefragung 73.6 Prozent der Befragten berichteten, an der Abstimmung teilgenommen zu haben. Dies lässt sich einerseits auf systematische Messfehler zurückführen, da Befragte dazu neigen sozial erwünschtes Verhalten wie die Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen zu übertreiben (Bernstein, Chadha, & Montjoy, 2001). Um diesem Problem zu begegnen, werden wir in den multivariaten Analysen eine Reihe von Faktoren, die mit der sozialen Erwünschtheit zusammenhängen, statistisch kontrollieren. Andererseits nehmen in der Regel politisch aktive Menschen eher an Umfragen teil und sind damit in der Stichprobe überrepräsentiert (Brehm, 1993; Burden, 2000). Da wir aber nicht primär an der Schätzung der absoluten Höhe der Beteiligung, sondern an deren Erklärung interessiert sind, sollten diese Stichprobenfehler die im Folgenden berichteten Zusammenhänge eher unter- als überschätzen (Kriesi, 2005).

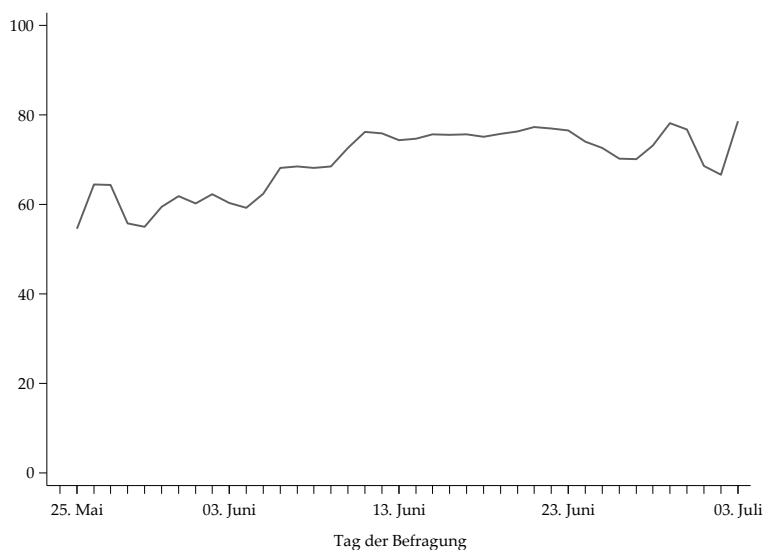
Abbildung 1. Entwicklung der Beteiligungsabsicht

Abbildung 1 zeigt die aggregierte Entwicklung der Beteiligungsabsicht im Laufe der Kampagne.³ Was auffällt, ist dass die Wahlabsicht auf hohem Niveau relativ stabil bleibt und über die Kampagne nur leicht – von im Durchschnitt etwa 60 auf 73 Prozentpunkte – ansteigt. Zur geringen Dynamik der Abstimmungsbeteiligung während der heißen Kampagnenphase dürfte die geringe Reichweite und schwache gesellschaftliche Resonanz der Ja- und der Nein-Kampagnen beigetragen haben. Unsere Vorabstimmungsbefragung enthielt eine umfangreiche Batterie an Fragen zur Rezeption der Kampagnenaktivitäten. Dazu wurden die Respondenten gefragt, mit welchen Formen der direkten Kampagnenkommunikation sie in der vergangenen Woche in Kontakt gekommen sind. Berücksichtigt wurden neben klassischen Medien wie Plakaten, Fernseh- bzw. Radiowerbung, Informationsmaterial (z.B. Flugblätter) und persönlichen Überzeugungsversuchen (z.B. Hausbesuche, Infostände) auch neue

³ Für die graphischen Analysen wurden die Daten mit Hilfe des LOWESS-Verfahrens geglättet, um die aufgrund der kleinen Tagesstichproben auftretenden Zufallsschwankungen auszugleichen und übergreifende Trends besser zu veranschaulichen (Cleveland, 1979; Kenski, 2004).

Formen der Online-Kommunikation (E-Mails/SMS, Webseiten). Befragte, die angegeben, mit einem dieser Medien in Berührung gekommen zu sein, wurden anschließend nach den politischen Parteien und Interessengruppen gefragt, von denen die Materialien oder Botschaften stammten.

Zunächst haben wir die Reichweite der unterschiedlichen Kampagnenmedien analysiert. Die zweite Spalte in Tabelle 1 zeigt den Anteil der Befragten, die mindestens eine der aufgeführten Wahlkampfmedien wahrgenommen haben. Insgesamt fällt das Niveau der Kampagnenrezeption relativ gering aus. Am häufigsten traten eher passive Kontaktformen auf. Knapp über ein Drittel der Bayern sah Plakate zum Volksentscheid. Ein Fünftel hat Werbung in der Presse, im Fernsehen oder im Radio gesehen oder gehört. Aber nur etwa einer von zehn Bayern hat Informationsmaterial wie z.B. Flugblätter, Handzettel, Broschüren oder Postwurfsendungen gelesen, in denen für oder gegen den Gesetzentwurf geworben wurde. Kontaktformen, die ein etwas stärkeres Engagement der Stimmbürger voraussetzen, wie beispielsweise der Besuch von Webseiten, Wahlkampfständen oder öffentlichen Veranstaltungen wurden dagegen kaum genutzt. Elektronische Wahlkampfmedien sind gerade für kleine, ressourcenschwache Parteien und Interessengruppen eine Alternative zu klassischen Wahlkampfmedien. Allerdings erhielten lediglich knapp zwei Prozent der Befragten SMS oder E-Mails, in denen für oder gegen den Gesetzentwurf geworben wurde.

Fragt man nach den Absendern der jeweiligen Wahlkampfbotschaften, sind erhebliche Erinnerungslücken zu erkennen. Von denjenigen, die Plakate oder Werbung wahrgenommen hatten, konnte sich knapp die Hälfte nicht mehr daran erinnern, von wem diese stammten. Weiterhin konnte über ein Drittel der Befragten die Absender von Flugblättern und ähnlichen Werbematerialien nicht mehr identifizieren. Betrachtet man die Kampagnenmedien, die die geringste Reichweite erzielten, so konnten auch hier substantielle Teile des Elektorats die Absender nicht mehr zuordnen. Am prägnantesten scheint insgesamt die Wahlkampfwerbung der ÖDP, einer wesentlichen Initiatorin des Volksentscheids, gewesen zu sein.

Tabelle 1. Kampagnenrezeption beim Volksentscheid in Bayern (Angaben in Prozent)

	Nach Interessengruppen und Parteien										
	Gesamt	AVN	AFT	CSU	SPD	FDP	Grüne	FW	ÖDP	WN	<i>N</i>
Plakate	33.0	1.0	1.8	6.7	3.7	1.4	5.6	2.2	9.5	45.9	(1404)
Werbung in Presse, TV, Radio	20.0	0.8	1.7	9.8	4.2	1.5	5.4	2.3	6.7	46.4	(788)
Flugblätter, Handzet- tel, Broschüren	10.7	3.4	0.5	8.8	2.8	1.7	4.9	3.5	8.1	35.6	(435)
Websites	4.3	4.8	1.2	7.2	2.9	2.8	2.6	2.3	4.4	40.4	(195)
direkte Kontakte	2.4	0.4	–	5.9	12.1	4.1	9.7	4.4	9.5	27.8	(110)
E-Mails und SMS	1.5	3.2	–	6.1	12.3	0.9	3.4	–	7.3	22.1	(86)

Anmerkung: Mehrfachnennungen waren möglich. Die Daten wurden repräsentativ gewichtet, gesamt $N = 4000$. AVN = Aktionsbündnis Volksentscheid Nichtraucherschutz, AFT = Aktionsbündnis für Freiheit und Toleranz, WN = Weiß nicht. Die Anteile der Interessengruppen und Parteien wurden auf Basis der Befragten berechnet, die mindestens einen Kontakt genannt haben.

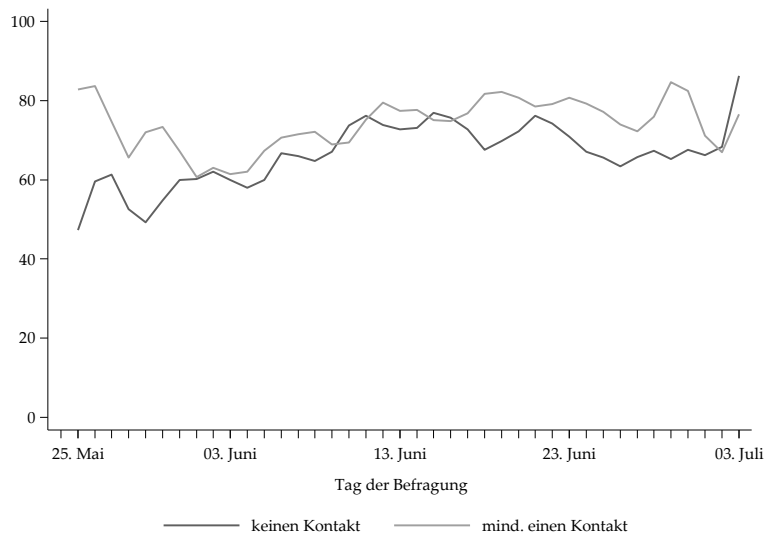
Erstaunlicherweise meinten Befragte sich an Wahlkampfwerbung der CSU zu erinnern, die sich während der Abstimmungskampagne jedoch größtenteils neutral verhielt und auf Werbung verzichtete. Auffällig ist auch, dass die SPD unter den neuen Formen der digitalen Kampagnenkommunikation (E-Mail/SMS) und den persönlichen Kontakten relativ gut abschnitt. Angesichts der verschwindend geringen Reichweite dieser Kanäle fällt dies aber kaum ins Gewicht. Alles in allem waren für die Bürger alle Parteien und Interessengruppen während der Kampagne ähnlich wenig sichtbar.

Es bleibt nun zu klären, ob die Kampagnen der Befürworter und Gegner dort, wo sie die Bürger erreichten, mobilisierend wirkten. In Abbildung 2 ist die aggregierte Entwicklung der Teilnahmeabsicht für diejenigen, die mindestens einen Kampagnenkontakt hatten, und diejenigen, die von der Kampagne nicht erreicht wurden dargestellt. Wie man sieht, lag die Teilnahmebereitschaft bei Personen, die sich an Kontakte erinnern konnten, durchweg höher, als bei Personen, die keinerlei Kontakte berichten.⁴ Der Abstand verringerte sich zwischenzeitlich geringfügig, ehe er rund zwei Wochen vor dem Abstimmungstermin wieder leicht anwuchs.

Hieraus die Schlussfolgerung zu ziehen, die Kampagne habe die Teilnahmebereitschaft erhöht, wäre jedoch voreilig, weil sich zum einen Befragte mit und ohne Kontakt zur Kampagne von vorneherein in ihrer Beteiligungsabsicht unterscheiden könnten. So könnten Bürger schon die Absicht haben, sich an der Abstimmung zu beteiligen, bevor sie überhaupt von den Parteien und Gruppen kontaktiert werden. Zum anderen könnte der Zusammenhang durch Variablen hervorgerufen werden, die sowohl mit der Kampagnenrezeption als auch der Teilnahme am Volksentscheid zusammenhängen. Wenn beispielsweise politisch interessierte Personen eher mit Wahlkampfwerbung in Berührung kommen und gleichzeitig eher an Abstimmungen teilnehmen, wird der Zusammenhang zwischen Kampagnenmedien und Beteiligung ohne Kontrolle des politischen Interesses überschätzt (Arceneaux, 2010; Ashworth & Clinton, 2007; Vavreck, 2007).

⁴ Die bivariate Korrelation zwischen Teilnahmeabsicht und dem dichotomen Index der Kampagnenkontakte beträgt $r = 0.10$, $p < .001$.

Abbildung 2. Kampagnenrezeption und die Entwicklung der Beteiligungsabsicht



Um das Problem der kausalen Reihenfolge zu lösen, wurden unmittelbar nach der Volksabstimmung diejenigen Respondenten, die sich bei der ersten Erhebung hierzu bereit erklärt hatten, erneut befragt. Die Analyse der Beteiligungsfrage zeigt, dass die meisten Bürger bei ihrer ursprünglichen Entscheidung geblieben sind.⁵ Rund 87 Prozent der Befragten blieben bei ihrer Absicht, an der Abstimmung teilzunehmen, und 68 Prozent der Befragten, die nicht abstimmen wollten, berichteten, dass sie tatsächlich nicht an der Abstimmung teilgenommen hätten. Insgesamt haben nur 17.8 Prozent der Befragten ihre Absicht in die eine oder andere Richtung verändert. Einerseits haben sich 32 Prozent der prospektiven Nichtwähler doch für die Teilnahme entschieden, während nur 13 Prozent der voraussichtlichen Wähler am Abstimmungstag zu Hause blieben.

Die Paneldaten ermöglichen es uns darüber hinaus die Bedeutung der Kampagnen bei der Veränderung oder Stabilisierung der Teilnahmeabsicht mit multivariaten

⁵ Auf die Darstellung der Tabelle wurde verzichtet. Sie kann aber im Online-Anhang zu diesem Beitrag eingesehen werden.

Methoden zu untersuchen. Die abhängige Variable ist hierbei die selbstberichtete Abstimmungsbeteiligung in der Nachbefragung. Die zentrale unabhängige Variable in unserem dynamischen Erklärungsmodell ist die Rezeption der Kampagnenaktivitäten aus der Vorbefragung. Aus den Angaben der Befragten wurden zwei Kontaktmaße gebildet. Zum einen wird mit Hilfe der Antworten auf die Eingangsfrage die Kampagnenrezeption dichotom gemessen (keinen Kontakt 54 Prozent; mindestens einen Kontakt 46 Prozent). Zum anderen fasst ein Zählindex zusammen, wie viele der sechs Kampagnenformen Befragte tatsächlich nannten. Rund 27 Prozent gaben einen Kontakt an, weitere 14 Prozent zwei Kontakte. Vier Prozent der Befragten brachten es auf drei Kontakte. Lediglich ein verschwindend kleiner Bruchteil gab mehr als drei Kontakte an. Diese Aufschlüsselung ermöglicht es zu prüfen, ob die kumulative Rezeption von Abstimmungskommunikation die Beteiligungswahrscheinlichkeit steigert.

Unsere Analyse berücksichtigt darüber hinaus eine Reihe von Kontrollvariablen, denen eine Wirkung auf die Abstimmungsbeteiligung zugeschrieben wird und mit deren Hilfe wir in der Lage sind, mögliche Scheinzusammenhänge zwischen Kampagnenwahrnehmung und Beteiligung auszuschließen.⁶ Dazu gehören das generelle politische Interesse, die Stärke der Parteibindung, die Einstellung gegenüber direktdemokratischen Verfahren, die subjektive politische Kompetenz, die politische Responsivität sowie die Vorstellung, die Beteiligung an Wahlen sei eine Bürgerpflicht (Kriesi, 2005). Daneben gibt es individuelle Ressourcen, welche den Bürgern erleichtern ihre Stimme abzugeben (Brady, Verba, & Schlozman, 1995; Rosenstone & Hansen, 1993). Dazu zählen vor allem sozioökonomische Faktoren wie Alter, Bildung und Geschlecht. Schließlich berücksichtigen wir den Raucherstatus und die Wichtigkeit des Volksentscheids als Indikatoren für die persönliche Relevanz der Volksabstimmung. Um den Effekt der Kampagnenrezeption auf die Veränderung der Abstimmungsbeteiligung zu schätzen, ist es weiterhin erforderlich, die ursprüngliche Teilnahmeabsicht der Respondenten statistisch zu kontrollieren (Finkel, 2008). Da die abhängige Variable dichotom ist, verwenden wir für die Schätzung binäre logistische Regressionsmodelle. Die Ergebnisse unseres dynamischen Modells der Abstimmungsbeteiligung sind in Tabelle 2 dargestellt.

⁶ Die Kontrollvariablen wurden ebenfalls der Vorbefragung entnommen, um mögliche Endogenitätsprobleme auszuschließen. Die genaue Frageformulierung und Kodierung ist im Online-Anhang aufgeführt.

Tabelle 2. Determinanten der Beteiligung beim Volksentscheid in Bayern

	<i>Abstimmungsbeteiligung</i>			
	<i>B</i>	<i>SE</i>	<i>B</i>	<i>SE</i>
Politisches Interesse	0.81*	0.35	0.80*	0.35
Stärke der Parteibindung	-0.40*	0.20	-0.40*	0.20
Politische Kompetenz	-0.09	0.32	-0.10	0.33
Politische Responsivität	-0.03	0.45	-0.04	0.45
Akzeptanz der Wahlnorm	0.69**	0.24	0.70**	0.23
Einstellung zu Volksentscheiden	-0.21	0.31	-0.22	0.31
Wichtigkeit des Volksentscheids	1.33***	0.25	1.33***	0.25
Nichtraucher	0.09	0.16	0.09	0.16
Alter	0.43	0.40	0.49	0.40
Geschlecht (Frauen)	0.04	0.12	0.05	0.12
Bildung (Abitur)	-0.003	0.15	-0.001	0.15
Beteiligungsabsicht _{Welle1}	2.02***	0.20	2.02***	0.20
Kampagnenrezeption (dichotom)	0.30*	0.14	—	—
Kampagnenrezeption (metrisch)	—	—	1.26*	0.51
Konstante	-2.20***	0.42	-2.23***	0.44
McKelvey & Zavoina's Pseudo- R^2	.33		.33	
Chi ²	252.53***		245.58***	
Prozent in der Modalkategorie	75.4		75.4	
Prozent korrekt vorhergesagt	82.4		82.3	
Proportionale Fehlerreduktion	28.4		28.0	
<i>N</i>	1919		1919	

Anmerkung: Ausgewiesen sind unstandardisierte logistische Regressionskoeffizienten und robuste Standardfehler. Alle kontinuierlichen Variablen wurden auf den Bereich 0-1 reskaliert. Die abhängige Variable ist die selbstberichtete Abstimmungsbeteiligung in der zweiten Welle (1 = *habe teilgenommen*; 0 = *habe nicht teilgenommen*).

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.

Wie Tabelle 2 zu entnehmen ist, hat die Rezeption von Kampagnenmedien unabhängig von der gewählten Operationalisierung einen signifikant positiven Effekt auf die selbstberichtete Beteiligung am Nichtrauchervolksentscheid. Um die Interpre-

tation der logistischen Regressionskoeffizienten zu erleichtern, haben wir die vorhergesagten Wahrscheinlichkeiten für die Abstimmungsbeteiligung in Abhängigkeit von der dichotomen Kampagnenrezeption berechnet. Substantiell interessant ist hierbei, ob es der Kampagne der Befürworter und Gegner gelungen ist, (a) unentschlossene Bürger zu mobilisieren, und (b) diejenigen, die bereits teilnehmen wollten, in ihrer Entscheidung zu bestärken. Die zweite Spalte in Tabelle 3 zeigt die Wahrscheinlichkeit von der Nichtteilnahme zur Teilnahme zu wechseln (Mobilisierungseffekt), während die vierte Spalte die Wahrscheinlichkeit angibt, bei der ursprünglichen Teilnahmeentscheidung zu bleiben (Verstärkungseffekt).

Tabelle 3. Vorhergesagte Wahrscheinlichkeit der Abstimmungsbeteiligung in Welle 2 in Abhängigkeit von der dichotom gemessenen Kampagnenrezeption (Angaben in Prozent)

<i>Kampagnenrezeption</i>	<i>Beteiligungsabsicht (Welle 1)</i>			
	<i>Werde nicht teilnehmen</i>		<i>Werde teilnehmen</i>	
	<i>Wskt.</i>	<i>95%-KI</i>	<i>Wskt.</i>	<i>95%-KI</i>
Keinen Kontakt	41.8	31.9 – 51.8	84.5	80.8 – 88.2
Mindestens einen Kontakt	49.2	37.6 – 60.8	88.4	84.2 – 91.8

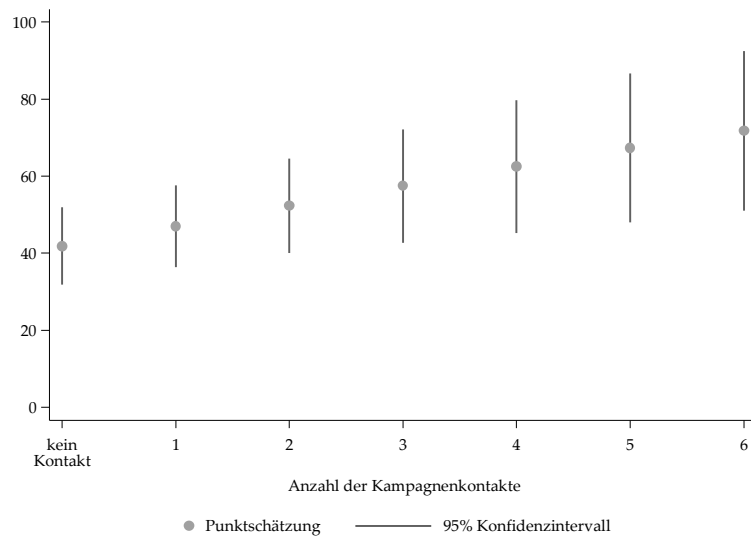
Anmerkung: Ausgewiesen sind Punktschätzungen mit den Unter- und Obergrenzen des 95-Prozent-Konfidenzintervalls. Die Ergebnisse beruhen auf den logistischen Regressionsmodellen, die in Tabelle 2 wiedergegeben sind, wobei die Beteiligungsabsicht in der Vorabstimmungsbefragung auf 0 (*werde nicht teilnehmen*) bzw. 1 (*werde teilnehmen*) gesetzt wurde. Die übrigen in den Modellen enthaltenen Variablen wurden auf den angemessenen Mittelwert gesetzt.

Wie man erkennt, konnten Befragte, die von den Parteien und Gruppen kontaktiert wurden, eher mobilisiert werden als Befragte, die nicht von der Kampagne erreicht wurden. Genauer gesagt, erhöht ein Kontakt die Wahrscheinlichkeit von der Nichtteilnahme zur Teilnahme zu wechseln, um 7.4 Prozentpunkte (95%-Konfidenzintervall: 0.6, 14.2).⁷ Weiterhin zeigen die Ergebnisse, dass es der Kampagne gelungen ist, potentielle Stimmbürger bei der Stange zu halten. Die Kampag-

⁷ Auch wenn sich die 95%-Konfidenzintervalle der einzelnen Werte in Tabelle 3 überlappen, können sich Unterschiede zwischen den Gruppen signifikant voneinander unterscheiden (siehe hierzu Cumming & Finch, 2005).

nenrezeption erhöht die Bleibewahrscheinlichkeit leicht um 3.5 Prozentpunkte (95%-Konfidenzintervall: 0.4, 6.6). Ähnlich stellt sich die Lage bei der metrischen Kampagnenrezeption dar. Abbildung 3 zeigt die vorhergesagte Wechselwahrscheinlichkeit für die metrische Rezeptionsvariable.

Abbildung 3. Vorhergesagte Wahrscheinlichkeit, die Teilnahmeabsicht zu ändern, in Abhängigkeit von der metrisch gemessenen Kampagnenrezeption (Angaben in Prozent)



Ein maximaler Anstieg der Kampagnenkontakte würde die Wechselwahrscheinlichkeit sogar um 29.9 Prozentpunkte (95%-Konfidenzintervall: 9.5, 50.3) erhöhen. Ein Blick auf die Verteilung der Variable verdeutlicht jedoch, dass solche hohen Rezeptionswerte praktisch kaum vorkommen. Um zu einer realistischeren Einschätzung zu gelangen, haben wir daher den Anstieg bis zu einem durchschnittlichen Maß der Kampagnenwahrnehmung ermittelt.⁸ Hier zeigt sich, dass der Mobilisierungseffekt rund 4 Prozentpunkte (95%-Konfidenzintervall: 0.8, 7.1) beträgt.

⁸ Der Durchschnitt lag bei 0.78 Kontakten.

Unsere Befunde sprechen somit dafür, dass es der Kampagne der Befürworter und Gegner durchaus gelungen ist, Bürger, die ursprünglich nicht die Absicht hatten an der Abstimmung teilzunehmen, an die Wahlurne zu bringen, auch wenn das absolute Ausmaß der Effekte relativ gering ist. Die Wirkung wird zusätzlich dadurch relativiert, dass die schwachen Effekte auf die individuelle Beteiligungswahrscheinlichkeit bei den vergleichsweise wenigen Personen auftraten, die von den Kampagnen beider Seiten erreicht wurden.

Werfen wir zum Abschluss noch einen Blick auf unsere Kontrollvariablen.⁹ Die Ergebnisse in Tabelle 3 zeigen, dass vor allem die persönliche Wichtigkeit des Themas der bestimmende Faktor ist, der eine Abstimmungsteilnahme wahrscheinlicher macht. Eine Veränderung der subjektiven Bedeutung vom minimalen zum maximalen Wert der Skala erhöht die Wahrscheinlichkeit, sich zum Gang an die Wahlurne zu entschließen, um 30.4 Prozentpunkte (95%-Konfidenzintervall: 19.6, 41.2). Personen, die sich generell für das politische Geschehen interessieren und die die Teilnahme an Wahlen als bürgerliche Pflicht empfinden sind ebenfalls empfänglicher für Mobilisierungsbemühungen. Andere langfristige Faktoren wie das subjektive Kompetenzbewusstsein, die wahrgenommene Responsivität des politischen Systems sowie positive Einstellungen zu Volksabstimmungen spielen für die Mobilisierung der Bürger hingegen keine nennenswerte Rolle. Auch die Tatsache, dass man selbst Raucher bzw. Nichtraucher ist, hat keinen signifikanten Einfluss auf die Mobilisierungswahrscheinlichkeit. Auffällig ist, dass starke Parteibindungen eine Beteiligung am Volksentscheid sogar unwahrscheinlicher werden lässt.¹⁰ Weiterhin lässt sich erkennen, dass unter Kontrolle politischer Einstellungen soziodemographische Merkmale der Befragten, wie Alter, Geschlecht und formale Bildung, nichts zur Veränderung der Beteiligungsentscheidung beizutragen vermögen. Dies erstaunt nicht, da Wirkungen soziodemographischer Merkmale auf politisches Verhalten in der Regel über Einstellungsvariablen vermittelt werden.

⁹ Dabei ist zu beachten, dass wir die Effekte der jeweiligen Variablen auf die Veränderung der Teilnahmeabsicht betrachten, d.h. unter Kontrolle der ursprünglichen Beteiligungsabsicht. Das schließt nicht aus, dass einige Effekte wahrscheinlich bereits in die ursprüngliche Absicht eingeflossen sind.

¹⁰ Weitere Analysen zeigen, dass dies hauptsächlich auf die stark ausgeprägte Parteiidentifikation mit der CSU zurückzuführen ist, die ihrerseits einen demobilisierenden Effekt hat.

3 Zusammenfassung und Fazit

Im vorliegenden Beitrag sind wir der Frage nachgegangen, inwiefern die Kampagne zum Nichtrauchervolksentscheid in Bayern 2010 die Bürger erreichte und die Beteiligung am Volksentscheid steigerte. Unsere Analysen haben gezeigt, dass vergleichsweise wenige Stimmberechtigte von Plakaten, Fernseh-, Radio- oder Presse-Werbung, Wurfsendungen, persönlichen Überzeugungsversuchen oder internetgestützter Werbung erreicht wurden. Dort, wo sie von den Bürgerinnen und Bürgern wahrgenommen wurden, konnten sie jedoch die Wahrscheinlichkeit, sich an der Volksabstimmung zu beteiligen, erhöhen. Die Kampagnen stabilisierten zum einen die Teilnahmeabsicht der prospektiven Teilnehmer. Zum anderen mobilisierten sie Personen, die anfangs nicht vorhatten, sich an der Abstimmung zu beteiligen. Allerdings sind die Wirkungen auf die Beteiligung einzelner Personen relativ schwach. Zudem sind sie wenig verbreitet, da die Kampagnen eine vergleichsweise geringe Reichweite erzielte. Somit scheinen Abstimmungskampagnen durchaus geeignet zu sein, Bürger zur Teilnahme an direktdemokratischen Verfahren anzuregen, doch sollte man sich davon keine durchschlagende Mobilisierungswirkung erhoffen.

Bei der Interpretation der Befunde gilt es, einige methodische Aspekte zu beachten, die die Aussagekraft der Ergebnisse einschränken könnten. Die Daten, mit denen wir die Abstimmungsbeteiligung analysiert haben, stammen aus einer Panelbefragung. Dadurch besteht die Möglichkeit, dass alleine die Tatsache, dass Teilnehmer eine weitere Befragung antizipieren, die Aufmerksamkeit und die Beteiligungsbereitschaft für den Volksentscheid erhöht haben. Sofern dies zutrifft, würden wir den Effekt der Referendumskampagne überschätzen. Zu einer Unterschätzung der tatsächlichen Kampagneneffekte könnte – neben der oben bereits erwähnten deutlich überschätzten Beteiligungsbereitschaft in unserer Stichprobe – die Tatsache beigetragen haben, dass die Wiederbefragungsbereitschaft systematisch mit dem Interesse und der Beteiligung am Volksentscheid zusammenhängt. Da diese Zusammenhänge jedoch nur schwach ausgeprägt sind ($r < 0.11$), fällt dieser Einwand kaum ins Gewicht. Daher macht die Möglichkeit, mit Hilfe unserer Paneldaten kausale Beziehungen eindeutiger als bisher zu untersuchen, die beschriebenen Nachteile mehr als wett. Der Befund, dass die Kampagne in gewissem Maße mobilisierend wirkte, dürfte daher kein Methodenartefakt sein.

Auch wenn man die Gültigkeit unserer Befunde nicht in Frage stellt, ist damit nicht gesagt, dass sie sich ohne weiteres auf andere Volksabstimmungen übertragen

lassen. Die beiden Seiten verfügten nur über geringe finanzielle Ressourcen. Darüber hinaus hielten sich die politischen Parteien – mit Ausnahme der ÖDP – in der Kampagne eher zurück. Nicht zuletzt griff die CSU als nach wie vor wohl schlagkräftigste politische Organisation in Bayern nicht in die Kampagne ein. Ferner konkurrierte der Volksentscheid mit anderen Themen wie der Fußballweltmeisterschaft um öffentliche Aufmerksamkeit. Auch könnte der Gegenstand der Abstimmung, der schon längere Zeit die bayerische Politik beschäftigt hatte, dazu beigetragen, dass einige Stimmberechtigte kein Interesse zeigten und daher für Mobilisierungsversuche nicht empfänglich waren. Bei anderen, am Gegenstand interessierten Personen könnte hingegen die Beteiligungentscheidung bereits lange vor der Kampagne festgestanden haben. All diese Faktoren könnten die Reichweite der Kampagne, aber auch die Wirkung individueller Kampagnenkontakte im Vergleich zu anderen Volksabstimmungen gemindert haben. Solange nicht geklärt ist, inwieweit der bayerische Fall in diesen Hinsichten gleichsam typisch für Volksentscheide (in Deutschland) ist, sollte man mit Verallgemeinerungen vorsichtig sein. Der Weg, diese Einschränkungen zu überwinden, führt über vergleichende Untersuchungen. Sie sollten daher in der Forschung künftig eine prominente Rolle spielen.

Literatur

- Arceneaux, K. (2010). The Benefits of Experimental Methods for the Study of Campaign Effects. *Political Communication*, 27, 199-215.
- Ashworth, S., & Clinton, J. D. (2007). Does Advertising Exposure Affect Turnout? *Quarterly Journal of Political Science*, 2, 27-41.
- Barber, B. R. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Bernstein, R., Chadha, A., & Montjoy, R. (2001). Overreporting Voting: Why It Happens and Why It Matters. *Public Opinion Quarterly*, 65, 22-44.
- Borchard, M. (2011). "Volksdemokratie" in Deutschland? Eine kleine Kulturgeschichte der direkten Demokratie. *Die politische Meinung*, 498, 14-18.
- Brady, H. E., Verba, S., & Schlozman, K. L. (1995). Beyond SES: A Resource Model of Political Participation. *American Political Science Review*, 89, 271-294.

- Brehm, J. (1993). *The Phantom Respondents: Opinion Surveys and Political Representation*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Burden, B. C. (2000). Voter Turnout and the National Election Studies. *Political Analysis*, 8, 389-398.
- Cleveland, W. S. (1979). Robust Locally Weighted Regression and Smoothing Scatterplots. *Journal of the American Statistical Association*, 74, 829-836.
- Cumming, G., & Finch, S. (2005). Inference by Eye: Confidence Intervals and How to Read Pictures of Data. *American Psychologist*, 60, 170-180.
- Finkel, S. E. (2008). Linear Panel Analysis. In S. Menard (Hg.), *Handbook of Longitudinal Research: Design, Measurement, and Analysis* (S. 475-504). Burlington, MA: Academic Press.
- Franz, M. M., Freedman, P. B., Goldstein, K. M., & Ridout, T. N. (2007). *Campaign Advertising and American Democracy*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Green, D. P., & Gerber, A. S. (2008). *Get Out the Vote: How to Increase Voter Turnout* (2. Aufl.). Washington, DC: Brookings Institution.
- Hillygus, D. S. (2005). Campaign Effects and the Dynamics of Turnout Intention in Election 2000. *Journal of Politics*, 67, 50-68.
- Hobolt, S. B. (2007). Campaign Information and Voting Behaviour in EU Referendums. In C. H. de Vreese (Hg.), *The Dynamics of Referendum Campaigns: An International Perspective* (S. 84-114). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kenski, K. (2004). Visualizing Data Across the Campaign. In D. Romer, K. Kenski, P. Waldman, C. Adasiewicz & K. H. Jamieson (Hg.), *Capturing Campaign Dynamics: The National Annenberg Election Survey* (S. 66-79). New York: Oxford University Press.
- Kirchgässner, G., Feld, L. P., & Savioz, M. R. (1999). *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. München: Vahlen.
- Kost, A. (2008). *Direkte Demokratie*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kriesi, H. (2005). *Direct Democratic Choice: The Swiss Experience*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Matsusaka, J. G. (2004). *For the Many or the Few: The Initiative, Public Policy, and American Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Merkel, W. (2011). Volksabstimmungen: Illusion und Realität. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 61(44-45), 47-55.
- Neijens, P., van Praag, P., Bosveld, W., & Slot, J. (2007). Turnout in Referendums: The Dutch Experience. An Analysis of Voter and Referendum Characteristics that Influence Turnout in Referendums. In C. H. de Vreese (Hg.), *The Dynamics of Referendum Campaigns: An International Perspective* (S. 142-158). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rehmet, F. (2012). *Volksbegehrens-Bericht 2011*. Berlin: Mehr Demokratie e.V.

- Rosenstone, S. J., & Hansen, J. M. (1993). *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York: Macmillan.
- Schiller, T. (2007). Direkte Demokratie auf Bundesländer- und Kommunalebene. In M. Freitag & U. Wagschal (Hg.), *Direkte Demokratie: Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich* (S. 115-150). Berlin: LIT Verlag.
- Schoen, H., Glantz, A., & Teusch, R. (2011). Raucher oder Nichtraucher – ist das die Frage? Wahlbeteiligung und Abstimmungsverhalten beim Volksentscheid über das Rauchverbot in Bayern. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 42, 492-502.
- Schuck, A. R. T., & de Vreese, C. H. (2009). Reversed Mobilization in Referendum Campaigns: How Positive News Framing Can Mobilize the Skeptics. *International Journal of Press/Politics*, 14, 40-66.
- Vavreck, L. (2007). The Exaggerated Effects of Advertising on Turnout: The Dangers of Self-Reports. *Quarterly Journal of Political Science*, 2, 325-343.
- Weixner, B. M. (2011). Nichtraucherschutz in Bayern – der Weg eines erfolgreichen Volksbegehrens und Volksentscheids im Freistaat. In L. P. Feld, P. M. Huber, O. Jung, C. Welzel & F. Wittreck (Hg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2010* (S. 255-294). Baden-Baden: Nomos.