

April 2003

Analyse des Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses zum Elektrizitätsmarktgesetz

Auftraggeber:

Bundesamt für Energie BFE, 3003 Bern

Auftragnehmer:

Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

Autoren:

Hanspeter Kriesi

Timotheos Frey

Thomas Milic

Erwin Rüegg

Begleitgruppe:

Rainer Bacher, Bundesamt für Energie BFE

Michael Bhend, Bundesamt für Energie BFE

Maya Jegen, Bundesamt für Energie BFE

Eduard Kiener, ehemalig Bundesamt für Energie BFE

Stefan Muster, Bundesamt für Energie BFE

Urs Näf, Bundesamt für Energie BFE

Martin Renggli, Bundesamt für Energie BFE

Walter Steinmann, Bundesamt für Energie BFE

Renato Tami, Bundesamt für Energie BFE

Diese Studie wurde im Auftrag des Bundesamts für Energie BFE erstellt.
Für den Inhalt ist allein der/die Studiennehmer/in verantwortlich.

Bundesamt für Energie BFE

Worblentalstrasse 32, CH-3063 Ittigen · Postadresse: CH-3003 Bern

Tel. 031 322 56 11, Fax 031 323 25 00 · office@bfe.admin.ch · www.admin.ch/bfe

Vertrieb: BBL, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern · www.bbl.admin.ch/bundespublikationen
Bestellnummer 805.286 d / 04.03 / 400

Inhaltsverzeichnis

Abstracts	5
Einleitung	7
1 Einbettung der Abstimmungen zum EMG in das politische Umfeld	8
1.1 Ein neoliberales Reformprogramm	8
1.1.1 Das Programm und sein Vollzug	8
1.1.2 Einschätzung der Wirkung des Programms	9
1.1.3 Allgemeine Wirtschaftsentwicklung seit 2000	10
1.2 Kritische Ereignisse für die Liberalisierung des Elektrizitätsmarkts	12
1.2.1 Misserfolg der Liberalisierung in Kalifornien und Grossbritannien	12
1.2.2 Wirtschaftsskandale	13
1.2.3 Service public und die Post	15
1.2.4 Zusammenfassung zu den Ereignissen	16
1.3 Vorgänger-Abstimmungen	17
1.4 Zusammenfassung	19
2 Entstehungsprozess und „Verhandlungsphase“	20
2.1 Vorgeschichte des EMG	20
2.2 Die Diskussionen im Parlament	21
2.3 Die Erarbeitung einer Elektrizitätsmarktverordnung	22
2.4 Zusammenfassung	25
3 Analyse der Abstimmungskampagnen	27
3.1 Die Inseratekampagnen für und gegen das EMG	27
3.1.1 Akteure der Inseratekampagnen	27
3.1.2 Die Intensität der Kampagnen	27
3.1.3 Die Argumente	29
3.2 Die Debatte zum EMG im redaktionellen Teil der Presse	30
3.2.1 Datengrundlage und Analyseziel	30
3.2.2 Akteure	31
3.2.3 Pro und Kontra in den Medien	32
3.2.4 Kohärenz der Akteure	33
3.2.5 In den Medien diskutierte Themen und Argumente	35
3.2.6 Die öffentliche Debatte in der Deutsch- und in der Westschweiz	41
3.3 Inseratenkampagne und Bericht-erstattung in den Medien: ein Vergleich	41
3.4 Zusammenfassung	42
4 Nationale Abstimmungen zu Energievorlagen im Vergleich	43
4.1 Auswahl	43
4.2 Die zu vergleichenden Vorlagen und ihr Inhalt	43
4.3 Die Bedeutung der Vorlagen	44
4.4 Komplexität der Vorlagen	46
4.5 Stimmverhalten und Konfliktcharakter	47
4.5.1 Stimmverhalten nach politischen und gesellschaftlichen Merkmalen	47
4.5.2 Konfliktcharakter der Energievorlagen	52
4.6 Fazit und Ausblick	55
5 Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger in der Abstimmung zum EMG	56
5.1 Politische Variablen: Parteisympathie, Regierungsvertrauen und Informiertheitsgrad	56
5.2 Projektbezogene Argumentation	59
5.3 Zusammenfassung	65

6	Schlussfolgerungen	68
6.1	Zusammenfassung.....	68
6.2	Überlegungen zur Zukunft.....	69
6.3	Résumé en français.....	71
6.4	Eléments de réflexion concernant l'avenir.....	72
	Literaturangaben	73
	Anhang zu Kapitel 2: Liste der Gesprächspartner	74

Abstracts

Deutsch

Diese Studie zum Elektrizitätsmarktgesetz (EMG) im Auftrag des Bundesamts für Energie (BFE) untersucht die Gründe, die zur Ablehnung des Gesetzes in der Volksabstimmung führten in vier Schritten. (1) Eine Kontextanalyse zeigt das gesellschaftliche Umfeld auf, in dem die Abstimmung stattfand. (2) Die Entstehung des Gesetzes und der Verordnung werden rekonstruiert. (3) Die Berichterstattung in den Druckmedien und die Abstimmungskampagne (Inserate in Tageszeitungen) werden analysiert. (4) Die Entscheidungsmotive der Stimmbürgerschaft werden analysiert. Die Studie kommt u.a. zum Schluss, dass das Gesetz abgelehnt wurde, weil es den Stimmbürger-Konsumenten keine direkten Vorteile brachte.

En français

La présente étude sur la loi sur le marché de l'électricité, mandatée par l'Office fédéral de l'énergie, se penche sur les causes et raisons du rejet populaire de cette loi lors de la votation fédérale. Cette étude passe par quatre étapes. (1) Elle présente le contexte social dans lequel s'inscrit la votation. (2) Elle reconstruit le développement de la loi et de l'ordonnance. (3) Elle analyse le contenu des articles ainsi que des annonces de la campagne parus dans la presse. (4) Finalement, elle s'interroge sur les motivations de décision des citoyens. Cette étude démontre que cette loi a été refusée entre autre parce qu'elle ne fournissait aucun avantage au citoyen-consommateur.

English

This study of the law for the electricity market has been mandated by the Federal Office of Energy to analyze the reasons that led to the law's rejection in the federal vote. The study proceeds in four steps: (1) It presents an analysis of the context in which the vote was embedded. (2) It reconstructs the development of the law and the ordinance related to it. (3) It proceeds with an analysis of the editorial part of the press and the campaign preceding the vote (on the basis of the publicity in the press). (4) It analyzes the motives of the citizens' decisions. The study arrives, among other things, at the conclusion that the law was rejected because it did not provide any direct advantages for the citizen-consumers.

Einleitung

Am 22. September 2002 wurde das EMG in der Referendumsabstimmung mit einem Nein-Stimmenanteil von 52.6% bei einer Stimmbeteiligung von 43.3% verworfen. Das BFE erteilte dem Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich den Auftrag, die Gründe für dieses Resultat bei der Volksabstimmung zu analysieren. Diese Gründe sollten bei der Gestaltung der künftigen Elektrizitätswirtschaftsordnung berücksichtigt werden. Der Auftrag umfasste eine *deskriptive Analyse der Meinungsbildung*. Dabei ging es konkret um

- die Einbettung der Debatte ums EMG in das politische und wirtschaftliche Umfeld anhand einer Untersuchung der öffentlichen Debatten zur Liberalisierung auf internationaler Ebene, zu den Wirtschaftsskandalen im In- und Ausland und zum Service public in der Schweiz,
- die Analyse der Verhandlungsphase anhand von Dokumenten des BFE (Vernehmlassungsberichte, Verhandlungsprotokolle, etc.) und Interviews mit BFE-Mitarbeitern,
- die Analyse der Abstimmungskampagne anhand einer systematischen Analyse von Abstimmungsinserten (1 Monat vor der Abstimmung) sowie der Debatte ums EMG im redaktionellen Teil der Presse anhand des Pressespiegels,
- die vergleichende Analyse der EMG-Abstimmung mit den früheren Energieabstimmungen anhand der einschlägigen VOX-Umfragen,
- die Analyse des Abstimmungsverhaltens der Stimmbürger zum EMG anhand der VOX-Umfrage 78.

Der vorliegende Schlussbericht folgt diesen Analyseschritten. Er beginnt mit der Einbettung der Abstimmung in das wirtschaftliche und politische Umfeld, präsentiert dann die Auseinandersetzungen in der Verhandlungsphase, diskutiert drittens die Debatten in der Öffentlichkeit und kommt anschliessend zur Präsentation des Abstimmungsverhaltens – zunächst im Vergleich mit anderen Energieabstimmungen und dann vertieft zur EMG-Abstimmung. Der Bericht zieht abschliessend kurze Schlussfolgerungen und endet mit einigen kurzen Empfehlungen zum weiteren Vorgehen bei der Elektrizitätsmarktordnung.

1 Einbettung der Abstimmungen zum EMG in das politische Umfeld

1.1 Ein neoliberales Reformprogramm

1.1.1 Das Programm und sein Vollzug

Angesichts der Stagnation der Schweizer Wirtschaft lancierte eine informelle Gruppe von einflussreichen Wirtschaftsführern und Ökonomen 1991 ein Programm für eine neoliberale Wirtschaftspolitik. Dieses „Weissbuch“ wurde von der Schmidheiny Stiftung herausgegeben (Leutwiler u.a. 1991). Das Ziel dieses Programms war es, die Rahmenbedingungen der Schweizer Wirtschaft und ihre Konkurrenzfähigkeit angesichts der Herausforderung der „Globalisierung“ zu verbessern. Für die Autoren dieses Programms zur Wiederbelebung der Wirtschaft lagen die Ursachen für die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Schweiz damals im Innern des Landes, vor allem in der überdimensionierten Rolle des Staates. Ihre Diagnose hiess: der Staat interveniert zu stark in der Wirtschaft. Der Staat war aus ihrer Sicht der Sündenbock. Die Autoren riefen zur Privatisierung und Deregulierung auf.

Ihr Programm wurde mit einer für die Schweizer Politik ungewöhnlichen Geschwindigkeit in die Tat umgesetzt. Im April 1992, also noch mehrere Monate vor der Abstimmung über den EWR präsentiert eine vom Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements ernannte Arbeitsgruppe von sieben Personen, die unter dem Vorsitz von David de Pury – einem der Autoren des Weissbuchs – gestanden hatte, 33 konkrete Vorschläge zur Liberalisierung der Schweizer Wirtschaft. Auf der Basis dieses Berichts reichten im Juni 1992 die bürgerlichen Parteien vier Motionen zur Revitalisierung der Schweizer Wirtschaft ein. Nach dem Scheitern des EWR in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 wurden dieses Ideen wieder aufgenommen und im Januar 1993 lancierte der Bundesrat ein „Revitalisierungsprogramm“, das einen Teil der „Eurolex“ – jenes legislativen Pakets, das die Schweizer Gesetzgebung im Falle der Annahme des EWR an die europäische Gesetzgebung hätte anpassen sollen – übernahm.

Zwei Jahre später (de Pury et al. 1995) legte die Schmidheiny Stiftung ein zweites Weissbuch vor, in welchem sie eine Zwischenbilanz der Liberalisierungsbemühungen und ein erneutes Liberalisierungsprogramm präsentierte. Die Schwächen der Schweiz werden erneut in der Erhöhung der Staatsquote, in der übertriebenen Regulierung der Binnenmärkte und im mangelnden Bewusstsein der Öffentlichkeit für den schleichenden Niedergang der Schweiz im internationalen Umfeld geortet. Man anerkennt das bisher in Sachen Reformen geleistete, allerdings hält man die Reformen noch für ungenügend. Das Programm formuliert vor allem drei Zielsetzungen:

- Öffnung der Schweizer Wirtschaft nach aussen
- Reform der Finanz- und Sozialpolitik
- interne Liberalisierung (Liberalisierung der drei Infrastruktursektoren Telecom, Verkehr und Energie; Öffnung des Binnenmarkts; Reform der Landwirtschaftspolitik).

Bei der *Öffnung nach aussen* stehen einigen Erfolgen – Beitritt zur WTO (1993) und zu IMF/Weltbank (1992) zunächst auch Misserfolge gegenüber – zunächst UNO (1986), EWR (1992). Nach dem Scheitern des EWR standen die Bilateralen Verhandlungen mit der EU im Zentrum des Interesses. Diese Verhandlungen wurden im November 1993 eröffnet und fanden erst 1999 ihren Abschluss. Das Parlament nahm das Verhandlungsergebnis, sowie begleitende Massnahmen, die bedeutende Zugeständnisse an die Gewerkschaften und an die Grünen enthielten, kurz vor Abschluss der Legislaturperiode 1995-99 an. In der Volksabstimmung vom 21. Mai 2000 akzeptierten zwei Drittel der Stimmenten diesen Vertrag. Kaum ein Jahr später wird die zweite Phase der Bilateralen Verhandlungen eröffnet, die sich als mindestens so schwierig erweisen sollten wie die erste Phase – vor allem im Bereich der Zinsbesteuerung (Bankgeheimnis). 2002 trat die Schweiz schliesslich auch der UNO bei.

Mit der Stagnation der neunziger Jahre waren die Budgets der öffentlichen Haushalte – vor allem aber des Bundes – defizitär geworden. Die *Reform der Finanzpolitik* zielte zum einen auf die Sanierung dieser (strukturellen) Defizite der öffentlichen Hand (Sanierungsprogramme 1992, 1993, Budgetziel 2001 (Abstimmung 1998), Schuldenbremse (2001), zum andern aber auch auf eine Reduktion der Fiskallasten (Entlastung der Kapitalbesitzer: Aufhebung gewisser Stempel (1992, 2000), Unternehmensbesteuerung (1997) und von Familien (noch im Gang), sowie auf eine Neuordnung der Fiskalpolitik des Bundes (Einführung der MwSt 1993). In der *Sozialpolitik* erwiesen sich die Handlungsspielräume der neoliberalen Reformer als relativ begrenzt: angesichts des Referendumsdrucks blieb der Abbau bestehender sozialer Rechte begrenzt: in der AHV kam es zu einer Kompromisslösung (10. AHV-Revision, 1995), ebenso wie in der Arbeitslosenversicherung (1995). Beim Arbeitsgesetz setzten sich im Parlament zunächst die Liberalisierer durch, wurden dann aber in der Volksabstimmung zum Referendum der Linken (1996) in die Schranken gewiesen. Eine gemässigtere Vorlage fand 1998 die Zustimmung des Volkes.

Die *interne Liberalisierung* stellte schliesslich das zentrale Anliegen des neoliberalen Programms dar. Diese wurde mit einer Reform des Kartell-, des Binnenmarktgesetzes und des Gesetzes zu technischen Handelshindernissen (1995) vorangetrieben. Die Umsetzung des Binnenmarktgesetzes liess in der Folge allerdings zu wünschen übrig und das neue Kartellgesetz erwies sich schon bald als relativ zahnlos – etwa im Testfall der Fusion der beiden Grossbanken UBS und SBS (1998) oder angesichts der Verfehlungen von Roche im Vitaminbereich (2001) – und erneut revisionsbedürftig. Die *Reform der Landwirtschaftspolitik* kam sowohl durch externen Druck (Uruguay Round), als auch durch internen Druck (Kleinbauerninitiativen, drei gescheiterte Volksabstimmungen (1995)) in Bewegung.

Die *Liberalisierung der Infrastrukturektoren* begann unter dem Druck, der von der Liberalisierung in der EU ausging, im Bereich der Telekommunikation. Nach einem ungewöhnlich schnellen Gesetzgebungsverfahren nahm das Parlament im Frühling 1997 ein neues Telekommunikationsgesetz an, das auf den 1. Januar 1998 in Kraft trat. Im Bereich Verkehr erwies sich die Liberalisierung um einiges komplizierter: es galt hier zwischen externem Druck (Transitvertrag mit der EU), internem Druck (Alpeninitiative, regionale Forderungen) und finanzpolitischen Rahmenbedingungen (Finanzierung der Alpentransversalen, Widerstand des Transportgewerbes gegen die LSVA) zu vermitteln. Mit den zwei Abstimmungen vom Herbst 1998 wurde die Situation in diesem Bereich jedoch (mit der Unterstützung des Vororts in der entscheidenden Abstimmung zur LSVA) deblockiert, was wiederum den Weg zum Abschluss der Bilateralen Verhandlungen mit der EU führte. Die Liberalisierung des Energiemarktes reiht sich nahtlos in diese Bemühungen ein und erwies sich angesichts der in diesem Bereich bestehenden komplexen Interessenkonfiguration als mindestens ebenso kompliziert wie die Liberalisierung im Bereich Verkehr. Als 1996 die EU ihre Direktive zur Liberalisierung des Energiemarktes verabschiedete, wurde die Liberalisierung dieses Bereichs auch in der Schweiz an die Hand genommen. Im Dezember 2000 kam es dann zur Annahme des Gesetzes zur Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes.

1.1.2 Einschätzung der Wirkung des Programms

Die Liste der neoliberalen Reformen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Schweizer Wirtschaft ist beeindruckend. Die Schweizer Politik hat in den neunziger Jahren nicht geschlafen, sondern – unter äusserem und innerem Druck – relativ rasch reagiert. Die OECD (1996) konstatierte auf jeden Fall angesichts der strukturellen Reformen, dass man nicht mehr davon sprechen könne, dass sich die Schweiz mit „der Geschwindigkeit einer Schildkröte“ fortbewege. Nach der Einschätzung von Mach (1998) hat es in der Schweiz nie eine solche Dichte an Reformen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik gegeben wie in den neunziger Jahren: „il est fort à parier que les historiens du siècle prochain qui se pencheront sur la période des années 90 mettront en évidence l'ampleur et le nombre des changements intervenus en si peu de temps.“ Mit einem grösseren zeitlichen Abstand lässt sich nun aber feststellen, dass diese Reformen unter den Bedingungen des Föderalismus und der direkten Demokratie dennoch ihre Grenzen fanden. So fand die Liberalisierung des Binnenmarktes ihre Grenze am Widerstand der Kantone, der Binnenwirtschaft und auch an der mangelnden Kooperationsbereitschaft gewisser grosser Unternehmen (wie UBS oder Roche). Selbst wenn wir von der direkten Demokratie noch einmal absehen, gelang es den Neoliberalen nicht, ihr Programm zur Liberalisierung des Binnenmarktes vollständig zu realisieren. Zweitens wurde die Bereitschaft zur Öffnung nach aussen erheblich gebremst durch die national-konservative Rechte. Schliesslich fand sich auch die Wirtschaft

mit der minimalen Lösung der bilateralen Abkommen ab. Die Redimensionierung der Sozialpolitik fand schliesslich ihre Grenzen an der direkt-demokratischen Mobilisierung der Linken. Aufgrund der genannten Grenzen hat die neoliberale Herausforderung die Schweizer Wirtschafts- und Sozialpolitik in den neunziger Jahren nicht grundlegend verändert. Sie hat Teilerfolge erzielt, welche die Flexibilität und Konkurrenzfähigkeit der Schweizer Wirtschaft im internationalen Wettbewerb erhöhten. So fand die Schweiz denn auch nach sieben Jahren Stagnation seit 1997 wieder zurück zum Wachstumspfad.

In ihrem letzten Bericht zur Schweiz von 2002 war die OCDE erneut viel kritischer. Sie wies daraufhin, dass diese dabei ist, ihren Vorsprung definitiv einzubüssen. Zu den dringendsten Reformen zählte sie unter anderem eine Revision des Kartellrechts, eine Senkung der Landwirtschaftspreise, eine weitergehende Liberalisierung der Telekommunikation („letzte Meile“), eine Öffnung der öffentlichen Märkte und eine Kontrolle der Gesundheitskosten. Der „think tank“ der Schweizer Wirtschaft – Avenir Suisse, der seit Beginn 2001 operational ist, legte vor kurzem eine Studie zur „verpassten Chance des Alleingangs“ vor. Aus dieser Perspektive, welche die Sicht der beiden Weissbücher nahtlos fortsetzt, waren die neunziger Jahre ein „verlorenes“ Jahrzehnt der Schweiz. Zwar findet sich die Schweiz nach wie vor auf Spitzenplätzen, wenn es um Bestandsgrössen geht: der Wohlstand ist hoch, die Arbeitslosigkeit niedrig und die Wettbewerbsfähigkeit gut (gemäss IMD-Jahrbuch 2002 hat sie diesbezüglich sogar aufgeholt). Die Entwicklungstrends sind jedoch aus der Sicht von Avenir Suisse allesamt bedenklich. Lambelet (2002) weist kürzlich in dieselbe Richtung: Die Schweiz hat in den neunziger Jahren gegenüber den übrigen OECD-Staaten deutlich an Terrain eingebüsst. Es besteht ein Reformdefizit gegenüber dem Rest Europas. „Die Schweiz blockierte sich selbst – in einer Mischung aus Nabelschau und ideologischem Hickhack“ (G.S. NZZ, vom 27. November 2002, S. 23).

Das Reformdefizit sollte gemäss Avenir Suisse aus eigener Kraft abgebaut werden. Ein Beitritt zur EU zur Lösung der Wachstumsprobleme gehört gemäss der Studie jedoch ins Reich der Illusionen. Bleibt also der Alleingang. Das vorgeschlagene Wachstumsprogramm bleibt allerdings relativ abstrakt und weist kaum neue Ideen auf (Vermeidung von Abschottung und Protektionismus; Fortsetzung der Politik der Marktöffnung (EMG); Reduktion der Steuerbelastung; Förderung von Investitionen in Bildung, Wissenschaft und Technologie; Bewahrung der historischen Errungenschaften der Schweiz (flexibler Arbeitsmarkt, dezentrale Lohnfindung, Qualität der Infrastruktur, hohe Sicherheit und Lebensqualität); Steigerung der Produktivität). Lambelet meint, die Antworten seien eigentlich bekannt: „Die Probleme lassen sich in einer verkrusteten Binnenwirtschaft sowie in Teilen des öffentlichen Sektors orten“. Er fordert klare Prioritäten von der Politik, da nicht alle Defizite gleichzeitig angepackt werden könnten.

1.1.3 Allgemeine Wirtschaftsentwicklung seit 2000

Nach einer siebenjährigen Stagnation setzte 1997 wieder ein Wachstum ein. Die wirtschaftliche Erholung dauerte aber nicht lange an. Bereits seit September 2000 bildet sich der Indikator für die Nachfrage nach dauerhaften Konsumgütern – die Neuzulassung bei Personenwagen – zurück. Anfang 2001 kommt die Trendwende bei den Ausrüstungsinvestitionen hinzu. Seither zeigt die zyklisch wohl volatilste Nachfragekomponente steil nach unten und dokumentiert das zunehmend frostigere Investitionsklima in der Schweiz, unter dem auch das seit langem serbelnde Baugewerbe zu leiden hat. Der Arbeitsmarkt widerspiegelt diese Entwicklungen. Seit Frühling 2001 nimmt die Zahl der Arbeitslosen wieder zu. Seit dem ersten Quartal 2002 nimmt auch erstmals seit 1997 die Beschäftigung wieder ab. Die geringe Zahl der offenen Stellen deutet zudem darauf hin, dass die Firmen nicht nach neuen Mitarbeitern suchen. Die für Rezessionen typische Scherenbewegung von Arbeitslosen und Beschäftigung spricht eine deutliche Sprache

Die negativen Wirtschaftstrends setzten aber bereits etwas früher mit der Börsenkrise ein. Im März 2000 brach der SMI zum ersten Mal ein, aufgrund der verfliegenen Hoffnungen der „New Economy“. Ein zweiter Schock erfolgte aufgrund der konjunkturellen Abkühlung nach der Terrorattacke am 11. September 2001. 2001 gingen die Leitindizes um über 20% zurück. 2002 erfolgten im Juli und September zwei weitere Verkaufswellen, die nun aber nicht mehr durch Konjunktursorgen, sondern von Grossanlegern wie Versicherern ausgelöst wurden, die ihre Aktienquoten zum Teil drastisch reduzierten. 2002 ist mit einem Rückgang in gleicher Grössenordnung wie 2001 zu rechnen.

Die negativen Wirtschaftstrends bilden den allgemeinen Hintergrund für ein allgemeines Meinungsklima, das gegenüber der Wirtschaft kritischer wird und das Verteilungsfragen in den Vordergrund des öffentlichen Bewusstseins rückt. Diese allgemeinen Trends wurden nun aber noch erheblich verstärkt durch Ereignisse, welche das neoliberale Programm ganz allgemein und die Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes im Besonderen in ein schiefes Licht rückten. Wir haben versucht, solche Ereignisse systematisch zu identifizieren. Der folgende Kasten beschreibt kurz unser Vorgehen.

Identifikation der Ereignisse:

Zur Identifikation relevanter Ereignisse wurde das NZZ Online-Archiv benützt, das es erlaubt, die Berichterstattung der NZZ ab 1993 nach bestimmten Stichwörtern abzusuchen. Die Stichwörter betrafen drei Kategorien:

- Liberalisierung in Kalifornien („Kalifornien“, „Stromabschaltungen“ etc.) und Grossbritannien („British Rail“, „Railtrack“, „Zugsunglück“ etc.)
- Service public und Post („Poststellen“, „Petitionen“, „Initiative“ etc.)
- Wirtschaftsskandale („Enron“, „WorldCom“, „Vivendi“, „Swissair“, „Rentenanstalt“ etc.)

Errechnung der Indizes für Ereignisse:

Zur Errechnung der Indizes wurden die gefundenen Ereignisse gewichtet. Dazu wurden drei Kategorien gebildet

- grosse Katastrophen, wie etwa das Grounding der Swissair (1.0)
- negative Schlagzeilen (.5)
- negative Einzelereignisse (.2)

Die Gewichtung ist z.T. subjektiv, aber insgesamt ergibt sich durch Aggregation ein Zusammenhang, der weniger von Einzelurteilen abhängig ist.

1.2 Kritische Ereignisse für die Liberalisierung des Elektrizitätsmarkts

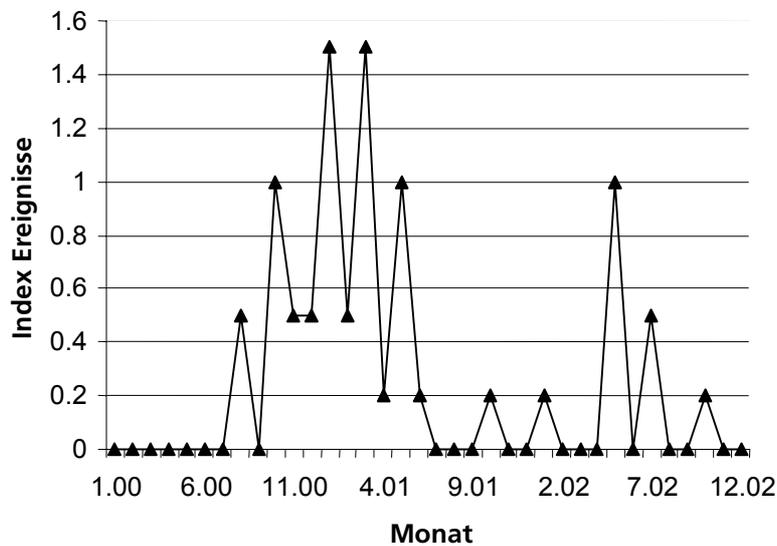
1.2.1 Misserfolg der Liberalisierung in Kalifornien und Grossbritannien

Die erste Kategorie kritischer Ereignisse betrifft die Misserfolge der Liberalisierung in Kalifornien und Grossbritannien. Die Hiobsbotschaften aus Kalifornien betrafen in erster Linie die Stromversorgung, die entsprechenden Botschaften aus Grossbritannien die privatisierte Eisenbahn. Die diesbezüglichen Ereignisse häuften sich vor allem in der ersten Hälfte 2001, und im Frühling 2002 (vgl. Figur 1). In Kalifornien wurde im Januar 2001 erstmals der „Energie-Alarmzustand“ ausgerufen. Die anhaltende Energiekrise erreichte neue Dimensionen. Die NZZ-Schlagzeile vom 26. Januar 2001: „Im Herzen der Finsternis. In Kalifornien, dem Zentrum der Hightech-Industrie gehen die Lichter aus“. Die Stromkrise hielt den ganzen Frühling hindurch an und noch im Mai kam es erneut zu Stromabschaltungen in Kalifornien. Im Sommer 2001 entspannte sich dann die Lage, aber ein Jahr später, im Juli 2002 war „Kaliforniens Stromversorgung wieder im Notstand“. Die NZZ bemühte sich in erläuternden Berichten, diese Krisen mit einer „verfehlten Liberalisierung“ zu erklären und insistierte auf den Unterschieden zwischen der Schweiz und Kalifornien: „Die Schweiz ist nicht Kalifornien. Völlig andere Voraussetzungen in der Stromversorgung“. Der Schaden war aber bereits angerichtet. So erklärte die zuständige Zürcher Regierungsrätin Dorothee Fierz nach der Niederlage der kantonalen EKZ-Vorlage in einem Interview mit der NZZ (11. Juni 2001):

„Die Gegner hatten es in dieser Beziehung sehr viel einfacher, weil sie mit der Angst argumentieren konnten - dann etwa, wenn sie Vergleiche mit der Versorgungsknappheit in Kalifornien anstellten oder Befürchtungen aussprachen, das Stromwerk könnte an ausländische Strommultis verhökert werden.“

Die Probleme der britischen Eisenbahnen verstärkten den allgemeinen Eindruck, dass Privatisierungen öffentlicher Infrastrukturen nicht unbedingt erfolgreich sein müssten. Die entsprechenden Schlagzeilen lieferten Zugsunglücke. Ein erster ereignete sich noch vor der Verabschiedung des EMG, im Oktober 2000. Als Folge dieses Unglücks entstand bei den britischen Eisenbahnen wegen der als notwendig erkannten Wartungsarbeiten ein Chaos: Zugsausfälle und grosse Verspätungen wurden notorisch. Im März 2001 kam es zu einem weiteren Zugsunglück mit 13 Toten in Selby, im Mai 2002 folgte ein weiteres Unglück in Potters Bar, bei dem mindestens 7 Personen umkamen. Hinzu kamen im Frühling 2001 laufende Meldungen über hohe Verluste von Railtrack und über die notwendige Erneuerung der Infrastruktur.

Figur 1: Ereignisse zur Liberalisierung in Kalifornien und Grossbritannien



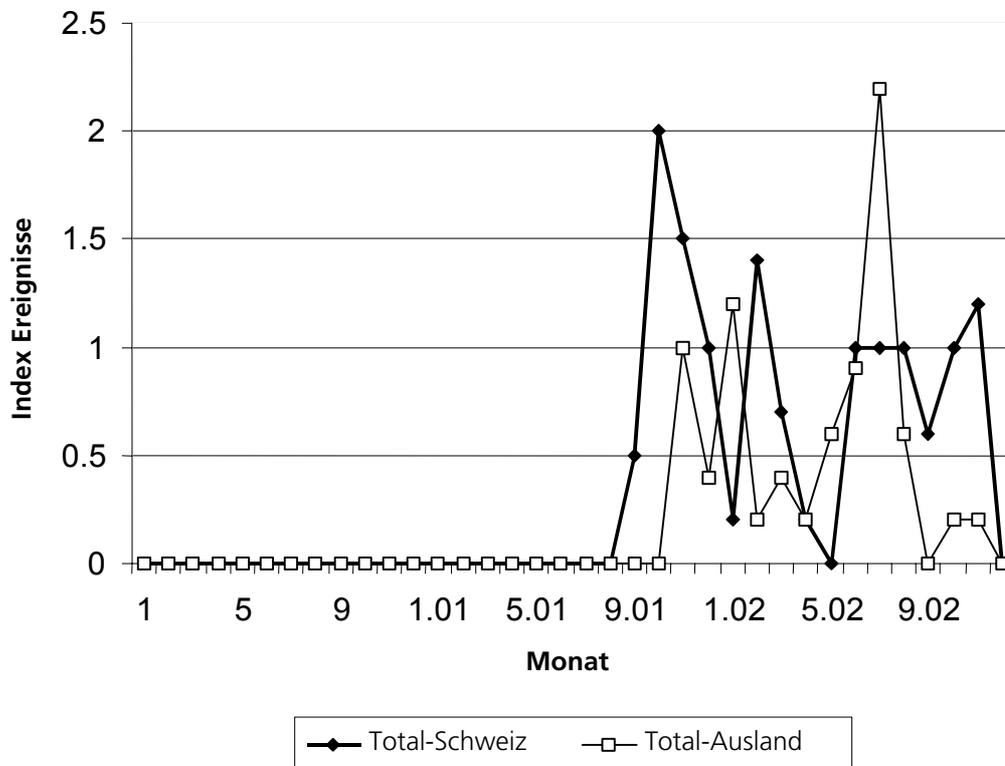
1.2.2 Wirtschaftsskandale

Schweiz

Die Schweizer Wirtschaft war für eine ganze Reihe von Skandalen und Katastrophenmeldungen verantwortlich (vgl. Figur 2). Es begann alles mit dem „Grounding“ der Swissair am 3. Oktober 2001. Der Oktober stand dann ganz im Zeichen dieses einmaligen Ereignisses. Im November war der Fall Swissair immer noch fast täglich in den Schlagzeilen, aber es kamen nun noch zwei weitere Fälle hinzu. Es wurde bekannt, dass Roche wegen schwerer Verstösse gegen das Wettbewerbsrecht der EU von der Kommission eine rekordhohe Busse von 855 Mio. EUR erhalten hatte. Gleichzeitig wurde der Verwaltungsratspräsident von ABB, Percy Barnevik, unfreundlich verabschiedet. Bis zum Ende des Jahres kam Swissair nicht aus den Schlagzeilen heraus, und im Dezember wurde Roche erneut von der EU-Kommission gebüsst.

Swissair blieb bis in den Frühling 2002 in den Schlagzeilen. Der nächste neue Skandal betraf das Bekanntwerden der exorbitanten Abgangsentschädigungen von Barnevik und Lindahl im Februar 2002 – eine Nachricht, die „weitherum Wut und tiefes Befremden“ auslöste (NZZ, vom 15.2.2002). Im Frühling 2002 gab es negative Schlagzeilen zur Zürich-Versicherung und zum unrühmlichen Abgang ihres CEO, Rolf Hüppi. Dann herrschte einen Moment lang Ruhe, aber im Sommer häuften sich erneut die negativen Meldungen zur Schweizer Wirtschaft, wenn auch keine eigentliche Katastrophe mehr zu vermelden ist:

Figur 2: Ereignisse zu Wirtschaftsskandalen in der Schweiz und im Ausland



Im Kanton Thurgau ereignete sich „ein kleiner Fall Swissair“: die einst für ihre Liberalisierung hochge-
 rühmte Mittelthurgaubahn stand vor einem Scherbenhaufen (Juni). Die Rentenanstalt geriet im Juli ein
 erstes Mal in die Schlagzeilen im Zusammenhang mit der Ankündigung der umstrittenen Senkung des
 BVG-Mindestsatzes, der als „Lex Rentenanstalt“ bekannt wurde. Die Diskussion um die Senkung des
 Mindestzinssatzes blieb im Gespräch bis in den Herbst hinein. Sie führte zu Kritik an der Amstführung
 von Bundesrätin Ruth Metzler und, im September, zum Rücktritt des zuständigen Chefbeamten des
 Bundesamts für Privatversicherungen. Die Rentenanstalt vermeldete im September dreistellige Millio-
 nenverluste. Die wirklichen Leichen im Schrank der Rentenanstalt kamen aber erst in den Wochen
 nach der Abstimmung vom 22. September ans Licht (Kapitale Rechnungsfehler und „sonderbare Ge-
 schäfte der Rentenanstalt-Manager“ (Long Term Strategy)). Im August 2002 kam das Aus für den e-
 hemaligen Star der Schweizer Aktienmärkte – Martin Ebner: am 2. August meldet die NZZ, dass er
 seine „Visionen“ an die Zürcher Kantonalbank verkaufen musste. Die Zürcher Anklage gegen Ebner
 wegen Insiderwissen wurde aber erst im November, also nach der Abstimmung eingereicht. Ganz
 kurz vor der Abstimmung, am 20. September wurde aber schliesslich noch der Rücktritt von Lukas
 Mühlemann, Konzernchef und Verwaltungsratspräsident der Credit Suisse Group bekannt.

Diese Ereignisse stehen zwar nicht direkt im Zusammenhang mit der Abstimmung, aber sie haben
 dennoch einen hohen symbolischen Stellenwert. Sie führten zur Entmystifizierung der Gallionsfiguren
 der neoliberalen Wende und trugen mit aller Wahrscheinlichkeit zu einem generellen Vertrauensver-
 lust in das neoliberale Programm und zu einer verbreiteten Unsicherheit in Bezug auf das adäquate
 Wirtschaftsmodell bei. Das Beispiel Mühlemanns ist besonders vielsagend: Er war ein „Vorzeigemana-
 ger“, welcher sich nicht scheute, der Schweizer Politik öffentlich Lehren zu erteilen: im letzten Heft
 des „Tages-Anzeiger Magazins“ von 1999 (Nummer 52/1999) demontierte er zehn der gängigsten
 Schweizer Mythen unter dem Titel „Was die Politik von einem Unternehmen lernen muss“. Auch Mar-
 tin Ebner hatte sich nicht gescheut, seine politischen Visionen („Schwyz als Vorbild für die Schweiz“)
 unter die Bevölkerung zu bringen (NZZ, vom 28. Juni 2001).

Angesichts der Häufung der Skandale mahnte G.S. in der NZZ vom 9./10. November 2002: „Es ist etwas faul im Staate Schweiz“. Er schrieb die skizzierten Probleme einem Zusammentreffen von „Unfähigkeit und Unmoral“ zu und forderte einen Prozess der „Selbstreinigung, eine Rückkehr zu Ethik und Moral, eine klare Hinwendung zu Managern mit menschlichen Werten und einen beschleunigten Generationenwechsel.“

Ausland

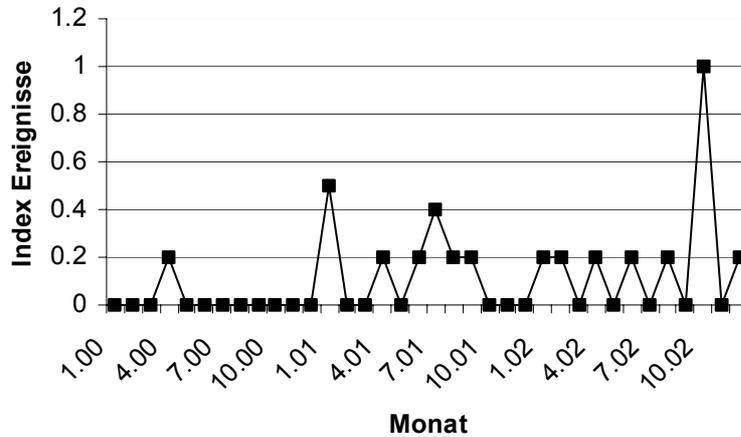
Die Skandale häuften sich aber nicht nur in der Schweizer Wirtschaft, sondern auch im Vorzeigeland der Neoliberalen – in den USA. Eine Serie von riesigen Bankrotten ereignete sich zwischen November 2001 (Enron – der zweitgrösste Bankrott aller Zeiten) und Juli 2002 (WorldCom – der grösste Bankrott aller Zeiten). Dazwischen erfolgten die Bankrotte von Global Crossing und K-Mart (Januar 2002 – fünft- bzw. elftgrösster Bankrott), Adelphia Communications (Juni 2002 siebtgrösster Bankrott). Der Fall Enrons ist besonders bemerkenswert in unserem Zusammenhang, nicht nur weil er enorme Weiterungen hatte – Beteiligung von mehreren wichtigen Banken, und Folgen für Arthur Andersen, die schliesslich zum Konkurs dieser einstmals sehr angesehenen Treuhandfirma führten, die bis in den Sommer 2002 hinein für Schlagzeilen sorgten. Dieser Fall ist auch deshalb bemerkenswert, weil er einen direkten Bezug zur Liberalisierung des Strommarktes aufweist. So bestand der Verdacht, dass Enron und andere Energieunternehmen die Stromkrise in Kalifornien mit illegalen Machenschaften geschürt und sich daran bereichert hatten. Handfeste Beweise dafür gab es allerdings erst nach der Abstimmung vom 22. September. Am 19. Oktober 2002 berichtete die NZZ über das diesbezügliche Geständnis eines früheren Enron Managers vor dem Bundesbezirksgericht in San Francisco. Zu den ausländischen Skandalen, welche in der Schweiz Wellen geworfen haben, gehört schliesslich auch der Fall eines europäischen Unternehmens – Vivendi, der im Sommer (Rücktritt Messiers im Juli) und Frühherbst 2002 die Medien intensiv beschäftigte. Auch diese Skandale trugen mit aller Wahrscheinlichkeit zu einer breiteren Skepsis gegenüber der Wirtschaft und ihren politischen Rezepten.

1.2.3 Service public und die Post

Das Thema des „Service public“ spielte eine Rolle im Abstimmungskampf zum EMG. Dieses Thema wurde in der Zeit vor der Abstimmung vor allem durch die Debatten um die Aufhebung von Poststellen politisiert (die Problematik der Zusammenlegung der Verteilzentren der Post wurde erst nach der Abstimmung Gegenstand der öffentlichen Debatte). Wie Figur 3 zeigt, waren die Ereignisse zur Post in der betrachteten Periode nicht sehr intensiv, aber seit der Ankündigung eines radikalen Umbaus des Poststellennetzes im Januar 2001 war die Frage des Service public der Post dauerhaft Gegenstand der öffentlichen Debatte.

Dafür sorgte u.a. die Lancierung einer Initiative durch die Gewerkschaft Kommunikation im August 2001, die bereits im April 2002 eingereicht wurde. Dafür sorgten auch eine ganze Reihe von lokalen und nationalen Protestversammlungen, Demonstrationen, und Petitionen gegen die Pläne der Post, bestimmte Poststellen zu schliessen. So reichte etwa die Gewerkschaft Transfair am 18. September 2001 eine Petition mit 20'000 Unterschriften zur Erhaltung des Poststellennetzes ein. Oder, um noch ein Beispiel zu erwähnen, der Gemeinderat von Sternenberg schrieb am 17. August 2002 einen offenen Brief, in dem er sich über die seiner Meinung nach ungenügende Informationspraxis und die unflexible Haltung der Post ärgerte.

Figur 3: Ereignisse zur Post



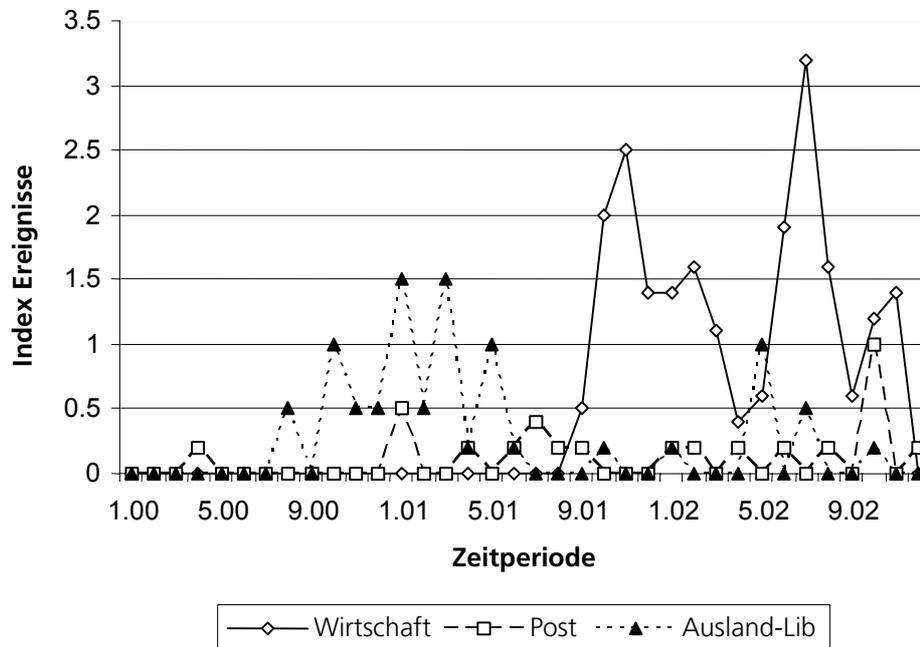
Die breite Mobilisierung gegen den Abbau der Poststellen hat mit aller Wahrscheinlichkeit eine breite Öffentlichkeit für das allgemeine Thema des Service public sensibilisiert. Dabei ist besonders auffällig, dass die von einer Gewerkschaft und Konsumentenorganisationen lancierte Initiative auch von der radikalen Rechten unterstützt wurde. So hat sich die Delegiertenversammlung der Schweizer Demokraten für die Unterstützung der Initiative ausgesprochen (NZZ, vom 11. Juni 2001). Bemerkenswert ist auch, dass die SVP in Zürich Nord Unterschriften für Petitionen gegen den Abbau des Filialnetzes der Post gesammelt hat. Dies sind Indizien, die bereits andeuten, dass die Frage des Service public zu Koalitionen führt, die sich nicht einfach entlang der traditionellen Links-Rechts-Achse anordnen lassen.

1.2.4 Zusammenfassung zu den Ereignissen

Im zeitlichen Ablauf lassen sich zwei Wellen unterscheiden (Figur 4): zunächst die kalifornischen und britischen Katastrophenmeldungen, die ihren Höhepunkt im Frühjahr 2001 erreichten und dann im Sommer 2001 abgeklungen sind. Mit dem Swissair-Debakel kamen dann schlagartig die wirtschaftlichen Probleme ins Blickfeld. Diese Probleme nahmen gegen das Frühjahr 2002 etwas ab, nahmen dann aber im Sommer bis kurz vor der Abstimmung im September noch einmal massiv zu. Hinzu kommt schliesslich die Debatte zum Service public, die nie den spektakulären Charakter der beiden anderen Ereigniskategorien erreichte, aber als konstante Hintergrunddebatte diese über den gesamten Zeitraum hinweg begleitete.

Zusammen mit der allgemein ungünstigen Wirtschaftsentwicklung formten diese Ereignisse die allgemeine Skepsis zum neoliberalen Programm und zum Projekt des EMG im Besonderen. Sie bildeten ein für das Projekt generell ungünstiges Meinungsklima. Informationen über solche Ereignisse bilden nur einzelne Tropfen in einem breiten Strom von Meldungen in den Medien. Aber dasselbe trifft auch für die gezielte Abstimmungspropaganda zu. Die Informationen zugunsten des EMG hatten zu konkurrieren mit den allgemein liberalisierungskritischen Meldungen, welche die Medien im Zusammenhang mit den genannten Ereignissen im Laufe der beiden der Abstimmung vorausgehenden Jahre jede Woche brachten.

Figur 4: Die Entwicklung der skizzierten Ereignisse auf einen Blick



1.3 Vorgänger-Abstimmungen

In den Jahren 2000-2001 fanden in fünf Kantonen Abstimmungen zu Energievorlagen statt. Drei davon gingen für die Behörden positiv aus:

- im Kanton Bern wurde eine Volksinitiative zur Stilllegung des AKW Mühleberg am 24. September 2000 hoch abgelehnt (nur 35.7% Ja);
- im Kanton Graubünden wurde am selben Tag eine Teilrevision des Energiegesetzes hoch angenommen (73.9% Ja);
- im Kanton Freiburg wurde am 10. Juni 2001 ein Statut zum EW-Freiburg und zu dessen Pensionskasse mit 59.5% deutlich angenommen.

Zwei Abstimmungen gingen jedoch für die Behörden negativ aus und diese sind in unserem Zusammenhang von besonderem Interesse. Am 23. September 2001 lehnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Kantons Nidwalden die Umwandlung des EWN in eine Aktiengesellschaft ab. Das entsprechende Energiemarkt-Gesetz wurde mit 59.5% Nein gegen nur 40.5% Ja deutlich verworfen (bei einer Stimmbeteiligung von 34.1%). Eine Mehrheit der Stimmenden konnte sich mit der vorgesehenen Umwandlung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt in eine AG mit Holdingstruktur nicht anfreunden. Auch das Kompromissangebot, das im Landrat so gut durchging, wonach die Holding vollständig in den Händen des Kantons bleiben sollte, während Minderheitsanteile der Töchter Produktion und Vertrieb hätten veräussert werden dürfen, fand keine Gnade. Die Gegner der Vorlage, vorab das Demokratische Nidwalden, hatten mit dem Referendum Erfolg, gegen alle etablierten Parteien, welche die Ja-Parole ausgegeben hatten.

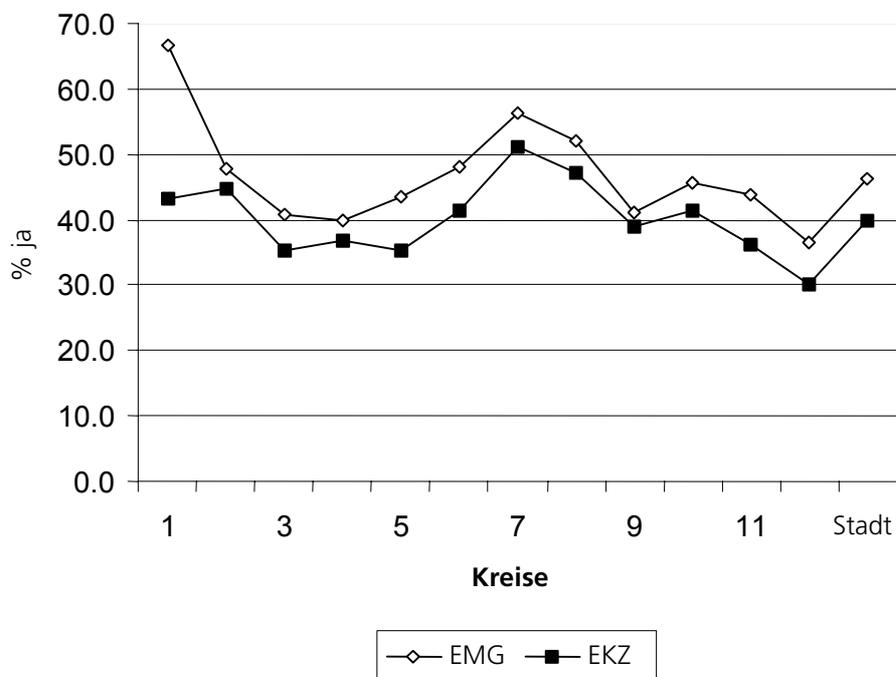
In Zürich wurde am 10. Juni 2001 eine analoge Vorlage mit 51.4% knapp verworfen. Die Stromholding Axpo scheiterte mit ihrem Plan, fünf kantonale Stromwerke zusammenzuführen, am Zürcher

Nein gegen die Umwandlung der EKZ in eine Aktiengesellschaft. Nur auf diesem Weg der juristischen „Privatisierung“ des einzigen, in öffentlich-rechtlichem Kleid verbliebenen Werkes hätte der Stromriese in voller Grösse gebildet werden können. Zwar konnten die in Axpo umgetauften Nordostschweizerischen Kraftwerke (NOK) auch ohne Zürcher Netz das Marketing betreiben und die Akquisitionen tätigen, die im Hinblick auf die Strommarkt-Liberalisierung als nötig erachtet wurden. Aber der wichtige Auftritt als Fusionsprodukt mit interkantonalem Verteilnetz war jetzt nicht mehr möglich.

Sechs Bezirke im Kanton haben der Neuordnung zugestimmt, sechs waren dagegen. Ohne die Stadt Zürich gerechnet, fiel das Ergebnis sogar knapp zugunsten der Vorlage aus. In der Stadt war die Ablehnung mit 60 Prozent der Stimmen indes deutlich. Interessant dabei ist, dass die Stadtkreise 1, 2 und 8, die vor einem Jahr noch Ja zur Ausgliederung der örtlichen Stadtwerke EWZ gesagt hatten, nun der Axpo Holding das Plazet verweigerten. Auch in den bürgerlich mitgeprägten Kreisen 6, 7 und 10 war die Stimmung beträchtlich gesunken, misst man sie am Abstimmungsergebnis zur EWZ-Ausgliederung. Der hier deutlich zum Ausdruck kommende Stimmungswandel kann auch vor dem Hintergrund des negativen Resultats in Winterthur (56 Prozent Nein-Stimmen) und der Ergebnisse in den Gemeinden vermutet werden. Letztere bewegten sich zu einem grossen Teil in einer schmalen Zone um die 50-Prozent-Marke.

Figur 5 vergleicht die Abstimmungsergebnisse der kantonalen Abstimmung zum EKZ von 2001 in den einzelnen Stadtkreisen mit den entsprechenden Ergebnissen zum EMG von 2002. Dabei fällt zunächst auf, dass das EMG in allen Stadtkreisen besser abgeschnitten hat als die EKZ-Vorlage. Andererseits fällt aber auch die Parallelität der Abstimmungsergebnisse in den einzelnen Kreisen auf. Abgesehen vom Kreis 1, der dem EMG im Gegensatz zum EKZ sehr stark zugestimmt hat, sind die Unterschiede zwischen den Kreisen in Bezug auf die beiden Vorlagen weitgehend analog. Daraus kann man schliessen, dass die StimmbürgerInnen auf die beiden Vorlagen ähnlich reagiert haben, allerdings generell etwas weniger negativ, was das EMG betrifft.

Figur 5: Abstimmungsergebnisse zum EKZ und zum EMG in den Zürcher Stadtkreisen



Das GfS-Forschungsinstitut in Bern hat im Nachgang zur Abstimmung eine Umfrage im Auftrag des Kantons Zürich durchgeführt (NZZ, vom 28. August 2001). Dabei stellte sich heraus, dass über 90 Prozent der Nein-Stimmenden sagten, man könne in ihrem Fall ganz oder tendenziell von einer Zufriedenheit mit den EKZ ausgehen. Ebenso teilten über 90 Prozent der Nein-Stimmenden ganz oder teilweise die Ansicht, das Stromnetz solle „beim Kanton bleiben“ (was das genau heissen soll, wurde in der Umfrage nicht näher definiert). Die Bewahrung des Bestehenden war also ein Hauptgrund für die Ablehnung. Bemerkenswert ist zudem die Haltung von rund 90 Prozent der Nein-Stimmenden, die sagten, sie wollten den Strom gar nicht selber kaufen - eine Aussage, die sich auf die Liberalisierung der Strommärkte bezieht und mit der Zürcher Abstimmung direkt nichts zu tun hat. Interessant auch die Erkenntnisse über das politische und soziale Profil der Stimmenden: So stimmten Mitglieder und Sympathisanten der FDP mit 63% relativ geschlossen für die rechtliche „Privatisierung“ zu 63%, während Mitglieder und Sympathisanten der SP mit 61% ebenfalls relativ geschlossen ein Nein in die Urne legten. Gespalten war dagegen die Anhängerschaft der SVP, die zu 49% Nein und zu 51% Ja sagte. Dieses Ergebnis deutet noch einmal an, dass die Frage der Strommarkt-Liberalisierung tendenziell quer zu den traditionellen Fronten verläuft, indem sie die national-konservative Rechte spaltet bzw. und insgesamt der Linken annähert.

1.4 Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Ausgangslage für die Abstimmung zum EMG allgemein ungünstig war. Sie fand statt vor dem Hintergrund eines negativen Meinungsklimas für Liberalisierungsmassnahmen, das geprägt war

- durch die sich verschlechternde Wirtschaftslage,
- den abnehmenden Glanz neoliberaler Rezepte nach einem Jahrzehnt neoliberaler Reformen,
- die Diskreditierung zentraler Exponenten des neoliberalen Programms angesichts der sich häufenden Skandale und ihrer offensichtlichen Unfähigkeit und Unmoral,
- die Sensibilisierung einer breiten Öffentlichkeit für die Frage der Aufrechterhaltung und des Schutzes eines bis anhin gut bis ausgezeichnet funktionierenden Service public.

Die Mobilisierung im Rahmen der kantonalen Abstimmungen zu vergleichbaren Themen im Jahre 2001 deutete bereits an, dass der Widerstand gegen die Liberalisierung der Elektrizitätswirtschaft im Besonderen sehr gross war und dass sie nicht auf die Linke beschränkt blieb, sondern auch grosse Teile der Anhängerschaft der national-konservativen Rechten umfasste, deren neoliberale Programmatik sich angesichts der abweichenden Vorstellungen ihrer Anhängerschaft immer mehr als reine Lippenbekenntnisse entpuppten.

Wie der „Sorgenbarometer 2002“ zeigt, schlug sich dieses negative Meinungsklima in den Wahrnehmungen der Bürger nieder: So war die Stimmungslage der Bürger gegenüber der Wirtschaft allgemein noch nie so negativ wie im Jahre 2002 und auch die Wahrnehmung von Politikversagen erreichte beinahe die Spitzenwerte von 1996/7 (GfS 2003: 36f.).

2 Entstehungsprozess und „Verhandlungsphase“

Das folgende Kapitel re-konstruiert die Entstehungsgeschichte des EMG und der EMV auf Grund von Dokumenten (öffentlich zugängliche und BFE-interne) sowie einigen Interviews mit Entscheidungsbeteiligten innerhalb und ausserhalb der Bundesverwaltung.¹ Schwergewichtig wird vertragsgemäss die Phase vom Parlamentsbeschluss im Dezember 2002 zum EMG bis zur „Verabschiedung“ der Verordnung durch den Bundesrat im Frühjahr 2002 als Bemühung um das Austesten von Konsenschancen und um die Bildung einer Koalition seitens der Bundesverwaltung behandelt.

2.1 Vorgeschichte des EMG²

Laut Botschaft zum EMG (Botschaft 1999) hat der Bundesrat das UVEK 1995 im Rahmen des zweiten Massnahmenpakets zur marktwirtschaftlichen Erneuerung beauftragt, einen Bericht über Möglichkeiten einer Marktöffnung im Bereich der leitungsgebundenen Energien zu erarbeiten. Eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von J. Cattin (BFE), die sich aus Vertretern der Bundesverwaltung, der Elektrizitätswirtschaft und der industriellen Strom-Grosskonsumenten zusammensetzte, legte Ende 1995 einen Bericht „Öffnung des Elektrizitätsmarktes“ vor, den der Bundesrat am 22. Dezember 1995 zur Kenntnis nahm. Zentrales Anliegen des Berichts war die Revitalisierung der Wirtschaft, eine „wirtschafts-politische Vorlage“. Auf den 19. Februar 1997 trat die EU-Richtlinie 96/92 in Kraft, welche die Öffnung des Elektrizitätsmarktes in Europa reglementiert.

Eine zweite Arbeitsgruppe unter der Leitung von E. Kiener (Direktor des BFE), in der zusätzlich zu den Wirtschaftskreisen der „Arbeitsgruppe Cattin“ auch die Kantone sowie die Konsumenten- und Umweltorganisationen Einsitz nahmen, stellte im Frühjahr 1997 einen weiteren, die Entwicklungen in der EU berücksichtigenden, Bericht unter dem Titel „Marktöffnung im Elektrizitätsbereich“ vor, den der Bundesrat am 25. Juni 1997 zur Kenntnis nahm. Auf diese Vorarbeiten gestützt erteilte die Regierung dem UVEK den Auftrag, einen Entwurf zu einem Elektrizitätsmarktgesetz zu erstellen. Eine dreiköpfige Kerngruppe im BFE, geleitet von Direktor Kiener, erarbeitete einen Vorentwurf. Zentrale Diskussions- und Streitpunkte zwischen den beteiligten Akteuren zu dieser Zeit waren der Netzzugang und die nicht amortisierbaren Investitionen (NAI). Die NAI sollten über eine Abgabe-, bzw. Fondslösung finanziert werden. Allerdings war die Verfassungsmässigkeit einer solchen Massnahme strittig. Uneinigkeit herrschte auch in Bezug auf die Übergangsfristen. Das Grundproblem für das BFE bestand darin, dass man keine Erfahrungen als Regulator von Märkten hatte.

Am 18. Februar 1998 gab das UVEK den Entwurf zu einem EMG samt erläuterndem Bericht in die Vernehmlassung, die bis zum 15. Mai 1998 dauerte. Grundsätzlich begrüsst alle Vernehmlassungsteilnehmer die Absicht einer schrittweisen Öffnung des Elektrizitätsmarktes. In Bezug auf die meisten Teile der Vorlage gingen die Meinungen jedoch weit auseinander. Besonders umstritten waren:

- die Regelungsdichte der Gesetzesvorlage, die besonders aus Wirtschaftskreisen und von den bürgerlichen Parteien als zu hoch eingestuft wurde,
- die Errichtung einer schweizerischen Netzgesellschaft, die besonders von der Branche aber auch von der Wirtschaft und den bürgerlichen Parteien abgelehnt wurde, während die SPS, die Gewerkschaften, die Konsumenten- und Umweltschutzorganisationen und die Kantone sich dafür aussprachen,

¹ Die Liste der Gesprächspartner findet sich im Anhang ganz am Schluss dieses Berichts.

² Ausführlicher zum Entstehen des EMG: Sarah Menegale, Das schweizerische energiepolitische Subsystem im Wandel? Eine Analyse des Elektrizitätsmarktgesetzes nach dem „advocacy coalition“ Ansatz. Lizentiatsarbeit Universität Bern, 2002.

- die Entschädigung von nicht amortisierbaren Investitionen, die besonders von den Kantonen, der Branche und den Konsumentenorganisationen gefordert wurde, während die Wirtschaftsverbände sie ablehnten und
- das Marktöffnungstempo für unterschiedliche Produzenten- und Konsumentengruppen.

Im September 1998 nahm der Bundesrat die Auswertung der Vernehmlassungen zur Kenntnis und liess den entsprechenden Bericht veröffentlichen. Das UVEK erhielt den Auftrag, mit den wichtigsten politischen Kräften bilaterale Gespräche über die strittigen Punkte zu führen.

Im Anschluss an diese Sondierungsgespräche kristallisierte sich heraus, dass das EMG wesentlich schlanker ausfallen müsse, was konkret bedeutete, dass bei den flankierenden Massnahmen Abstriche vorzunehmen sind. Der Bundesrat folgte im Wesentlichen diesen Meinungsäusserungen, ausser dass er an der Errichtung einer schweizerischen Netzgesellschaft festhielt. Anfangs 1999 unterstützte er die parlamentarische Initiative für eine ökologische Steuerreform und eine zeitlich befristete Energieabgabe (Förderabgabe zur Finanzierung der Energiepolitik) und schliesslich im März 1999 eine auf Einzelfälle beschränkte, restriktive Entschädigung von nicht amortisierbaren Investitionen bei Wasserkraftwerken. Die dem Parlament mit der Botschaft vom 7. Juni 1999 beantragte Vorlage zum Elektrizitätsmarktgesetz fiel in der Tat wesentlich schlanker aus als der Vernehmlassungsentwurf, weil eine Reihe von flankierenden Massnahmen in eine gesonderte Vorlage „ausgelagert“ wurden bzw. nicht mehr enthalten waren.

2.2 Die Diskussionen im Parlament

Die zuständigen Parlamentskommissionen (UREK - NR und SR) befassten sich bereits ab dem Februar 1999, also noch vor der Botschaft des Bundesrats, mit der Vorlage. Sie organisierten eine Reihe von Hearings mit (vorwiegend ausländischen) Experten. In den Überlegungen für eine schweizerische Energiepolitik bildete sich zum damaligen Zeitpunkt eine für Energiefragen unübliche Koalition zwischen den Vertretern der Wasserkraftkantone, den Linken und Grünen, den Konsumenten- und Umweltschutzorganisationen, eine Koalition, die auch die Diskussionen zum EMG prägen sollte. Diese Koalition sah vor, das Problem der NAI und der erneuerbaren Energien im Förderabgabenbeschluss zu regeln.

Die Beratungen in den UREK verliefen aus der Sicht des BFE zunächst erwartungsgemäss. Der schlanke Entwurf des Bundesrates vom 7. Juni 1999 erwies sich in den parlamentarischen Kommissionen schnell einmal als zu mager: wesentliche flankierende Massnahmen zur grundsätzlich unbestrittenen Marktöffnung wurden in die Beratungen wieder aufgenommen und fanden in Mehrheits- und Minderheitsanträgen der Kommissionen Eingang. Es war schon zu Beginn der parlamentarischen Vorbereitungen erkennbar, dass der Vorschlag des Bundesrats kaum ohne kräftige Änderungen durch das Parlament gehen würde; eine Marktöffnung ohne Konzessionen an die Wasserkraft, an die erneuerbaren Energien und an die Kleinkonsumenten wurde auch im BFE als unrealistisch eingeschätzt.

Im Gefolge der Wahlen im Herbst 1999 wurden die parlamentarischen Kommissionen neu bestellt. Aus der Sicht des BFE veränderte sich mit der personellen Zusammensetzung der Delegation der SPS auch das Diskussionsklima in der nationalrätlichen Kommission. An die Stelle von grundsätzlichen Befürwortern der Marktöffnung traten konsequente Gegner der Liberalisierung, die eine ganze Reihe von gelöst geglaubten Problemen wieder neu grundsätzlich in Frage stellten.

Die politische Brisanz des Gesetzesentwurfs, den der *Nationalrat* als Erstrat am 15. und 20. März 2000 zu beraten hatte, kommt vor allem darin zum Ausdruck, dass neben 25 Minderheitsanträgen der vorberatenden Kommission nicht weniger als 28 Einzelanträge zu behandeln waren (die Gesetzesvorlage hatte 30 Artikel). Im Zuge dieser Beratung kann man die Wiederkehr der wichtigsten flankierenden Massnahmen (Wasserkraft, erneuerbare Energien, staatliche Netzgesellschaft, Service public) mit jeweils knappen, wechselnden Mehrheiten beobachten. Zudem verknüpfte der Nationalrat das Inkrafttreten des EMG mit dem Förderabgabenbeschluss, der im September 2000 zur Volksabstimmung anstand.

Der *Ständerat* beschloss am 7. Juni 2000 sehr knapp, mit 23:21 Stimmen, die Beratung über das EMG bis nach der Abstimmung über die Förderabgaben (Solar-Initiative, Energie-Umwelt-Initiative und Gegenvorschläge) im September 2000 zu verschieben. Nach der Ablehnung der Förderabgaben in der Volksabstimmung versuchten alle Akteure, ihre jeweiligen Forderungen wiederum so weit als möglich ins EMG einzufügen. Der *Ständerat* behandelte die Gesetzesvorlage in seiner Sitzung vom 4. Oktober 2000. Dabei konnten die Vertreter der Förderung der Wasserkraft ihre Anliegen besonders gut durchsetzen.

Das Differenzbereinigungsverfahren wird im Rückblick als eher ungewöhnlich geschildert. Besonders die zweite Beratung im Nationalrat geriet zu einer „veritablen Grundsatzdebatte“, obwohl sonst üblich lediglich noch die Differenzen diskutiert würden. Auf der einen Seite meldeten sich die entschiedenen Gegner des Gesetzes lautstark zu Wort. Auf der anderen Seite beantragten die entschiedenen Liberalisierungsbefürworter ein reines Marktgesetz. Die übrigen Interessen versuchten, ihre unterlegenen Anträge erneut in den Text zu bringen. Zudem kündigte Maillard (SP, VD) ein Referendum der Gewerkschaften SMUV und VPOD gegen das Gesetz an.

Im Differenzbereinigungsverfahren blieb bis zum Schluss vor allem die Priorisierung erneuerbarer Energien zwischen den beiden Räten strittig. In der anschliessenden Einigungskonferenz wurde auch diese Differenz ausgeräumt. Insgesamt verständigte sich das Parlament auf ein austariertes Gesetz zur Strommarktöffnung, das mit einer Reihe von flankierenden Massnahmen ein für alle akzeptierbares EMG auf dem üblichen eidgenössischen Niveau mittlerer Unzufriedenheit vorsah:

- der Strommarkt wird stufenweise geöffnet – die lokalen EVU erhalten von Anfang an einen teilweisen Marktzutritt
- die private Netzgesellschaft soll schweizerisch beherrscht sein,
- die erneuerbaren Energien (Kleinanlagen) können durch Gratisdurchleitung und Direktlieferung an „gefangene Kunden“ gefördert werden,
- die Wasserkraft (NAI und Erneuerung) kann mittels Darlehen gefördert werden,
- Erzeugungsart und Herkunft der Energie kann gekennzeichnet werden,
- Energieunternehmen können zu Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen verpflichtet werden.

Der *Ständerat* verabschiedete das EMG am 15.12.2000 mit 36:2 Stimmen. Der Nationalrat stimmte dem EMG in der Schlussabstimmung vom 15.12.2000 mit 160:24 (bei 8 Enthaltungen: 4 SPS, 2 Grüne, 2 SVP) zu. Gegen das Gesetz votierten 16 Vertreter der SPS (darunter alle Romands), 3 der SVP, 3 der Grünen sowie 2 Fraktionslose.

2.3 Die Erarbeitung einer Elektrizitätsmarktverordnung

Das Gesetz stellte auch aus der Sicht der Verwaltung einen typisch eidgenössischen Kompromiss dar, der in den grossen Zügen der Vernehmlassungsvorlage von 1998 entsprach. Die Referendumsdrohung von Nationalrat Maillard (SPS) wurde als Aussenseiterposition eingeschätzt und zunächst nicht so recht ernst genommen. Man glaubte gerade auch in der Verwaltung lange nicht, dass die nötigen Unterschriften zustande kommen würden. Im Blick in den Rückspiegel eidgenössischer Abstimmungen war diese Einschätzung routiniert: die Gewerkschaften hatten bisher mit Referenden wenig Erfolg gehabt. Als sich jedoch der Gewerkschaftsbund dem Referendum seiner Mitglieder SMUV und VPOD nicht widersetzte und eine ganze Reihe von „Hiobsbotschaften“ (z.B. Stromkrise im Januar 2001 in Kalifornien) eintrafen, wurde eine Referendumsabstimmung zur Gewissheit.

Zur Konkretisierung der gesetzlichen Bestimmungen erlässt in der Regel der Bundesrat eine Verordnung, zu deren Ausgestaltung die interessierten Kreise anzuhören sind. Vorarbeiten zu dieser Phase werden selbstverständlich bereits vor der definitiven Verabschiedung des Gesetzes an die Hand genommen. Das federführende BFE hatte u.a. in dieser Absicht bereits im August 2000 eine Arbeits-

gruppe Durchleitungsfragen eingesetzt, welche sich mit den komplizierten technischen und wirtschaftlichen Problemen in diesem politisch besonders strittigen Bereich befassen sollte. Zudem wurde im Dezember 2000 eine private Beratungsfirma damit beauftragt, im Bereich der Berechnung von Leistungen und Kosten der verschiedenen Netze das BFE-intern nicht vorrätige Fachwissen bereitzustellen.

Parallel dazu wurden im BFE im Januar und Februar erste Vorentwürfe der Verordnung entwickelt und diskutiert. Als sich im Februar abzeichnete, dass es zu einer Abstimmung kommen würde, wurden im UVEK und im BFE Überlegungen angestellt, wie das EMG in der Abstimmung durchzubringen sei. Das EMG enthielt als typisches Rahmengesetz eine ganze Reihe von „Kann-Vorschriften“, die im Parlament besonders bei den flankierenden Massnahmen eingebracht worden waren. In der Verwaltung wurde kontrovers diskutiert, in welcher Form man die interessierten Kreise über die Inhalte der Verordnung informieren sollte, um eine Ja-Koalition für die Abstimmung zu schmieden. Die eine Seite sprach sich für den üblichen Weg einer Bekanntgabe von Grundzügen und Eckwerten aus; die andere Seite schlug die vorgezogene Ausarbeitung der Verordnung vor, um der Stimmbevölkerung die konkrete Umsetzung des EMG transparent zu machen. Der zuständige Bundesrat entschied sich letztlich dafür, die Verordnung vollständig ausarbeiten und durch den Bundesrat beschliessen zu lassen, bevor die Volksabstimmung stattfindet. Ausschlaggebend für diesen in der schweizerischen Praxis aussergewöhnlichen Weg waren im wesentlichen zwei Überlegungen. Zum einen sollte die erstarkende Opposition gegen das Gesetz in gewerkschaftlichen, sozialdemokratischen und grünen Kreisen durch eine klare Aussage zu den Kann-Bestimmungen bezüglich der flankierenden Massnahmen eingedämmt werden. Man wollte die Befürworter des Gesetzes aus dem links-grünen Lager „im Boot“ behalten. Zum anderen wollte man angesichts der wachsenden Zahl von (aus Sicht der Befürworter) Negativmeldungen (Kalifornien, Enron, überzogene Saläre und Abgangsentschädigungen usw.) mit klaren Aussagen über die Details der Ausführungsbestimmungen kontern können.

Das BFE führte wie üblich bereits im Januar und Februar 2001 bilaterale Gespräche mit den politischen Parteien und mit den Interessenverbänden durch. Diese Gespräche betrafen vor allem die seit Beginn der Diskussion strittigen Punkte:

- Berechnung der Durchleitungskosten
- Förderung der erneuerbaren Energien
- Ausgestaltung der Darlehen für die Wasserkraft
- Herkunftsnachweis für Energie
- Aus- und Weiterbildung
- Aufgabenteilung zwischen Netzgesellschaft, Schiedskommission und Preisüberwachung.

Die Oberaufsicht über das Projekt EMV behielt der Direktor des BFE bei, von dem allerdings bekannt war, dass er Mitte 2001 in den Ruhestand treten würde. Die operative Leitung des Geschäfts übernahm im reorganisierten BFE der Leiter der neuen Abteilung Energiewirtschaft und –politik (AWP), der bisher nicht zu der Kerngruppe gehört hatte, die das Gesetz vorbereitet hatte. Durch diese Umstellungen ergaben sich einige interne Reibungsverluste, zu denen ein partieller Wechsel der Philosophie unter der neuen Leitung zählt, die allerdings im Rückblick nicht als entscheidender Nachteil für den Ausgang der Verhandlungen bewertet werden.

Erheblich mehr Schwierigkeiten bereitete der Umstand, dass die private Beratungsfirma ihren Auftrag anders interpretierte als vom BFE ursprünglich erwartet. Die Firma konzentrierte sich auf das Thema Benchmarking, das sie als zentrales Mittel in der Hand des Regulators (BFE bzw. UVEK) betrachtete. Das BFE hatte dagegen beabsichtigt, möglichst schnell ein pragmatisches Schema für die Kostenrechnung in der Hand zu haben. Diese Kostenrechnung sollte als Basis für die Berechnung der Durchleitungsentgelte dienen, die im Verlauf der weiteren Ausarbeitung der Verordnung zum eigentlichen Knackpunkt der Verhandlungen innerhalb- und ausserhalb der Bundesverwaltung wurden.

Der „Wechsel der Philosophie“ unter der neuen Leitung wurde auch durch die Tatsache gefördert, dass die faktische Liberalisierung in Europa weiter lief und Themen wie die Versorgungssicherheit, das

Spekulationsverhalten in der Wirtschaft und der Service public an Gewicht gewannen. Man versuchte, mit diesen Entwicklungen Schritt zu halten. Da man das Gesetz nicht mehr ändern konnte, sollten neue Erkenntnisse in die Verordnung aufgenommen werden. Im Rückblick wird im BFE teilweise die Meinung vertreten: „Die Verordnung stellt einen Bruch zum Konzept des Gesetzes dar; z.B. waren anreizorientierte Regulierung oder Benchmarking nicht im Gesetz drin.“

Ein Vorentwurf der Verordnung und des Anhangs zur Netzbewertung (und damit der zulässigen Netzbenutzungsentgelte) wurde im Mai und Juni 2001 mit den betroffenen Kreisen diskutiert. Durch ein „Versehen“ wurde dieser „vertrauliche Entwurf“ publik. Im Zeichen der Transparenz stellte darauf auch das BFE diesen Entwurf am 15. Juni 2001 ins Internet. Gegen diese Veröffentlichung schritt das EVD mit der Begründung ein, es gehe nicht an, einen Verordnungsentwurf publik zu machen, bevor dieser verwaltungsintern ausdiskutiert worden sei. Diese Pannen dürften bei einigen Akteuren die Skepsis gegenüber dem EMG, bei dem alle „Kröten schlucken mussten“, gesteigert haben.

Während im Zuge dieser Vorberatungsphase vom Januar bis Juni 2001 die Skepsis bei den Vertretern der Linken, der Konsumenten- und Umweltschutzorganisationen abnahm, weil ihre Anliegen durch die verbindliche Regelung in der Verordnung weitgehend erfüllt schienen, schreckte man die direkt betroffene Elektrizitätsbranche mit den detaillierten Bestimmungen zur Netzbewertung auf. Die Strombranche selbst ist bezüglich ihrer Interessenlagen sehr heterogen. Wortführer sind die sechs grossen Überlandwerke. Die kleinen Werke haben andere Interessen und die meisten Produzenten (72 % in öffentlicher Hand) ebenfalls. Die Meinung des Verbands war damit immer schwierig zu bestimmen. Auch der Versuch, einen Branchenvertrag auf privater Basis zustande zu bringen, scheiterte an den widersprüchlichen Interessenlagen. Dazu kam, dass die immer detaillierteren Diskussionen zur EMV in gewisser Hinsicht „schlafende Hunde“ weckte. Immer mehr Akteure wurden sich der Tragweite von Detailfragen bewusst. Sie versuchten nach dem Juni 2001, weitere Interessen in die Verordnung zu platzieren, indem sie Bedingungen für die Zustimmung zum EMG formulierten. Die Verordnung wurde immer umfangreicher und komplizierter.

In dieser Hinsicht war der verwaltungsinterne Konflikt über die Grundlagen der Kostenrechnung und Netzbewertung, die sich im weiteren Verlauf der Verhandlungen vor allem mit der Elektrizitätsbranche zum entscheidenden Streitpunkt entwickelte, für die Diskussion um das EMG und die EMV kontraproduktiv. Bereits im Januar 2001 hatte das EVD eine „Task Force EMG“ (sic!) eingerichtet, welche die Anliegen der betroffenen Ämter im Departement koordinieren sollte. Ausgehend von Überlegungen der Preisüberwachung übernahm diese Task Force die Auffassung, dass die Durchleitungsentgelte auf dem sogenannten Buchwert (Wert der Stromnetze in den Buchhaltungen) beruhen sollten. Das BFE favorisierte im Einvernehmen mit der Branche den Wiederbeschaffungszeitwert, der in der Regel höher ist als der Buchwert. Trotz präziser Ausgestaltung der Kompetenzabgrenzung war die Kommunikation zwischen BFE und Preisüberwachung schwierig. Die Streitigkeiten wurden auch in die Gespräche mit den Interessenverbänden und teilweise auch in die Öffentlichkeit „mitgeschleppt“. Schliesslich setzte sich der Preisüberwacher nach einer „Bereinigung“ des Streites auf höchster Ebene mit seinem Konzept durch. Das BFE verzichtete angesichts der erwarteten Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat darauf, an seiner Auffassung festzuhalten.

Die Vernehmlassung zur EMV, die zwischen dem 5. Oktober 2001 und dem 30. November durchgeführt wurde, ergab einen Scherbenhaufen, besonders bei der Strombranche. Diese kritisierte „mit einer Stimme“ neben der Regelungsdichte (46 Verwaltungsartikel plus Anhang) und der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips vor allem den Buchwert. Unter diesen Bedingungen sei für die Elektrizitätsbranche das EMG nicht annehmbar. In die gleiche Richtung argumentierten auch die Wirtschaftsverbände und die bürgerlichen Parteien. Economiesuisse sprach gar von „wirtschaftsfeindlich“. Selbst die Konsumenten- und Umweltschutzorganisationen sowie die SPS äusserten sich unbefriedigt über die EMV. Dass die Gewerkschaften die Verordnung ablehnten, war klar.

Das Vertrauen beim Publikum wurde durch dieses Ergebnis weiter erschüttert. In der sowieso schon verunsicherten Bevölkerung verstärkte sich der Eindruck, dass sich „die da oben“ nicht einig sind; dass alle paar Wochen ein *Richtungswechsel* stattfindet; dass man nicht weiss, woran man ist und was die Versprechen wert sind. Die konservative Grundtendenz, bei unsicherer Zukunft nichts zu ändern, erhielt Auftrieb.

Zum Zeitpunkt der Eröffnung der Vernehmlassung trat der neue Direktor des BFE sein Amt an und übernahm nun die Oberaufsicht über das Dossier. Die BFE-interne Kerngruppe zog aus den Vernehmlassungen die folgenden Schlüsse:

- das Subsidiaritätsprinzip soll stärker berücksichtigt werden,
- die Verordnung soll eine geringere Regelungsdichte aufweisen,
- die Marktöffnung soll zeitlich gestaffelt erfolgen, insbesondere sind die Durchleitungsvergütungen in einer ersten Phase stabil zu erhalten.

Die Überarbeitung der Verordnung erfolgte zügig. Die ursprüngliche Gruppe erhielt den Auftrag, eine neue Verordnung zu verfassen. Sie tat dies aufgrund von vorgegebenen Eckwerten über Weihnachten/Neujahr 2001/2. Damit erfolgte wieder ein Richtungswechsel zurück zum Gesetz (kurz, einfach, klar verständlich, ohne viele Details). Der neue Entwurf fiel wesentlich schlanker aus (34 statt 46 Artikel, kein Anhang).

Der revidierte Entwurf wurde im Sinne von vertrauensbildenden Massnahmen im Januar und Februar 2002 zunächst in bilateralen Gesprächen mit Parteien, Umweltorganisationen, Wirtschaft und Branche auf seine Tauglichkeit hin überprüft. Nachdem sich ein Kompromiss abzeichnete, erfolgte Ende Februar ein „Runder Tisch“ mit allen interessierten Organisationen. In Bezug auf die Durchleitungskosten einigten sich die Akteure auf den Anschaffungszeitwert. Die Kompromissformel lautete nun: „Die jährlichen kalkulatorischen Abschreibungen dürfen höchstens der jährlichen Altersentwertung entsprechen. Sie ergibt sich aus den Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten der bestehenden Anlagen bei linearer Abschreibung über eine festgelegte Nutzungsdauer.“

Der Bundesrat verabschiedete die Verordnung am 27. März 2002. Auch die SVP beschloss die Ja-Parole und zwischen SVP und Economiesuisse wurde eine Art „Waffenstillstand“ geschlossen (Die SVP befürwortet das EMG, Economiesuisse bekämpft die Gold-Initiative nicht).

2.4 Zusammenfassung

Die Resultate der Abstimmung sind bekannt und werden an anderer Stelle dieses Berichts analysiert und kommentiert. Hier sollen die wichtigsten Ergebnisse dieses Teils der Studie zusammengefasst und einige Vermutungen kommentiert werden, die in den Interviews als „Stolpersteine“ oder Fehler angesprochen wurden.

- Die Abstimmung kam zum falschen Zeitpunkt: Wie in den Interviews häufig treffend bemerkt wurde, kommen Energiefragen „immer zum falschen Zeitpunkt“ zur Abstimmung. An diesem Umstand kann die Verwaltung kaum etwas ändern. Angesichts der abnehmenden Liberalisierungseuphorie erfolgte bereits der Parlamentsbeschluss zu spät. Umso nötiger erscheint in Zukunft eine systematischere Beobachtung der Entwicklung gesellschaftlicher Grundströmungen.
- Die Bemühungen um eine möglichst breite Koalition mittels vorgezogener Verordnung ist gescheitert. Das Experiment sollte genau überdacht werden, bevor es wieder durchgeführt wird. Die Berücksichtigung (fast) aller Interessen hat die Verordnung lang, kompliziert und zu detailliert werden lassen.
- Der mehrmalige „Systemwechsel“ bei der Berechnung der Durchleitungsentgelte hat einen grossen Teil der direkt betroffenen Akteure erheblich verunsichert. Man traute dem Bund die Rolle eines Regulators immer weniger zu und entschied sich wohl deshalb zum status quo, mit dem eigentlich die meisten Akteure zufrieden waren.
- Die verwaltungsinternen Auseinandersetzungen zwischen dem BFE und der Preisüberwachung erodierten das Vertrauen in den Bund.
- Die Erarbeitung der Verordnung hat mehr und mehr Akteure dazu gebracht, genau zu bestimmen, welches denn nun ihre Vor- und Nachteile sind. Dies gilt auch unter der Voraussetzung, dass eine frühzeitiger fertiggestellte Verordnung den Stimmbürger besser überzeugt hätte.

Die in den Interviews geäußerten Meinungen zur Abstimmungskampagne werden hier einfach wiedergegeben. Eine Einschätzung dieser Meinungen kann erst aufgrund der Ergebnisse der anderen Kapitel erfolgen:

- Man hätte anderes kommunizieren müssen: sich abheben von der Wirtschaft; Gemeinwohl-Interessen und Langfristigkeit in den Vordergrund stellen. Aber: die Wirtschaft zahlte die Kampagne.
- Economiesuisse ist nicht geeignet, Anliegen der Konsumenten zu propagieren. Das wirkte unglaubwürdig.
- Es gab im Vorfeld der Abstimmung eine Art Gruppendenken, weil auch die SVP mit im Boot schien.

Die Kampagne der Economiesuisse wurde standardmässig abgewickelt, hörte zu früh auf und war insgesamt zu brav.

3 Analyse der Abstimmungskampagnen

3.1 Die Inseratekampagnen für und gegen das EMG

Um ein genaues Bild der Inseratekampagnen zu erhalten, haben wir in einem ersten Schritt sämtliche Inserate zum EMG erfasst, die zwischen dem 26. August und dem 21. September 2002 in sechs wichtigen Tageszeitungen der deutschsprachigen und der französischsprachigen Schweiz erschienen sind. Für diese Untersuchung wählten wir pro Sprachregion eine Tageszeitung mit einer tendenziell linksliberalen Ausrichtung (Tagesanzeiger, Tribune de Genève), eine wirtschaftsfreundliche Tageszeitung (NZZ, Le Temps) sowie ein Boulevardblatt (Blick, Le Matin) aus. Von jedem Inserat wurden Grösse, spezielle Eigenschaften wie Farbdruck oder Bild, die Argumentation und der für das Inserat verantwortliche Akteur erfasst.

Am 22. September 2002 mussten die Stimmberechtigten nicht nur über das EMG, sondern auch über die von der SVP eingereichte „Goldinitiative“ und den damit verbundenen Gegenentwurf des Bundes befinden. Damit wir auch vergleichende Aussagen zur Kampagnenintensität machen können, wurden auch die Inserate zur Goldinitiative und zum Gegenvorschlag mit der gleichen Methode erfasst.

3.1.1 Akteure der Inseratekampagnen

Seitens der Befürworter war das Komitee „Ja zum EMG“ der zentrale Akteur der Inseratekampagnen. Die Inserate der Kampagne dieses Komitees lassen sich in Bezug auf die daran beteiligten Akteure grob drei Kategorien zuordnen: Eine erste Kategorie umfasst alle Inserate, die auf einer sachlichen Ebene für das EMG argumentieren und im Namen des Komitees veröffentlicht wurden. Zur zweiten Kategorie zählen wir die Inserate, die von möglichst vielen Kollektivmitgliedern und Sympathisanten des Komitees unterzeichnet wurden. Diese Inserate sind relativ gross (über 400 cm²), beschränken sich argumentativ auf fünf kurze Sätze, aber führen dafür namentlich die verschiedenen Akteure auf: Volksvertreter, Parteien, Organisationen der Strom- und Energiebranche, Wirtschaftsvertreter, Umweltorganisationen und andere Akteure werden aufgelistet. Ihre Namen nehmen über die Hälfte der Inseratsfläche ein. Die dritte Kategorie stellte bekannte und weniger bekannte Persönlichkeiten in den Vordergrund: Die Nationalräte Rudolf H. Strahm und Christoph Blocher werben dort persönlich und mit Bild genauso wie Waadtländer Unternehmer oder Mitarbeiter von Kraftwerken. Das Logo des Komitees ist auf diesen Inseraten abgedruckt, bleibt aber im Hintergrund.

Auf der Seite der Gegner wurden die Inserate vor allem durch das Komitee „EMG-nein-danke“ (Adressvermerk: c/o VPOD) sowie durch den Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) in Auftrag gegeben und unterzeichnet. Vor allem in der Westschweiz erschienen ein halbes Dutzend Inserate ohne Angabe oder nur mit einer sehr diskreten Angabe des für das Inserat verantwortlichen Akteurs (VPOD).

3.1.2 Die Intensität der Kampagnen

Die Abstimmungskampagne zum EMG wurde sehr intensiv geführt. Insgesamt wurden in den von uns untersuchten 6 Tageszeitungen in den vier Wochen vor der Abstimmung 303 Inserate zum EMG aufgegeben. Für die gleichzeitig stattfindende Abstimmung über die zukünftige Verwendung der Nationalbankreserven (Goldinitiative und Gegenvorschlag) wurde lediglich 126 mal inseriert. Was die Anzahl Zeitungsanzeigen betrifft, so braucht das EMG gar einen Vergleich mit den äusserst intensiv geführten Abstimmungskampagnen zu europapolitischen Entscheiden nicht zu scheuen: In der Rangliste der intensivsten Abstimmungskampagnen der Periode 1981 - 1999 liegen lediglich die Abstimmungskampagnen zum EWR-Entscheid, zur LSVa (1998), zum FA-18-Entscheid und zur Initiative „40 Waffentische sind genug – Umweltschutz auch beim Militär“ vor dem EMG. Damit liegt das EMG selbstredend weit über dem sowohl für alle Vorlagen als auch dem für Energievorlagen errechneten Durchschnitt.

Tabelle 1: Anzahl aufgebener Inserate innert 4 Wochen vor der Abstimmung

Vorlage	Anzahl Inserate
EMG	303
Goldinitiative ^a	64
Gegenvorschlag zur Goldinitiative ^a	62
Die fünf intensivsten Abstimmungskampagnen zwischen 1981 und 1999	
EWR	1146
Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA)	529
Volksinitiative „für eine Schweiz ohne Kampfflugzeuge“	314
Volksinitiative „40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär“	304
Volksinitiative „zum Schutz der Landwirtschaft und gegen Tierfabriken“	301
Durchschnitt 1981-2001 insgesamt	88
Durchschnitt Energievorlagen	178
^a Inserate, welche sich sowohl auf die Goldinitiative als auch auf den Gegenvorschlag bezogen, wurden auch zweimal gezählt	

Erstaunlicherweise fand die Kampagnenintensität keinen Niederschlag in der Bedeutungseinschätzung der VOX-Befragten³: Der Goldinitiative wurde sowohl eine höhere persönliche als auch eine höhere nationale Bedeutung zugemessen als dem EMG. Auch blieb den Befragten die Goldinitiative besser in Erinnerung als das EMG (vgl. VOX 78). Die Wirkung der intensiv geführten Abstimmungskampagne war demnach eher gering, und dies gleich in zweierlei Hinsicht: Zum einen übte die Kampagne nur eine geringe Mobilisierungswirkung⁴ aus und zum anderen wurde das EMG trotz eines von der Pro-Seite dominierten Abstimmungskampfes abgelehnt. Diese Einseitigkeit des Abstimmungskampfes wird durch die von uns erhobenen Zahlen bestätigt: 88 Prozent (266) aller Inserate riefen zu einem Ja-Entscheid an der Urne auf – gleichwohl wurde das Gesetz abgelehnt. Damit hat die Käuflichkeitsthese von Hertig (1982) zumindest bei dieser Abstimmung keine Bestätigung gefunden⁵.

Tabelle 2: Abstimmungskampagne – Anzahl Inserate dafür oder dagegen und Organisationen

Dagegen	
Organisation, Partei, Komitee	Anzahl Inserate
SGB	12
VPOD	10
Nicht identifizierbar	10
SP	1
Andere	2
Total	35

³ Die nationalen Bedeutungswerte für die LSVA (1998) betragen 8,2, für die Initiative „40 Waffenplätze sind genug“ 6,8, für die Kampfflugzeug-Initiative 7,4 und für das EMG 6,3. Zum EWR-Entscheid wurde die Frage der Bedeutung der Abstimmung für das Land nicht gestellt.

⁴ Die höchsten Stimmbeteiligungen im letzten Jahrzehnt (1990-2000) gab es bei den Abstimmungen über den EWR-Beitritt (78,3%), die LSVA (51%) und die Initiativen „40 Waffenplätze sind genug“ und „Für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge“ (beide 54.9%) – notabene die Abstimmungen, für welche auch am häufigsten inseriert wurde. An der Abstimmung vom 22. September 2002 betrug die Stimmbeteiligung 44.9 Prozent.

⁵ Hertig antwortet auf die Frage, ob Abstimmungserfolge käuflich sind: „Wir meinen Im Prinzip, Ja.“ (Hertig, Hans Peter (1982): Sind Abstimmungserfolge käuflich? – Elemente der Meinungsbildung bei Eidgenössischen Abstimmungen, in SJWP 1982, S.56.)

Dafür	
Organisation, Partei, Komitee	Anzahl Inserate
Schweizerisches Komitee „Ja zum EMG“	195
Kategorie 1 und 2	108
Kategorie 3: Personalisierte Inserate	87
FDP	19
Konsumentenorganisationen	14
Umweltorganisationen	9
CVP	9
Trumpf Buur	2
Andere	14
Fehlende	4
Total	266

3.1.3 Die Argumente

Welche Argumente wurden in den Inseraten vorgebracht? Wir haben in unserer Inhaltsanalyse der Inseratentexte zwischen sachbezogener und kontextbezogener Argumentation unterschieden. Sachbezogene Argumente weisen einen direkten, sachlichen Bezug zur Vorlage auf (Beispiel: Das EMG ist nötig, da nur so die Versorgungssicherheit gewährleistet werden kann). Kontextbezogene Argumente stellen die Vorlage hingegen in einen globalen Kontext, der keinen direkten Bezug zu ihrem Inhalt aufweist, jedoch Emotionen anspricht (Beispiel: Kalifornien; Schliessung der Poststellen, wollen wir das? Schluss mit der Liberalisierung!).

Die überwältigende Mehrheit der in den Inseraten enthaltenen Argumente waren sachbezogen (91%). Das liegt daran, dass die Inserate der Pro-Seite allesamt sachbezogene Argumente verwendeten, die Kontra-Seite hingegen beinahe ausschliesslich (93%) kontextgebundene Argumente vorbrachte. Dieser deutliche Unterschied in der Argumentationsweise von Befürwortern und Gegnern des EMG kann sicherlich auch mit dem Inhalt der Vorlage begründet werden: Die materielle Komplexität der Vorlage war hoch, weshalb die Befürworter nur schwerlich appellative Argumente vorbringen konnten. Eine Nein-Kampagne vermag hingegen eher fest verwurzelte Reflexe (Tendenz zum Nein-Sagen) und Angstgefühle (Beispiel: „hemmungslose Liberalisierung“) aufzugreifen und zu verstärken.

Welche Inhaltsdimensionen wurden in den Inseraten thematisiert und von wem? Die Gegnerschaft des EMG stellte in ihren Inseraten die Versorgungssicherheit bei der Annahme des neuen Gesetzes in Frage (30% aller Kontra-Inserate), appellierte häufig auch an Grundwerte (27%) und brachte einen Ja-Entscheid mit einer drohenden Privatisierungswelle in Verbindung (18%). Die Liberalisierung – bei der Gegnerschaft selbstredend negativ konnotiert – wurde in den Kontra-Inseraten weniger häufig thematisiert als die Privatisierung. Nur drei Inserate (9%) der Gegnerschaft bezogen sich auf die Möglichkeit von steigenden Preisen bei einer allfälligen Annahme des EMG.

Die Pro-Inserate wiesen häufig einen (positiven) Bezug zur Liberalisierung auf (28%), garantierten die Versorgungssicherheit (20%), betonten die sich ergebenden Preissenkungen für die Wirtschaft (12%) und für die Konsumentinnen (10%), und hoben die durch das EMG gewährleistete Förderung erneuerbaren Energien hervor (7%). Die Inserate der befürwortenden Interessengruppen nahmen nur selten Bezug auf die Transparenz der Stromrechnung und auf die Wahlfreiheit bei der Stromversorgung.

Tabelle 3: Inhaltsdimensionen der Inserate

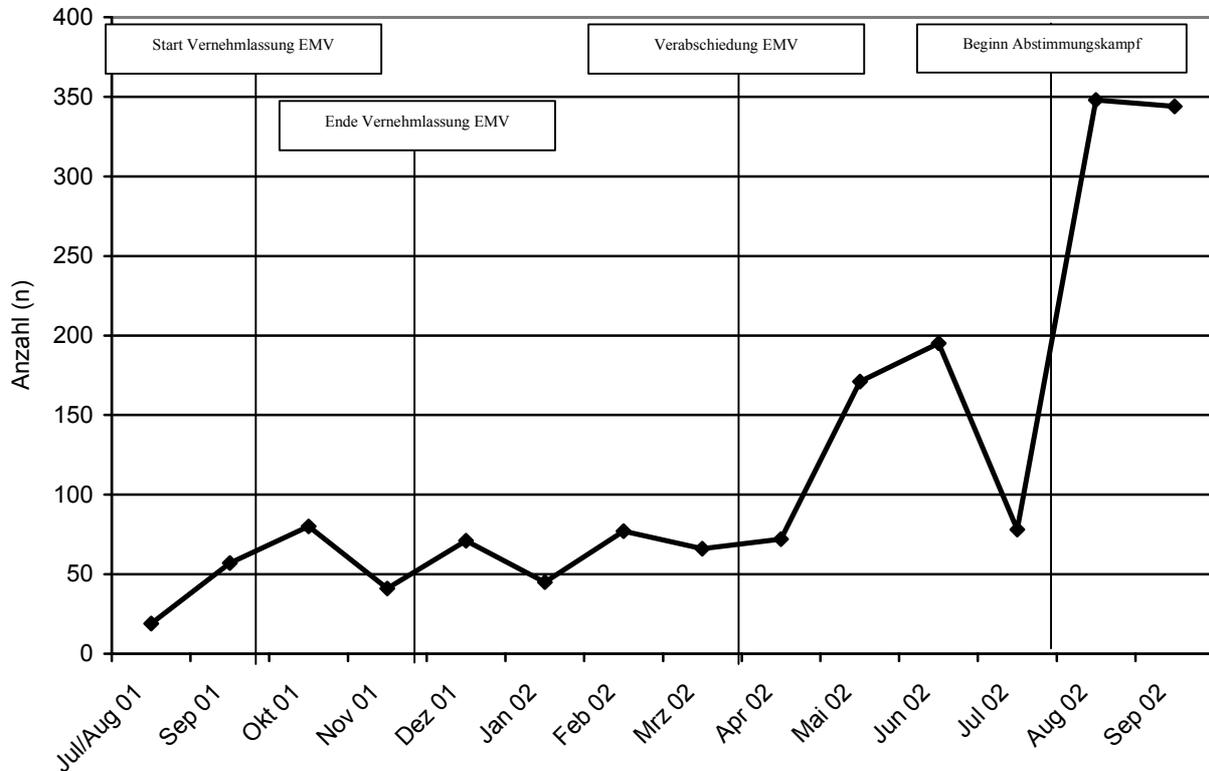
Inhaltsdimension	Dagegen in %	Dafür in %
Grundwerte	27	3
Liberalisierung	9	28
Privatisierung	18	1
Service public		1
Konsumenten	6	10
Angemessene Preise	9	6
Versorgungssicherheit	30	20
Günstige Tarife für die Wirtschaft		12
Transparente Stromrechnung		1
Wahlfreiheit		4
Politik/Volkswirtschaft		2
Fairer Markt		2
Arbeitsplatzsicherheit		1
Förderung erneuerbarer Energien		7
Branche		1
Stromhandel mit Europa		2
Unentgeltliche Durchleitung von Elektrizität aus erneuerbaren Energien		1
Andere		1
Total	100	100
n	30	25

3.2 Die Debatte zum EMG im redaktionellen Teil der Presse

3.2.1 Datengrundlage und Analyseziel

Um genaue Aussagen zu einzelnen Akteuren und ihren Positionen zu verschiedenen Zeitpunkten machen zu können, wurden alle zwischen dem 28. Juli 2001 und dem 21. September 2002 in der deutsch- und französischsprachigen Presse erschienenen Artikel und Agenturmeldungen, die einen direkten Bezug zum EMG herstellen, erfasst. Die Artikel wurden auf der Satzebene (Kernsätze) kodiert. Insgesamt wurden 1664 Kernsätze erfasst. Aus der Figur 1 ist die heisse Phase des Abstimmungskampfes deutlich ersichtlich: In den zwei Monaten vor dem Abstimmungstermin (August und September 2002) stieg die Anzahl der erfassten Kernsätze auf 350 pro Monat an. In den vorhergehenden Monaten lag sie stets unter 200 und meist unter 100 (Ausnahme: Mai und Juni 2002).

Figur 1: Anzahl erfasster Kernsätze pro Monat



Total: 1664 Kernsätze

Welche Art von Aussagen lassen sich aus einer Inhaltsanalyse von Zeitungsberichten machen? Der Nachrichtenwert eines Ereignisses entscheidet massgeblich darüber, ob es in der Presse Eingang findet oder nicht. Ereignisse mit disruptivem, konflikthaftem Charakter wiesen einen höheren Nachrichtenwert auf als andersartige Geschehnisse. Die Medien selbst wirken hier als Gatekeeper, die über die Relevanz von Tatbeständen entscheiden. Dies wurde auch bei der Berichterstattung über das EMG deutlich: Die konfliktreiche Auseinandersetzung innerhalb der SP über den einzuschlagenden Liberalisierungskurs im Strommarkt weckte das Interesse der Medien ungleich stärker als andere, möglicherweise nicht weniger bedeutende, jedoch gewiss weniger spektakuläre Ereignisse. Eine Inhaltsanalyse der Medien bildet damit die veröffentlichte Meinung ab. Diese ist zwar nur ein Ausschnitt der Realität, aber es handelt sich um den Ausschnitt, der für die Wahrnehmung und Meinungsbildung des Medienkonsumenten von höchster Bedeutung ist.

3.2.2 Akteure

Bei der Kodierung der Kernsätze wurden sowohl Subjekt als auch Objekt - sei dies ein Thema oder ein anderer Akteur - miterfasst. Die Häufigkeitsauszählung der erfassten Akteure (sowohl semantisches Subjekt wie auch semantisches Objekt) gibt uns einen Hinweis darauf, welche kollektiven Akteure im EMG-Abstimmungskampf häufig in Erscheinung getreten sind und welche sich bewusst zurückhielten oder aufgrund fehlenden Nachrichtenwerts keine mediale Aufmerksamkeit erhielten.

Von hohem Nachrichtenwert war der *parteiinterne Disput um das EMG in der SP*. Beinahe ein Viertel aller erfassten Aussagen stammten entweder von SP-VertreterInnen und/oder bezogen sich auf diese. Der Umstand, dass der Vorsteher des federführenden Departements die Gesetzesvorlage im Gegen-

satz zur Basis seiner Partei unterstützte, trug sicherlich viel dazu bei, dass die SP die mediale Berichterstattung des EMG-Abstimmungskampfes dominierte. Ein weiterer Akteur mit hoher Präsenz in den Medien war *der SGB*. Nur selten Erwähnung in den Medien fanden VertreterInnen anderer Bundesratsparteien. FDP-, CVP- und SVP-PolitikerInnen wurden in den von uns untersuchten Zeitungsartikeln weniger häufig zitiert als VertreterInnen der Grünen Partei. Dass die drei erwähnten bürgerlichen Parteien *aufgrund ihres geschlossenen Auftretens* nur geringen Nachrichtenwert für die Medien hatten, trifft im Falle der SVP (vgl. Kapitel 3.2.4) nicht zu. Die SVP war sich über den Liberalisierungskurs im Strommarkt keineswegs einig, sie vermied es jedoch tunlichst, sich im medialen Abstimmungskampf zu exponieren. Der zahlungskräftigste Unterstützer der Pro-Kampagne, die *économiesuisse*, fiel in der medialen Berichterstattung als solcher nicht auf – nur 3 Prozent aller verwertbaren Nennungen entfielen auf den Wirtschafts-Dachverband.

Tabelle 4: Anzahl Nennungen von kollektiven Akteuren (semantisches Subjekt wie auch semantisches Objekt)

Kollektive Akteure	%*
SP	24
SGB	7
Bundesverwaltung	5
Einzelne PolitikerInnen	5
Einzelne Elektrizitätsunternehmen	5
Andere Gewerkschaften	4
VSE	4
Konsumentenorganisationen	4
Medien	3
Umweltorganisationen	3
Grüne	3
SVP	3
économiesuisse	3
FDP	3
Andere	24
Total	100 (n = 1896)

*gerundet

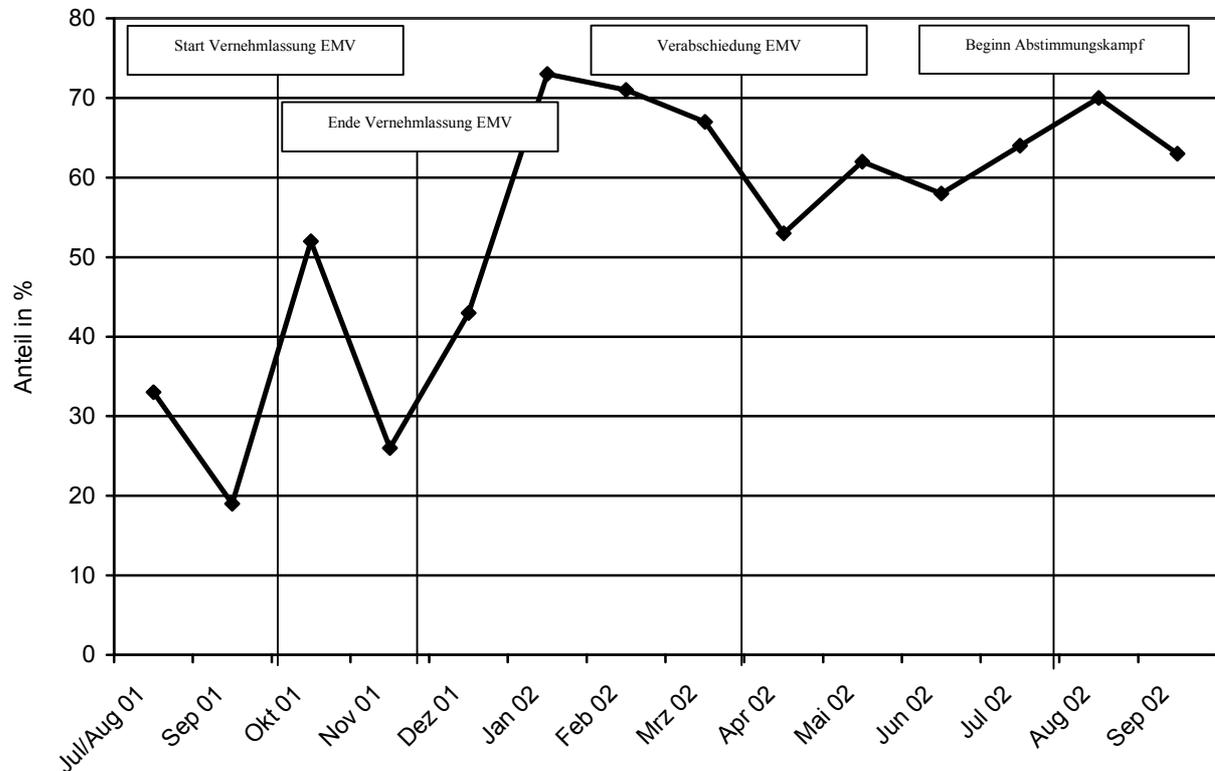
3.2.3 Pro und Kontra in den Medien

Die von uns erfassten Aussagen über politische Akteure oder zu EMG-relevanten Themen wurden aufgrund ihrer inhaltlichen Stossrichtung der Pro- oder Kontra-Seite zugeordnet. 64 Prozent der verwertbaren Kernsätze⁶ liessen sich in Pro- oder Kontra-Aussagen aufteilen.

Insgesamt überwogen die Pro-Aussagen (59%) im redaktionellen Teil. Die Gegnerschaft des EMG kamen bis Ende 2001 häufiger zu Wort als die Befürworter. Danach wurde die Befürworterschaft des EMG häufiger zitiert. Aus der untenstehenden Graphik geht zudem deutlich hervor, dass die Stellungnahmen der Vernehmlasser zur Verordnung äusserst skeptisch ausfielen. Der Anteil Kontra-Aussagen stieg im November 2001 (Ende der Vernehmlassung) auf über 70 Prozent an. Die in diesem Monat registrierten EMG-ablehnenden Voten enthielten hauptsächlich Kritik an der EMV.

⁶ Grundgesamtheit: alle inhaltlichen Aussagen (n = 1347).

Figur 2: Anteil Pro-Aussagen im redaktionellen Teil der Presse



Total: 831 Aussagen, wovon 493 Pro (59%) und 338 Kontra (41%).

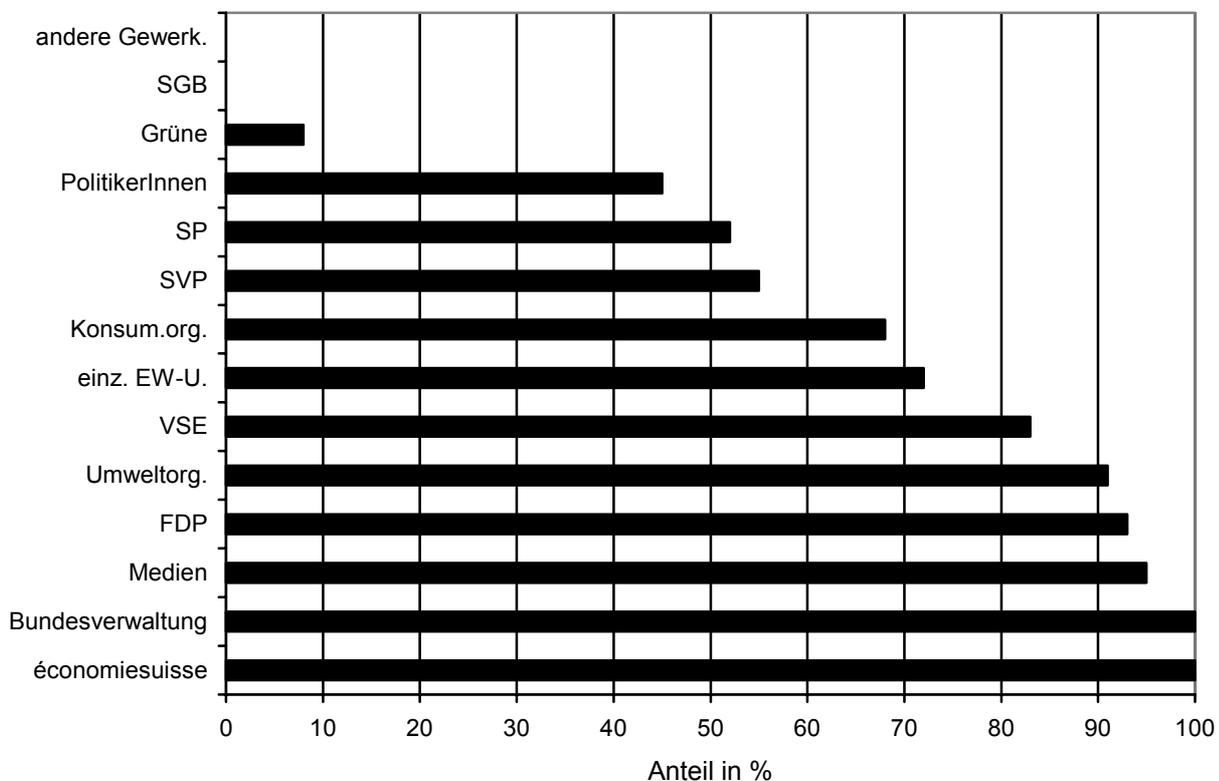
3.2.4 Kohärenz der Akteure

Aus den nachfolgenden Graphiken wird die Geschlossenheit des Auftretens von ausgewählten kollektiven Akteuren gegen aussen hin ersichtlich. Wenig überraschend zeigt uns das *ausgewogene Verhältnis von Pro- und Kontra-Aussagen bei der SP* (52% zu 48%) die Uneinigkeit der Parteiführung hinsichtlich der Frage der Liberalisierung des Strommarktes. Dies ist nicht erstaunlich: Die innerhalb der SP kontrovers geführt Debatte um die Annahme bzw. Ablehnung des EMG wurde von den Medien hinreichend dokumentiert. Wie geschlossen trat die SVP im EMG-Abstimmungskampf auf? Sowohl die SVP-Delegiertenversammlung (am 24. Aug. 2002, 199:46 Stimmen), als auch die SVP-Fraktion bei der Schlussabstimmung im Nationalrat sprachen sich im Gegensatz zur SP⁷ klar für das EMG aus. Diesem Bild eines geschlossenen Auftretens steht jedoch der empirische Befund der Analyse der Zeitungsartikel entgegen: SVP-VertreterInnen äusserten sich zum EMG fast ebenso häufig negativ wie positiv. Die Kritik der SVP-VertreterInnen richtete sich insbesondere gegen die EMV. Aufsehen erregte zudem der Austritt des SVP-NR Fritz Oehrli aus dem Komitee „Ja zum EMG“. Die SVP existierte ebenso wenig wie die SP als kollektiver Akteur, der mit einer Stimme spricht, doch trug die SVP im Gegensatz zur SP ihre Uneinigkeit nicht offen zur Schau. Mit dieser geringen Medienpräsenz ver-

⁷ Die Delegiertenversammlung der SP war gegen das EMG, die SP-Fraktion stimmte in der Schlussabstimmung im Nationalrat mehrheitlich dafür und die Geschäftsleitung der SP sprach sich mit nur einer Stimme Unterschied für das Referendum aus.

mochte die SVP ihre Wählerschaft jedoch nicht zugunsten des EMG zu mobilisieren. Das geringe Engagement im Abstimmungskampf und die widersprüchliche Haltung der SVP-Spitze zum EMG – wie sehr die SVP auch darum bemüht war, sich nicht in den Medien zu exponieren – fand seinen Niederschlag auf den Stimmenscheid ihrer Wähler und Wählerinnen: Diese lehnten das EMG sogar deutlicher ab als die SP-Wählerschaft. Wenig geschlossen traten auch die *Konsumentenorganisationen* und die *Elektrizitätsunternehmen* auf. So berichtete die Südostschweiz am 5.9.02, dass der Verwaltungsrat der Arosa Energie AG seinen Geschäftsleiter zurechtwies, weil dieser seine ablehnende Haltung zum EMG öffentlich kundgetan hatte. Auch innerhalb des Dachverbandes der Schweizerischen Elektrizitätsunternehmen, dem VSE, äusserten sich einige Vertreter kritisch zum EMG (Grund: EMV). Geschlossen traten auf Seiten der Gegnerschaft der SGB und andere Gewerkschaften und auf Seiten der Befürworterschaft die Bundesverwaltung und die *économiesuisse* auf.

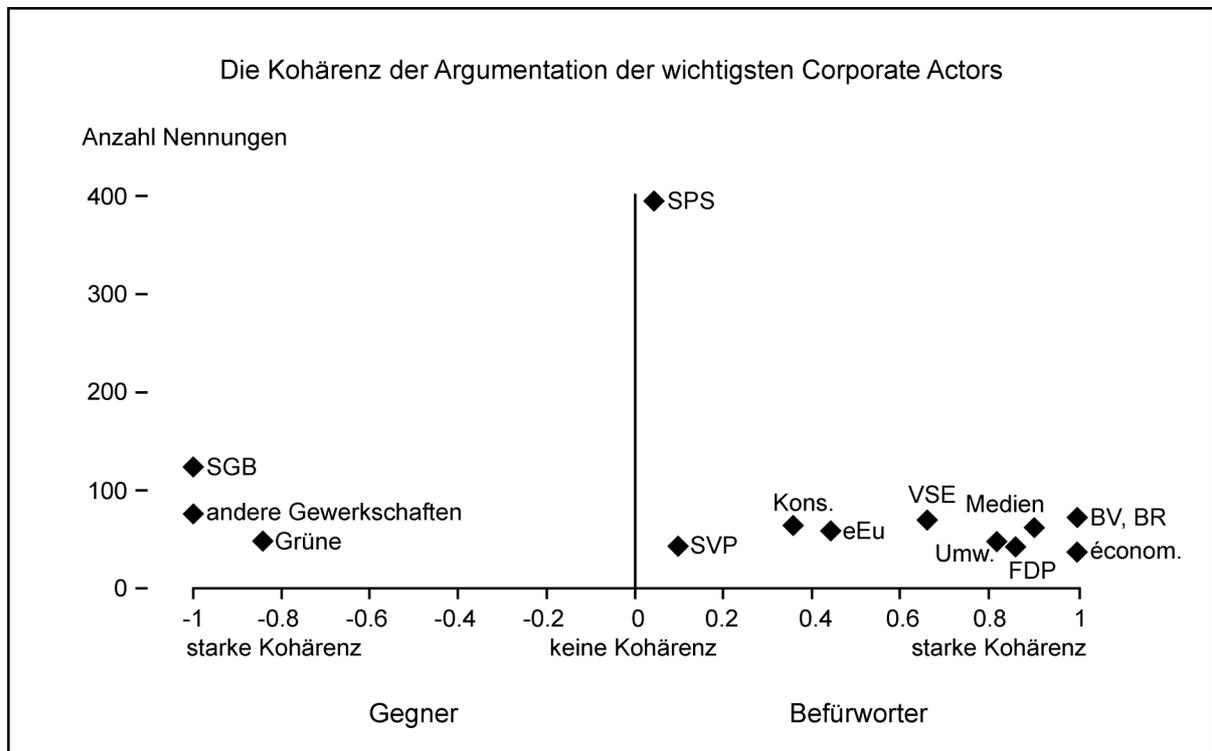
Figur 3: Anteil Pro-Aussagen der 14 am häufigsten genannten kollektiven Akteure



Bei der Kategorie „Einzelne PolitikerInnen“ handelt es sich nicht um einen eigentlichen kollektiven Akteur, denn sie beinhaltet alle PolitikerInnen, die ohne Angabe von Partienzugehörigkeit im Artikel erwähnt wurden. Zum einen handelt es sich dabei um selten erwähnte LokalpolitikerInnen, aber auch um im Abstimmungskampf zum EMG relevante Akteure wie beispielsweise Ruedi Rechsteiner, Daniel Bréaz oder Boris Banga. Letztere wurden in diesen Fällen trotz besserem Wissen dieser Kategorie zugeordnet, da bei der Presseanalyse die von der Öffentlichkeit wahrnehmbaren Merkmale und Aspekte der Angebotsseite interessieren. Mit anderen Worten: Wir müssen davon ausgehen, dass Zusatzinformationen zu einzelnen Akteuren, die in einem Zeitungsartikel keine Erwähnung finden, der breiten Öffentlichkeit auch nicht bekannt sind.

Figur 4 verdeutlicht zudem, dass die EMG-Gegnerschaft kohärenter und gefestigter argumentierte als die Befürworterschaft. Auf der Befürworterseite sieht man ein stark fragmentiertes Bild: viele Akteure, die mit unterschiedlicher Konsequenz ihr Ziel, den Abstimmungskampf zum EMG zu gewinnen, verfolgen. Auf der Gegnerseite ist das Feld geschlossener: Die drei wichtigen kollektiven Akteure stehen nahe zusammen und vertreten ihr Anliegen wesentlich geschlossener als die Befürworter.

Figur 4: Kohärenz der Argumentation von EMG-Befürworterschaft und Gegnerschaft



Kons. = Konsumentenorganisationen; eEu = einzelne Elektrizitätsunternehmen; Umw. = Umweltverbände; BV, BR = Bundesverwaltung, Bundesrat; économ. = économiesuisse

Mit anderen Worten: Die Vermutung liegt nahe, dass trotz des zahlenmässigen Ungleichgewichts die Gegnerschaft die Öffentlichkeit besser orientieren konnte als die Befürworterschaft.

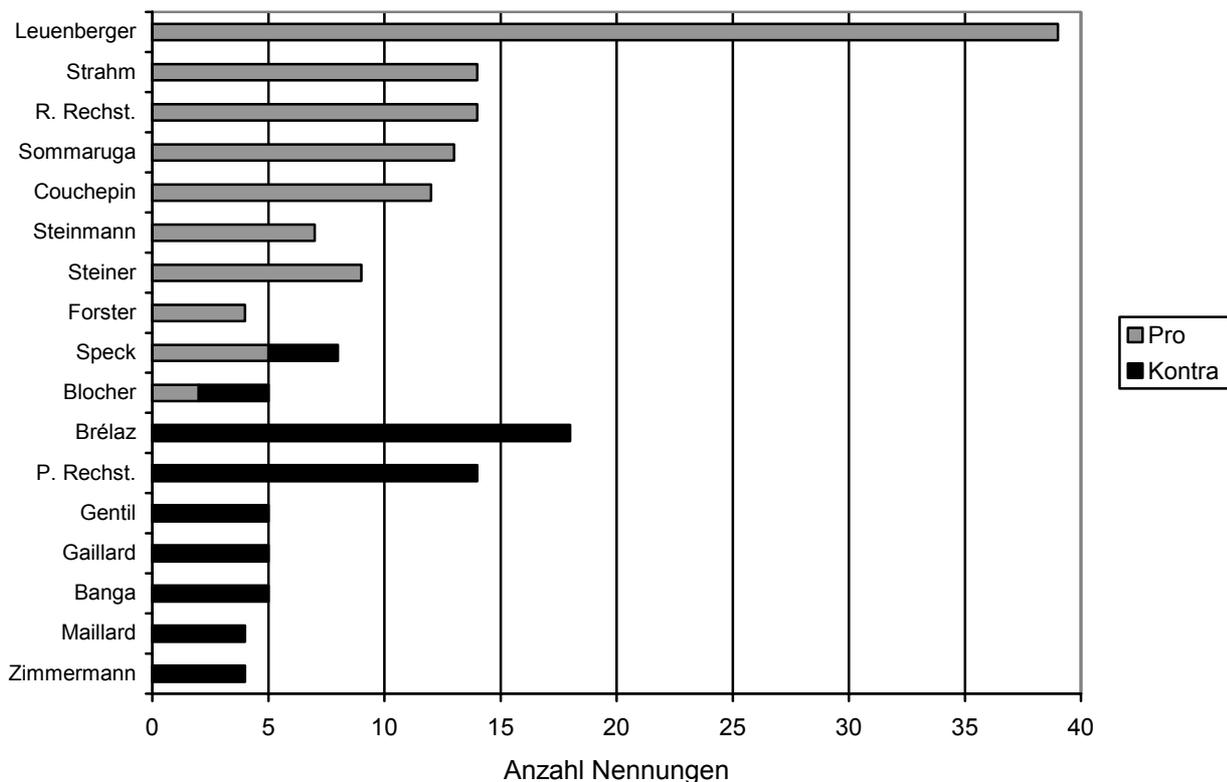
Die Uneinigkeit innerhalb der SP hinsichtlich der Annahme des EMG wird auch aus der Graphik auf der folgenden Seite ersichtlich. Diese Graphik enthält die Anzahl Pro- und Kontra-Aussagen der 17 am häufigsten genannten individuellen Akteure. Bei diesen handelt es sich (Reihenfolge nach Häufigkeit der Nennung) um Moritz Leuenberger (SP, Bundesrat), Daniel Brélaz (Grüne Partei), Rudolf Strahm (SP), Paul Rechsteiner (SGB), Rudolf Rechsteiner (SP), Simonetta Sommaruga, (Konsumentenschutz), Pascal Couchepin (FDP, Bundesrat), Rudolf Steiner (VSE), Christian Speck (SVP), Walter Steinmann (BFE), Boris Banga, (SP), Christoph Blocher (SVP), Serge Gaillard (SGB), Pierre-Alain Gentil (SP), Pierre-Yves Maillard (SP), Ueli Forster (économiesuisse) und Rolf Zimmermann (SGB). Auffallend ist, dass sich sowohl auf der Pro- wie auch auf der Kontra-Seite VertreterInnen der SP finden lassen. Die beiden am häufigsten genannten Befürworter und Gegner des EMG sind zwar keine Parteigenossen, aber beide dem links-grünen Lager zuzuordnen (Moritz Leuenberger und Daniel Brélaz). Die SP-PolitikerInnen widersprachen und kritisierten sich zwar häufig gegenseitig, ihrer einmal geäußerten Haltung zum EMG blieben sie jedoch bis zur Abstimmung treu. Die nur selten zitierten SVP-Politiker Blocher und Speck hingegen äusserten sowohl Kritik als auch Lob am EMG. Christoph Blocher bezeichnete das EMG beispielsweise wortwörtlich als „mangelhaft“ und war im Parlament noch gegen das EMG, sprach sich jedoch gleichwohl für die Annahme des EMG aus. Die Stimmempfehlung der Delegiertenversammlung der SVP (Ja zum EMG) konnte den Schaden, den das wenig überzeugende Eintreten der SVP-Führung für das EMG anrichtete, offensichtlich nicht mehr wettmachen: Die SVP-Sympathisantinnen und -Sympathisanten verwarfen das EMG deutlich.

3.2.5 In den Medien diskutierte Themen und Argumente

Welche Themen bzw. Argumente wurden in den Medien besonders häufig diskutiert? Welche Argumente/Themen wurden von welchen Akteuren vorgebracht? Die Grundlage für die Kategorisierung

der Themen bildete die uns vom BFE zur Verfügung gestellte Liste. Die inhaltliche Klassifikation der Themen erwies sich als äusserst trennscharf: Beinahe sämtliche Argumente oder inhaltliche Aussagen konnten widerspruchsfrei und ausschliesslich einer der vorgegebenen Kategorien zugeordnet werden. Jedoch wurden viele der vorgegebenen Issues überhaupt nie genannt. Die in den Medien geführte Debatte zum Strommarktgesetz drehte sich um wenige Kernbereiche, sekundäre Aspekte spielten nur eine verschwindend geringe Rolle. Von den erfassten Kernsätzen konnten insgesamt 1347 Aussagen den vorgegebenen Kategorien zugeordnet werden, wobei 612 Aussagen (45%) allgemeine, ohne Begründung aufgeführte Stellungnahmen zum EMG waren (Beispiel: „Person x ist für das EMG“). Für die Analyse der in der öffentlichen Debatte diskutierten Themen sind solche Stellungnahmen ohne Wert, weshalb wir diese Kategorie nicht in die Analyse miteinbezogen haben. *Tabelle 5* präsentiert die detaillierte Verteilung der Aussagen auf die einzelnen Argumente.

Figur 5: Pro- und Kontra-Aussagen der 17 am häufigsten genannten individuellen Akteure



Zwei Themen dominierten den Abstimmungskampf: Die Liberalisierung (ob positiv konnotiert wie im Argument, wonach das EMG eine unkontrollierte Liberalisierung verhindere, oder negativ konnotiert, wie in den Stellungnahmen der Gegnerschaft des EMG) und die Versorgungssicherheit (entweder allgemein oder ausdrücklich negativ, wie im Argument, wonach das EMG die Versorgungssicherheit gefährde). Tarife/Preise waren auch noch relativ wichtig. Andere Themen hatten eher sekundäre Bedeutung. Dies geht aus *Tabelle 6* deutlicher hervor, welche eine grobkörnigere Kategorisierung als Basis hat.

Tabelle 5: Argumente: Anteil der Nennungen in %

Argument/Objekt	Anteil in %*
unkontrollierte Liberalisierung verhindern (pro)	18
Versorgungssicherheit	13
Liberalisierung	12
Erneuerbare Energien fördern (pro)	6
Angemessene Preise	6
Günstige Tarife allg.	5
Gefahr für die Versorgungssicherheit (contra)	5
Service public	4
Konsumenten	4
Privatisierung	3
Günstige Tarife für die Wirtschaft	2
Wahlfreiheit	2
Arbeitsplatzsicherheit	2
nur Grossverbraucher profitieren (contra)	2
transparente Strompreise (pro)	2
Günstige Tarife für Konsumenten	2
Förderung erneuerbarer Energien	2
Grundwerte	2
EMG ist unnötig, macht keinen Sinn (contra)	1
Stromhandel mit Europa/ Aussenhandelsverträge	1
Abbau des Service public (contra)	1
Fairer Markt	1
Entscheidungshoheit für Netze	1
Beziehungen zu Europa/ EG-Richtlinie	< 1
Transparente Stromrechnung	< 1
Politik / Volkswirtschaft	< 1
Marktmacht dominierender Unternehmen	< 1
Policy Core allg. (nicht weiter zuzuordnende Einzelnennungen)	< 1
Effizienzdruck für Branche	< 1
Secondary aspects allg. (nicht weiter zuzuordnende Einzelnennungen)	< 1
Nicht diskriminierender Netzzugang (Single Buyer, NTPA, RTPA)	< 1
Bedingungen für nicht diskriminierende Durchleitung	< 1
Unentgeltliche Durchleitung von Elektrizität aus erneuerbaren Energien	< 1
Fehlende	2
Total	100 (n = 735)

*gerundet

Tabelle 6: Argumente: Anteil der Nennungen in %

Thema	Anteil in %*
Liberalisierung	30
Versorgungssicherheit	18
Tarife/Preise	12
„Öko-Strom“	8
Service public	5
andere	28
Total	100 (n = 735)

*gerundet

Die Anzahl verwertbarer Aussagen (Stellungnahmen zum EMG ohne Begründung sind darin nicht enthalten) zu Issues beträgt 735 (=100%). Die Kategorie Liberalisierung enthält die Subkategorien „unkontrollierte Liberalisierung verhindern“ und „Liberalisierung allg.“, die Kategorie Versorgungssicherheit die gleichnamige Subkategorie sowie das Argument, wonach das EMG die Versorgungssicherheit gefährde, die Kategorie Tarife/Preise enthält alle nicht ausdrücklich auf Grossverbraucher bezogene Preis/Tarif-Argumente, die Kategorie „Ökostrom“ enthält die Subkategorien „Erneuerbare Energien fördern“ (2x) sowie „Unentgeltliche Durchleitung von Elektrizität aus erneuerbaren Energien“, die Kategorie Service Public setzt sich aus der gleichnamigen Subkategorie und dem Argument, wonach das EMG einen Abbau des Service Public bedeute, zusammen.

Die Tabelle 7 auf der folgenden Seite verdeutlicht die Konjunktur verschiedener Argumente. Die Versorgungssicherheit wurde vor allem im August 2002 häufig thematisiert. Die Gegner des EMG warnten im Fall einer Annahme des EMG vor ähnlichen Engpässen in der Stromversorgung wie im liberalisierten Strommarkt Kaliforniens und fanden mit diesem Argument Gehör in den Medien. Das Pro-Argument, wonach das EMG eine unkontrollierte Liberalisierung verhindere, wurde in den von uns untersuchten Zeitungsartikeln vor allem in den letzten beiden Monaten vor der Abstimmung zitiert. Dies spiegelt möglicherweise die intensivierete Abstimmungskampagne der Pro-Seite wider, welche von den Medienredakteuren mehrheitlich unterstützt wurde (vgl. Figur 3). Das Interesse am Konsument und der Konsumentin nahm, je näher das Abstimmungsdatum heranrückte, desto stärker zu. Möglicherweise bewogen knappe Umfrageresultate die Pro-Seite dazu, den Nutzen des EMG für den einzelnen Konsumenten und die einzelne Konsumentin deutlicher hervorzuheben.

Tabelle 7: Die fünf am häufigsten vorgebrachten Argumente

Juli 01 – April 02	Mai 02 – Juli 02	August 02	September 02
1. Liberalisierung (allg.)	1. Versorgungssicherheit (allg.)	1. unkontrollierte Liberalisierung verhindern (Pro)	1. unkontrollierte Liberalisierung verhindern (Pro)
2. Versorgungssicherheit (allg.)	2. Angemessene Preise (allg.)	2. Versorgungssicherheit (allg.)	2. Liberalisierung (allg.)
3. unkontrollierte Liberalisierung verhindern (Pro)	2. Liberalisierung (allg.)	3. Gefahr für Versorgungssicherheit (Kontra)	3. Konsumenten (allg.)
4. Service Public (allg.)	4. unkontrollierte Liberalisierung verhindern (Pro)	4. EMG fördert erneuerbare Energien (Pro)	4. Versorgungssicherheit (allg.)
5. Günstigere Tarife (allg.)	5. EMG fördert erneuerbare Energien (Pro)	5. Günstige Tarife (allg.)	5. Angemessene Preise (allg.)

Die inhaltliche Kategorisierung der Aussagen entspricht derjenigen der Themenliste des BFE

Welche kollektiven Akteure brachten welches Argument/Thema besonders häufig vor/auf? Um diese Frage beantworten zu können, haben wir in Tabelle 8 für jeden relevanten Akteur das anteilmässig am häufigsten vorgebrachte Argument angeführt. Wo die Anzahl Nennungen ausreichend hoch war, wurde auch noch das am zweithäufigsten vorgebrachte Argument aufgelistet. Die Rangfolge in der Tabelle entspricht derjenigen aus Figur 5: EMG-Gegner mit hoher Kohärenz rangieren zuoberst, Be-

fürworter mit hoher Kohärenz befinden sich am unteren Ende der Tabelle. Die Angaben zur SP sind von geringer Aussagekraft, da sich Befürworter und Gegner innerhalb der Partei die Waage hielten.

Tabelle 8: Kollektive Akteure und ihre am häufigsten vorgebrachten Argumente

Akteur	Wichtigstes Argument	An- teil in %	Zweitwichtigstes Argument	An- teil in %	(n)
Andere Gewerkschaften	Versorgungssicherheit	20	--		41
SGB	Tarife/Preise	29	Versorgungssicherheit	25	56
Grüne	Drei verschiedene Argumente	11	--		11
Einzelne PolitikerInnen	Versorgungssicherheit	34	Liberalisierung	21	61
SP	Liberalisierung (v.a. Befürworter)	36	Versorgungssicherheit (v.a. Gegner)	13	154
SVP	Liberalisierung	40			15
Konsumentinnenorg	Liberalisierung	28			18
Einzelne Elektrizitätsunternehmen	Liberalisierung	38			21
VSE	Liberalisierung	45			31
Umweltorganisationen	„Grüner Strom“	38			16
FDP	Liberalisierung	59			22
Medien	Liberalisierung	19	Versorgungssicherheit	17	53
Bundesverwaltung	Liberalisierung	33	Versorgungssicherheit	24	46
économiesuisse	Preise Grossverbraucher	50			12

Aus diesem Grund haben wir in der Tabelle 9 noch zusätzlich zwischen einem „liberalen, befürwortenden“ und einem „etatistisch, gewerkschaftlichen und ablehnenden“ Flügel unterschieden.

Die EMG-Gegnerschaft sah in der Angst um die Versorgungssicherheit des Schweizer Stromnetzes offenbar eine besonders verwundbare Stelle des EMG. Zudem versuchte die Gegnerschaft plausibel zu machen, dass das EMG keine günstigen Tarife für die Konsumentinnen und Konsumenten bringe. Dies erwies sich möglicherweise als ausschlaggebend – ein Prädikat, welches bei einem so knappen Abstimmungsergebnis allerdings auf mancherlei Faktoren zutrifft. Bei einer Volksabstimmung sind die Konsumentinnen und Konsumenten – wenngleich diesen ein Gruppenbewusstsein aus Gründen der Logik kollektiven Handelns zumeist fehlt – den Grossverbrauchern gegenüber stets in der Mehrheit. Gesellschaftliche Mehrheitsverhältnisse spielen für den Ausgang einer Abstimmung zwar selten eine Rolle – dies zeigen Vorlagen zum Mieterrecht u.a. deutlich. Wenn jedoch – wie im Falle der EMG-Abstimmung – die ideologischen Orientierungsmuster (Links/Rechts-Gegensatz) fehlen, dann erhält das individuelle Nutzenkalkül eine grössere Bedeutung für den Stimmentscheid.

Zuletzt haben wir auch die Argumente der individuellen Akteure aufgelistet. Die 17 am häufigsten genannten Akteure wurden 5 Gruppen zugeordnet: der Bundesverwaltung (Leuenberger, Couchepin, Steinmann), einem „liberalen“ (Strahm, Sommaruga, Rechsteiner) und einem „etatistischen“ Flügel der Linken (Bréla, Gaillard, Maillard, Rechsteiner, Banga, Zimmermann, Gentil), Wirtschaftsvertretern (Forster, Steiner) und der SVP (Blocher, Speck). *Tabelle 9* enthält die von den 5 Gruppen am häufigsten vorgebrachten Argumente. Die Unterscheidung zwischen einer *liberalen* Linken, welche das EMG befürwortete und einer *etatistischen* Linken, welche das EMG ablehnte, verhilft uns zu sinnvollerem Aussagen über die SP als kollektiven Akteur.⁸ Die Befürworterinnen und Befürworter innerhalb der

⁸ Die Linke ist nicht identisch mit der SP. Wir erachten diese Gleichsetzung jedoch für unsere Analyse heuristisch für sinnvoll, zumal in den Kategorien „liberale Linke“ und „etatistische Linke“ mit Daniel Bréla nur ein Nicht-Sozialdemokrat enthalten ist.

Reihen der Sozialdemokraten argumentierten ähnlich wie ihre bürgerlichen Mitstreiter: Der Entscheid zugunsten des EMG wurde vornehmlich damit begründet, dass so eine unkontrollierte Liberalisierung verhindert würde. Daneben unterstrich der liberale Flügel der Linken vor allem die Bedeutung des EMG für die Konsumentinnen und Konsumenten – die meisten Nennungen gehen auf das Konto von Konsumentenschützerin Sommaruga. Der etatistische, gewerkschaftliche Flügel der Linken hingegen begründete ihre Ablehnung des EMG mit der Gefahr für die Versorgungssicherheit und dem fehlenden Nutzen für den Kleinverbraucher (keine günstigeren Tarife/Preise für den Kleinverbraucher durch EMG).

Table 9: Individuelle Akteure und ihre am häufigsten vorgebrachten Argumente

Akteur	Wichtigstes Argument	An- teil in %	Zweitwichtigstes Argument	An- teil in %	(n)
Bundesverwaltung	Liberalisierung	51	Service Public	10	69
Liberale Flügel der Linken	Liberalisierung	40	Konsumenten	20	45
Etatistischer Flügel der Linken	Versorgungssicherheit	32	Tarife/Preise	17	95
Wirtschaftsvertreter	Liberalisierung	36	--	-	14
SVP	Liberalisierung	36	--		11

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Befürworterschaft des EMG entweder auf die Unvermeidlichkeit der Liberalisierung hinwies oder die Schranken betonte, welche das EMG einer unkontrollierten Liberalisierung auferlege. Der Begriff der Liberalisierung hat jedoch – wie aus dem Vorbericht hervorgeht – viel von seiner einstigen Anziehungskraft verloren. Immer weniger wird die Liberalisierung mit einem positiven, wettbewerbsorientierten und leistungsfähigeren System oder wenigstens mit einem unvermeidlichen gesellschaftlichen Prozess, der wie eine Naturgewalt über die Menschen hereinbricht und dem sich zu widersetzen als unklug gilt, in Verbindung gebracht. Erstaunlicherweise ging die Gegnerschaft auf das Thema Liberalisierung nicht sonderlich stark ein. Die Argumentation der Kontra-Seite war – zumindest in der Medienberichterstattung - vielfach sachbezogen und bezog sich auf verschiedene (vermeintliche) Schwachstellen des EMG, so beispielsweise auf die Gefahr für die Versorgungssicherheit. Die Befürworterinnen des EMG, darunter vor allem die Bundesverwaltung und die dem EMG wohl gesinnten Medienredakteure, versuchten dieses Argument zu entkräften. Tatsächlich spielte das Argument der Versorgungssicherheit für den Stimmentscheid nur eine geringfügige Rolle (vgl. Kap. 5). Ob dies auf die erfolgreichen Beschwichtigungsversuche der Befürworterschaft zurückzuführen ist oder ob dieses Argument für eine grosse Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger keine wesentliche Rolle spielte, geht aus dem vorliegenden empirischen Material nicht hervor. Möglicherweise verspielte jedoch die Befürworterschaft durch diese defensive Haltung (man reagierte auf die Vorwürfe der Gegnerschaft und agierte zu wenig) die Möglichkeit, auf die Vorzüge des EMG hinzuweisen. Denn solange Themen wie die Versorgungssicherheit oder die unkontrollierte Liberalisierung die öffentliche Debatte dominierten, konnte man von Seiten der Befürworterschaft nur darauf hinweisen, welche Folgen das EMG *nicht* hatte: keine „wilde“ Liberalisierung und keine Engpässe in der Stromversorgung. Genau das aber war für viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger noch kein Motiv, weshalb man den Status quo aufgeben sollte, denn das Stromnetz funktionierte ja auch bisher tadellos und auch die Liberalisierung wurde unter den im Kapitel 1 dargestellten Kontextbedingungen nicht mehr als unbedingte Notwendigkeit betrachtet (keine Liberalisierung um der Liberalisierung willen). *Vorzüge* des EMG wie die Förderung erneuerbarer Energien, günstigere Tarife für die Konsumentinnen und Konsumenten oder transparentere Stromrechnungen wurden von der Befürworterschaft aus unterschiedlichen Gründen zu selten oder gar nicht in die öffentliche Debatte eingebracht. Bei einer Referendumsabstimmung ist es für diejenigen, die eine Neuerung anstreben, jedoch bedeutsam, auf die Vorteile der Neuerung hinzuweisen. Wo kein Vorteil ersichtlich ist, stimmt man – höchst rational – für die Beibehaltung des Status quo. Genau dies – die Erhaltung des Bestehenden - ist die Absicht derjenigen, welche ein Referendum gegen ein geplantes Gesetz ergreifen.

3.2.6 Die öffentliche Debatte in der Deutsch- und in der Westschweiz

Verlief die in den Medien geführte Debatte in der Romandie anders als in der Deutschschweiz? Der Anteil Pro-Aussagen ist in der Deutschschweiz um 10 Prozentpunkte höher als in der Französischen Schweiz. Dieser Unterschied entspricht in etwa auch dem Unterschied im Abstimmungsergebnis bei der Landesteile (DS: 49% Ja; WS: 63% Ja). Dass die Gegnerschaft des EMG in der Romandie häufiger zu Wort kam als in der Deutschschweiz mag wenig überraschen, etwas erstaunlicher ist hingegen die Tatsache, dass die öffentliche Debatte in der Westschweiz nicht von der Gegnerschaft dominiert wurde. Die Tatsache, dass die SP-Sympathisantinnen und -Sympathisanten in der Westschweiz geschlossen gegen das EMG stimmten, ist nicht auf eine einseitige Berichterstattung über die Position der SP in der Westschweizer Presse zurückzuführen. Die EMG-Befürworter aus den Reihen der SP kamen in der Presse beinahe gleich häufig zu Wort wie ihre dem EMG ablehnend gegenüberstehenden Parteigenossen (10 Kontra- zu 9 Pro-Aussagen).

Tabelle 10: Anteil Pro- und Kontra-Aussagen in der Deutsch- und in der Westschweiz

	Pro-Aussagen Anteil in %	Kontra-Aussagen Anteil in %	n
Deutschschweiz	60	40	609
Französische Schweiz	50	50	106

Eine unterschiedliche Thematisierung in den beiden Landesteilen ist ebenfalls nicht auszumachen: Die öffentliche Debatte über das EMG drehte sich in der Deutsch- und in der Westschweiz um dieselben Kernbereiche, d.h., vor allem um die Liberalisierung und die Versorgungssicherheit. Der Service public und die Versorgungssicherheit wurden „ennet der Saane“ etwas häufiger diskutiert als in der Deutschschweizer Presse, ansonsten gibt es nur geringfügige Unterschiede zwischen der Romandie und der Deutschschweiz.

3.3 Inseratenkampagne und Berichterstattung in den Medien: ein Vergleich

Während die Inseratenkampagne von der finanziell potenteren Befürworterschaft klar dominiert wurde, war die Berichterstattung in den Medien ausgewogener, wenngleich auch in der Presse die Pro-Seite häufiger zu Wort kam als die Kontra-Seite. Die höhere Ausgewogenheit in den Medien lässt sich zu einem grossen Teil darauf zurückführen, dass sich die Presse in ihrem Selbstverständnis zu einer möglichst ausgewogenen Berichterstattung verpflichtet sieht und Gegner wie auch Befürworter zu Wort kommen lässt. Die Medien*kommentare* (Position der Redaktion zum EMG; Beispiel: „Position der NZZ zum EMG“) fielen jedoch noch deutlicher zugunsten einer Annahme des EMG aus (95%) als die Inseratenkampagne von der Befürworterschaft dominiert wurde (88%).

Tabelle 11: Anteil Pro- und Kontra in der Medienberichterstattung und in der Inseratenkampagne

	Pro Anteil in %	Kontra (Anteil in %)
Berichterstattung in der Presse	59	41
Inserate	88	12
Medienkommentare	95	5

Hingegen kamen in der Presse andere Akteure zum Zug als in der Inseratenkampagne. Die SP hat in dem von uns untersuchten Zeitraum nur ein einziges Inserat aufgegeben, die Stellungnahmen der innerlich zerstrittenen SP waren jedoch in der Presse sehr gefragt. Dagegen fiel das Schweizerische Komitee „Ja zum EMG“ – auf dessen Konto der Grossteil der aufgegebenen Inserate geht – in der Analyse des redaktionellen Teils der Presse kaum auf.

Tabelle 12: Anteil Pro- und Kontra in der Medienberichterstattung und in der Inseratenkampagne

	Nennungen im red. Teil der Presse Anteil in %	Aufgegebene Inserate Anteil in %
SP	24	0
SGB	7	4
andere Gewerkschaften	4	3
Schweizerisches Komitee „Ja zum EMG“	1	65
FDP	3	6
Konsumentenorganisationen	4	5
Umweltorganisationen	3	3
CVP	2	3

3.4 Zusammenfassung

- Die Inseratenkampagne und die öffentliche Debatte wurden von unterschiedlichen Akteuren dominiert: In der Inseratenkampagne dominierten die Befürworter des EMG, allen voran das Schweizerische Komitee „Ja zum EMG“. In der öffentlichen Debatte waren die Befürworter ebenfalls in der Mehrheit, aber bei weitem nicht so deutlich. Der medienwirksame parteiinterne Streit um das EMG machte die SP zum am häufigsten beachteten kollektiven Akteur in der Presse und degradierte die Mehrzahl der anderen Akteure zu Statisten.
- Die Kohärenz der Gegnerschaft war höher als diejenige der Befürworterschaft. Die breite Koalition der Befürworter gab ein stark fragmentiertes Bild ab, die Gegenseite - wenngleich zahlenmässig ungleich schwächer - trat geschlossener auf.
- Die öffentliche Debatte drehte sich um wenige Kernbereiche, wovon die Liberalisierung und die Versorgungssicherheit die wichtigsten waren, sekundäre Aspekte waren bedeutungslos. Die dominierenden Themen gaben der Befürworterschaft nur geringe Möglichkeiten, auf die Vorzüge des neuen Gesetzes hinzuweisen. Genau dies hätte es jedoch gebraucht, um eine immer wirtschaftsskeptischere Bevölkerung davon zu überzeugen, dass eine weitere Liberalisierung dem Status quo vorzuziehen ist.
- Die Berichterstattung in der Westschweiz war zwar EMG-skeptischer als in der Deutschschweiz, aber sie wurde keineswegs von der Gegenseite dominiert.

4 Nationale Abstimmungen zu Energievorlagen im Vergleich

War das EMG eine besondere Vorlage? Welche Gemeinsamkeiten wies das EMG mit anderen Energievorlagen auf? Der vorliegende Teilbericht hat sich die Beantwortung dieser beiden Fragen zum Thema genommen.

Zur Vorgehensweise: Zunächst soll das Auswahlverfahren dargestellt werden. Danach wird ein kurssichtiger Überblick über den Inhalt der ausgewählten Energievorlagen geboten und zuletzt soll das EMG anhand von vier Kriterien mit den anderen Energievorlagen verglichen werden. Bei diesen vier Kriterien handelt es sich um 1) die Bedeutung der Vorlage, 2) ihre Komplexität, 3) das Stimmverhalten bei der Abstimmung und 4) den Konfliktcharakter der Abstimmung. Die Datengrundlage bilden die VOX-Nachbefragungen, die jeweils innerhalb von zwei Wochen nach der Abstimmung vom GfS (Gesellschaft für Sozialforschung) durchgeführt werden. Bei den Daten handelt es sich um Individualdaten.

4.1 Auswahl

Die Bezeichnung „Energievorlagen“ setzt eine Vorlagentypologisierung voraus. Eine solche Typologisierung gestaltet sich jedoch keineswegs so einfach, wie dies die Mannigfaltigkeit von verwendeten Typologisierungskriterien in der schweizerischen Abstimmungsforschung hinlänglich beweist. Die von uns vorgenommene Zuordnung der Vorlagen orientiert sich am Inhalt des Vorlagentextes: Vorlagen, welche energiepolitische Massnahmen – gleich welcher Art – umfassen, bilden den Untersuchungsgegenstand. Die Gemeinsamkeit der unter die Kategorie „Energievorlagen“ subsummierten Abstimmungsvorlagen besteht somit in ihrem Inhalt und nicht etwa in ihrem Konfliktcharakter, ihrer Komplexität, ihren verwendeten Steuerungsinstrumenten, ihrer Rechtsform (Initiative oder Referendum) oder ihrer Konfliktivität. Das hat zur Folge, dass sich die Konfliktdimensionen der einzelnen Vorlagen zuweilen deutlich unterscheiden (vgl. Abschnitt 4.5).

Untersuchungszeitraum: Die Fallauswahl erfolgte zudem nach einem zusätzlichen Kriterium: Untersucht wurden nur nationale Energievorlagen, für welche die betreffenden Umfragedaten (ab 1981) vorhanden sind. Eine weitere Einschränkung des Untersuchungszeitraums ergibt sich bei der Analyse des Konfliktcharakters von Energievorlagen: Der Konfliktcharakter wird in diesem Teilbericht mittels den seit 1994 erhobenen Wertepreferenzfragen untersucht. Dies grenzt den Vergleich der Konfliktdimensionen auf Abstimmungen nach 1994 ein.

4.2 Die zu vergleichenden Vorlagen und ihr Inhalt

Insgesamt wurden 10 Energievorlagen miteinander verglichen: Der Energieartikel von 1983, die Atom- und Energie-Initiativen von 1984, die Ausstiegs- und die Moratoriums-Initiativen sowie der Energieartikel von 1990, die Solarinitiative, die Förderabgabe und die Lenkungsabgabe von 2000 und die Energie statt Arbeit-Initiative von 2001.

Zum Inhalt der einzelnen Vorlagen: Am 27. Februar 1983 hatten die Schweizer Stimmberechtigten über den **Energieartikel** zu befinden. Dieser wies dem Bund neue Kompetenzen zu, um die schweizerische Energieversorgung nachhaltig zu regeln. Der Energieartikel scheiterte trotz hauchdünnem Stimmenmehr am fehlenden Ständemehr. Am 23. September 1984 gelangten zwei von Umweltschutz- und Atomkraftwerkgegner-Organisationen eingereichte Initiativen zur Abstimmung: Die **Atom-Initiative** wollte den Bau neuer Kernkraftwerke wie auch den Ersatz von fünf bereits bestehenden Kernkraftwerken verbieten, die **Energie-Initiative** verlangte die Einführung energiesparender Massnahmen, welche durch eine Energiesteuer finanziert werden sollten. Beide Initiativen wurden abgelehnt. Exakt 6 Jahre später wurden dem Schweizer Stimmvolk die bislang letzten Anti-

Atomkraftwerk-Initiativen zur Abstimmung vorgelegt. Die Volksinitiative „für den Ausstieg aus der Atomenergie“ (**Ausstiegs-Initiative**) verlangte die schrittweise Stilllegung bereits bestehender Kernkraftwerke und ein Verbot der Inbetriebnahme von neuen Anlagen zur Produktion von Atomenergie. Die Initiative wurde – wenn auch denkbar knapp – verworfen. Die Initiative „Stopp dem Atomkraftwerkbau“ (**Moratoriums-Initiative**), die zeitgleich mit der Ausstiegsinitiative zur Abstimmung kam, wurde angenommen. Am 23. September 1990 hatten die Stimmberechtigten zudem über eine Neuauflage des **Energieartikels** abzustimmen, welcher – im Gegensatz zu 1983 – deutlich angenommen wurde. Am 24. September 2000 hatten die Schweizer Stimmberechtigten die Möglichkeit, sich gleich zu drei Energievorlagen zu äussern: Die **Solarinitiative** forderte die Abgabe von maximal 0,5 Rappen pro Kilowattstunde auf nicht erneuerbaren Energien für die nächsten 25 Jahre, wovon mindestens die Hälfte für die Nutzung der Sonnenenergie verwendet werden sollte. Der Gegenvorschlag (**Förderabgabe**) schlug eine geringere Abgabe (0,3 Rappen) über eine kürzere Dauer (10 bis 15 Jahre) vor. Die **Lenkungsabgabe** (Gegenvorschlag zu einer Initiative, welche in der Folge zurückgezogen wurde) sah zudem die Einführung einer Abgabe von maximal 2 Rappen pro Kilowattstunde als Verlängerung der ersten Massnahme vor. Die so gewonnenen neuen Einnahmen hätten zur Senkung der Lohnnebenkosten beitragen sollen. Alle drei Energievorlagen wurden – wenn auch unterschiedlich hoch – abgelehnt: Die Förder- wie auch die Lenkungsabgabe – beides Gegenvorschläge – scheiterten knapp (46.6 bzw. 44.6 % Ja-Stimmen), die Solarinitiative wurde hingegen deutlich (31.9 % Ja-Stimmen) verworfen. Am 2. Dezember 2001 wurde schliesslich über die von der Grünen Partei eingereichte Initiative „Für eine gesicherte AHV- Energie statt Arbeit besteuern“ (**Energie statt Arbeit- Initiative**) abgestimmt. Diese wollte die Besteuerung vom Einkommen zur Energie verlagern. Die Initiative wurde deutlich verworfen.

4.3 Die Bedeutung der Vorlagen

Für die Bedeutungseinschätzung der Vorlagen liegen uns nur die Werte für die letzten fünf Energievorlagen vor, da die Frage nach der nationalen Bedeutung erst nach 1990 eingeführt worden ist und die Antwortvorgaben zur Frage nach der persönlichen Bedeutung ab 1993 neu skaliert wurden. Wir haben die arithmetischen Mittelwerte der persönlichen Bedeutung zwar für alle Vorlagen ausgerechnet, jedoch sind die Werte der ersten fünf Vorlagen aufgrund der tieferen Zahl von Merkmalskategorien tendenziell etwas höher als die Werte der letzten fünf Energievorlagen. Vergleichende Aussagen haben wir aus diesem Grund nur zu Vorlagen gemacht, die nach 1993 zur Abstimmung gekommen sind.

Die Befragten konnten die Bedeutung der Vorlagen auf einer Skala von 0 bis 10 einordnen. Dem EMG wurde im Vergleich zum Durchschnitt *aller* Vorlagen zwischen 1993 und 2001 eine eher unterdurchschnittliche Bedeutung sowohl für das Land als auch für die eigene Person zugemessen. Vergleicht man die Bedeutungswerte des EMG mit denjenigen der *anderen Energievorlagen*, so erhält man zwei unterschiedliche Befunde für die nationale und die persönliche Bedeutung:

Zur nationalen Bedeutung: Nur der Energie statt Arbeit-Initiative wurde eine noch geringere nationale Relevanz zugesprochen als dem EMG.

Zur persönlichen Bedeutung: In der Rangliste der persönlichen Relevanz steht das EMG an zweiter Stelle. Nur der Solarinitiative wurde eine noch höhere Bedeutung zugemessen. Aber auch der Bedeutungswert der Solarinitiative liegt unter dem Durchschnitt aller Vorlagen zwischen 1993 und 2001.

Tabelle 1: Wahrnehmung der Bedeutung der Vorlagen für das Land und für sich selbst. Alle Befragten.

Vorlage	Teilnahme in %	Ja-Anteil in %	Bedeutung für das Land ¹	Bedeutung für sich selbst ¹
EMG (22.09.02) 78	44.9	47.4	6.3 (4)	4.8 (2)
Energie statt Arbeit (2.12.01)	37.4	22.9	6.1 (5)	4.3 (5)
Solarinitiative (24.9.00)	43.4	31.9	6.6 (3)	5.0 (1)
Förderabgabe (24.9.00)	43.4	46.6	6.8 (1)	4.8 (2)
Lenkungsabgabe (24.9.00)	43.4	44.6	6.7 (2)	4.7 (4)
Ausstiegsinitiative (23.9.90)	39.2	47.1	-	4.6
Moratoriumsinitiative (23.9.90)	39.2	54.6	-	4.6
Energieartikel (23.9.90)	39.2	71.0	-	4.4
Energie-Initiative (23.9.84)	41.7	45.8	-	5.7
Atom-Initiative (23.9.84)	41.7	45.0	-	5.8
Energieartikel (27.2.83)	32.0	50.9	-	3.9
Durchschnitt 1993-2001			6.8	5.1

¹ Die Werte beschreiben das arithmetische Mittel der Einschätzung durch die Stimmberechtigten. Alle Befragten konnten die Bedeutung auf einer Skala von 0 bis 10 angeben. 0 steht für „bedeutungslos“ und 10 für „von sehr grosser Bedeutung“. Die Werte in Klammern geben die Rangierung in der Bedeutungszuschreibung an.

VOX 19, 23, 40: Die Frage lautete: Wenn wir einmal ganz allgemein von Abstimmungen sprechen...wie gross sind letztlich die Auswirkungen eines Ja oder eines Nein auf ihre Person? Sagen Sie es mir bitte mit Hilfe dieser Skala mit Zahlen/Noten (VOX 40) von 1 bis 10. (wobei 1 sehr kleine/ganz schwache Auswirkungen).

VOX 71, 75 und 78: „Sprechen wir jetzt von der Bedeutung, welche die Abstimmungen vom ... für Sie persönlich hatten. Nennen Sie mir eine Zahl zwischen 0 und 10. 0 bedeutet überhaupt keine Bedeutung. 10 bedeutet sehr grosse Bedeutung. Wie war die Bedeutung für sie persönlich bei ...?“

Die Bedeutung der Vorlagen lässt sich zudem anhand der Frage nach der Kenntnis der Abstimmungsthemen abschätzen: Die InterviewteilnehmerInnen wurden jeweils gefragt, ob sie sich an die Themen der letzten Abstimmung zu erinnern vermögen. Anzunehmen ist, dass diejenigen Abstimmungsthemen, welche am stärksten in Erinnerung blieben, auch als am wichtigsten eingeschätzt wurden. Damit hat man neben der Bedeutungseinschätzung noch einen weiteren Indikator für die Relevanz der Vorlage. Die Frage nach den Themen der Abstimmung wurde zudem zu allen Energievorlagen gestellt. Das ermöglicht es uns, auch die ersten fünf Energievorlagen in den Vergleich mit einzubeziehen. Dabei wird deutlich, dass die Atomausstiegsfrage intensiver diskutiert worden ist als die Liberalisierung des Strommarktes: An die Atom-Initiativen und die beiden Energieartikel konnten sich über 90 Prozent der damals Stimmenden (Ausnahme: Energieartikel 1990: 88%) erinnern. Beim EMG waren es nur 67 Prozent. Die Solarinitiative blieb den Stimmenden etwas besser in Erinnerung (79%), während die Energie statt Arbeit-Initiative auch in dieser Rangliste den letzten Platz belegt.

Tabelle 2: Kenntnis Abstimmungsthema. Teilnehmende und Nicht Teilnehmende.

Vorlage	Genannt Stimmende	Genannt Nicht-Stimmende	Genannt Total
EMG (22.09.02)	67	35	49
Energie statt Arbeit (2.12.01)	37	12	25
Solarinitiative (24.9.00)	79	39	61
Förderabgabe (24.9.00)	60	19	42
Lenkungsabgabe (24.9.00)	51	11	33
Ausstiegsinitiative (23.9.90)	94	79	88
Moratoriumsinitiative (23.9.90)	95	76	87
Energieartikel (23.9.90)	88	57	76
Energie-Initiative (23.9.84)	96	78	88
Atom-Initiative (23.9.84)	98	86	93
Energieartikel (27.2.83)	94	76	84
Wortlaut der Frage: VOX 19, 23, 40: „Über was, über welche Themen wurde abgestimmt, würden Sie mir diese Vorlagen nennen?“ VOX 71, 75 und 78: „Über welche Themen wurde abgestimmt? Würden Sie mir die Vorlagen der Abstimmungen nennen?“			

4.4 Komplexität der Vorlagen

Materiell komplexe Vorlagen bereiten dem Stimmbürger und der Stimmbürgerin mehr Mühe bei der Entscheidungsfindung. Je höher aber die Entscheidungsfindungskosten, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich das Individuum beim Stimmentscheid nicht an Argumente, sondern an Heuristiken orientiert oder - vom komplexen Inhalt schlicht überfordert - Nein stimmt (um den Status quo zu bewahren). Die Komplexität der Vorlage hat also Auswirkungen auf das Stimmverhalten. War das EMG eine besonders komplexe Vorlage? Die Entscheidungsschwierigkeit im Allgemeinen kann aus der materiellen Komplexität der Abstimmungsvorlage oder aus dem moralischen Gehalt eines Abstimmungsthemas resultieren. Materiell wenig komplexe Vorlagen werden aufgrund von fest verankerten und in politischen Sozialisationsprozessen erworbenen Prädispositionen beurteilt. Dabei fällt es dem Stimmbürger und der Stimmbürgerin in der Regel leicht, ein Urteil zu fällen. Energievorlagen gehören zumeist (Frage des Atomausstiegs ausgenommen) nicht zu dieser Gattung von Vorlagen. Die Energiepolitik weist im Vergleich zu anderen Politikfeldern gewiss eine hohe Komplexität und eine grosse Alltagsferne auf. Zur komplexen Materie des Inhalts von Energievorlagen kommt häufig noch ein weiterer Aspekt hinzu, welcher die Entscheidungsschwierigkeit erhöht: Bei energiepolitischen Vorlagen handelt es sich oftmals um Massnahmenbündel. Diese verleihen der Vorlage eine Multidimensionalität, die es dem Stimmbürger und der Stimmbürgerin zusätzlich erschwert, einen Entscheid zu fällen.⁹

Hatten die Befragten beim EMG mehr Mühe, einen Stimmentscheid zu fällen als bei den anderen Energievorlagen? Wenn man das EMG mit den Anti-Atom-Initiativen vergleicht, so ist das in der Tat der Fall. Die Frage des Atom-Ausstiegs hatte einen weitaus stärker polarisierenden Effekt und verlief auch entlang von stabilen, ideologischen Konfliktlinien. Beim EMG – Kapitel 4.5 geht näher darauf ein – war dies anders. Verglichen mit den Energiebesteuerungsvorlagen ist die Komplexität des EMG dagegen als durchschnittlich zu bewerten.

⁹ Beispiel Solarinitiative: Es ging nicht nur um die Frage der Energiebesteuerung, sondern auch um „Umweltschutz, Liberalisierung des Strommarktes, Neuausrichtung der Steuerpolitik, Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft, Rolle des Staates, etc.“ (Than Huyer, Ballmer-Cao et al. (2000), Analyse der eidg. Abstimmung vom 24. September 2000, VOX Nr.71, GfS und Universität Genf, S.8)

Tabelle 3: Schwierigkeit bei der Meinungsbildung. Nur Teilnehmende.

Vorlage	Eher schwer	Unentschlossen	Eher leicht
EMG (22.9.02)	43	6	51
Energie statt Arbeit (2.12.01)	30	8	62
Solarinitiative (24.9.00)	38	3	59
Förderabgabe (24.9.00)	42	6	53
Lenkungsabgabe (24.9.00)	44	6	50
Ausstiegsinitiative (23.9.90)	30	4	67
Moratoriumsinitiative (23.9.90)	27	4	69
Energieartikel (23.9.90)	36	5	59
Energie-Initiative (23.9.84)	40	3	57
Atom-Initiative (23.9.84)	39	2	59
Energieartikel (27.2.83)	46	6	48
Unentschlossen = Weiss nicht und keine Antwort VOX 19, 23, 40, 71, 75 und 78: „Sprechen wir jetzt einmal von der Information, also der Aufklärung vor den eidgenössischen Abstimmungen. Ist es bei der ... eher leicht oder eher schwer gewesen, sich mit den erhaltenen Informationen ein Bild von den persönlichen Auswirkungen zu machen?“			

4.5 Stimmverhalten und Konfliktcharakter

Weist das Stimmverhalten bei der EMG-Abstimmung im Vergleich zu den anderen Energievorlagen Besonderheiten auf? Lässt eine Analyse der sich in sachpolitischen Entscheiden reflektierenden Konfliktlinien Unterschiede zwischen der EMG-Abstimmung und den anderen Energieabstimmungen zu Tage treten? Diesen Fragen möchten wir im folgenden Kapitel nachgehen.

4.5.1 Stimmverhalten nach politischen und gesellschaftlichen Merkmalen

Geringe Relevanz der Parteisympathie/ Stimmverhalten der SVP-Anhängerschaft: Vergleichsweise geringen Einfluss auf das Stimmverhalten beim EMG hatte die Parteipräferenz und die Links/Rechts-Einstufung – ansonsten zentrale Determinanten des Stimmverhaltens bei Energievorlagen. Dies liegt insbesondere daran, dass die Mehrheit der SVP-Anhängerschaft entgegen der Parteiparole ein Nein zum EMG in die Urne legte. Die FDP-Anhängerschaft hingegen folgte weitgehend ihrer Parteiparole. Bei den anderen Energievorlagen unterschieden sich die SVP-SympathisantInnen hinsichtlich ihres Stimmentscheids nur geringfügig von den WählerInnen der anderen bürgerlichen Bundesratsparteien.

Die Uneinigkeit in der Parteileitung der SP zur Frage der Liberalisierung des Strommarktes hatte offenbar auch Auswirkungen auf das Stimmverhalten der SP-Wählerschaft: 42% befürworteten das EMG, 58% verwarfen es. Bei den anderen Energievorlagen stimmte die SP-Anhängerschaft weitaus geschlossener (Ausnahme: Energieartikel 1983 und Energie statt Arbeit-Initiative).

Das EMG wurde sowohl von Links als auch von Rechtsausen *mit ähnlich hohen Nein-Anteilen* verworfen (Anteil Nein-Stimmen Rechtsausen: 61%, Anteil Nein-Stimmen Linksausen: 55%). Von keiner anderen Energievorlage lässt sich gleiches sagen. Ideologische Konfliktlinien prägten den Abstimmungskampf nicht in gewohnter Weise – dies ist ein zentraler Unterschied zu den anderen Energieabstimmungen.

Starke Gemeinsamkeiten beim Regierungsvertrauen: Bei beinahe allen Energievorlagen - das EMG war diesbezüglich keine Ausnahme - lässt sich ein starker Zusammenhang zwischen Stimmentscheid und dem Regierungsvertrauen nachweisen. Allerdings ist bei der Interpretation dieses Ergebnisses Vorsicht

geboten: Das Regierungsvertrauen ist stark von der politischen Einstellung bzw. der Partesympathie abhängig: Wer sich von der Regierungspolitik nicht vertreten sieht, hat auch nur wenig Vertrauen in die Exekutive. Die politische Lage in der Schweiz hat sich jedoch über den Untersuchungszeitraum geändert, was sich auch in den Parteiaffinitäten derjenigen, welche der Regierung misstrauen, niedergeschlagen hat: 1990 hatten zwei Drittel der SVP-SympathisantInnen (67%) Vertrauen in die Regierung, bei der letzten Umfrage waren es hingegen nur noch 18%. Anders bei der SP: 1990 schenkten nur 29 Prozent der SP-Anhängerschaft der Regierung Vertrauen, 2002 stieg der Anteil auf 55% an.¹⁰ Die Gründe für den Anstieg des Regierungsmisstrauens bei der SVP sind hinlänglich bekannt: Sie liegen in der vom Zürcher Flügel der SVP betriebenen Oppositionspolitik und der anhaltenden Unzufriedenheit über eine ihrer Ansicht nach nicht angemessenen Vertretung im Bundesrat. Auslöser dieses offensiven Oppositionskurses der SVP waren die starken Differenzen zur bundesrätlichen Europa- und Neutralitätspolitik, welche sich in den 90er Jahren in den zahlreichen aussenpolitischen Abstimmungen offenbarten. Der Umstand, dass sich das Regierungsmisstrauen heute vor allem von rechts nährt, hat auch Folgen für den Stimmentscheid: In den 80er Jahren wurden die (linken) Initiativen von den Regierungsvertrauenden (vor allem bürgerliche SympathisantInnen) mehrheitlich abgelehnt, Bundesbeschlüsse hingegen stärker unterstützt. Das ist nun nicht mehr *zwingend* der Fall, wie die Beispiele der Solarinitiative und – mit Abstrichen – auch der Energie statt Arbeit-Initiative zeigen.

¹⁰ 2002: Anteil Regierungsvertrauen in der SVP: 18%, keine Parteiaffinität: 30%, SP: 55%, FDP: 49%, CVP: 61%. 1990: SVP: 67%, keine Parteibindung: 40%, SP: 29%, FDP: 71%, CVP: 70%.

Tabelle 4: Energievorlagen – Stimmverhalten nach politischen Merkmalen

Merkmale/Kategorien	EMG % Nein	Solar- initiative % Nein	Förder- abgabe % Nein	Lekungs- abgabe % Nein	Energie statt Arbeit % Nein
Total VOX (gewichtet)	53	68	53	55	77
<i>Parteisympathie</i>	V = 0.25***	V = 0.42***	V = 0.41***	V = 0.41***	V = 0.41***
SP	58	32	26	27	43
CVP	(55)	82	55	71	(87)
FDP	23	78	78	72	94
SVP	66	84	68	72	93
Keine Partei	51	76	65	68	77
<i>Einordnung auf der Links/Rechts-Achse</i>	n.s.	V = 0.37***	V = 0.32***	V = 0.38***	V = 0.44***
Links aussen	55	14	24	22	(32)
Links	60	45	25	25	60
Mitte	50	73	61	63	86
Rechts	45	78	58	67	86
Rechts aussen	61	(80)	(64)	(72)	(94)
<i>Regierungsvertrauen</i>	V = 0.22***	V = 0.24***	V = 0.28***	V = 0.23***	V = 0.12*
Vertrauen	39	59	42	44	81
Unentschieden	54	58	45	50	73
Misstrauen	63	71	71	73	76
<i>Wertpräferenz Staatseingriffe vs. Wettbewerb</i>	V = 0.21***	V = 0.22***	V = 0.18***	V = 0.23***	V = n.s.
Mehr Staat	64	35	27	26	66
Gemischte Wertvorstellungen	61	65	50	51	80
Mehr Wettbewerb	42	74	60	65	84
<i>Wertpräferenz Umweltschutz/Wirtschaftswachstum</i>	V = 0.13*	V = 0.26***	V = 0.11*	V = 0.23***	V = n.s.
Umweltschutz wichtiger	59	54	46	43	76
Gemischte Wertvorstellungen	47	77	59	66	81
Wohlstand wichtiger	55	84	60	66	86

Die Zahlen in Klammern geben lediglich eine Tendenz an, da die Anzahl Fälle unter 50 liegt und deshalb keine statistischen Schlüsse zulässt. Die Werte in den schattierten Zeilen geben das Zusammenhangsmass Cramers V an, wobei *** = p<0.001; ** = p<0.01; * = p<0.05; n.s.= nicht signifikant.

Tabelle 5: Energievorlagen – Stimmverhalten nach politischen Merkmalen

Merkmale/Kategorien	Ausstiegs- initiative % Nein	Mora- torium % Nein	Energie- artikel % Nein	Energie- initiative % Nein	Atom- initiative % Nein	Energie- artikel % Nein
Total VOX	50	36	28	53	54	55
<i>Parteisympathie</i>	V = 0.44***	V = 0.42***	V = 0.30***	V = 0.40***	V = 0.40***	V = 0.32***
SP	23	14	13	26	26	42
CVP (EVP/CSP)	67	53	36	69	69	(29)
FDP	86	71	42	81	78	71
SVP	69	56	38	77	83	52
Keine Partei	50	33	31	53	55	61
<i>Regierungsvertrauen</i>	V = 0.35***	V = 0.30***	n.s.	V = 0.20***	V = 0.25***	V = 0.16*
Vertrauen	69	52	29	64	69	52
Unentschieden	42	26	29	52	48	45
Misstrauen	31	22	27	42	41	66

Die Zahlen in Klammern geben lediglich eine Tendenz an, da die Anzahl Fälle unter 50 liegt und deshalb keine statistischen Schlüsse zulässt. Die Werte in den schattierten Zeilen geben das Zusammenhangsmass Cramers V an, wobei *** = $p < 0.001$; ** = $p < 0.01$; * = $p < 0.05$; n.s. = nicht signifikant.

Sprachregion: Neben den politischen Variablen spielte auch die Sprachzugehörigkeit eine wichtige Rolle beim Stimmentscheid zum EMG. In der VOX-Umfrage lehnte die Romandie das EMG deutlich ab (64% Nein), während es in der Deutschschweiz äusserst knapp angenommen wurde (51% Ja). Deutliche sprachregionale Unterschiede beim Stimmentscheid - wie wir sie von europapolitischen Abstimmungen kennen - sind zwar kein charakteristisches Merkmal von Energievorlagen, jedoch auch keine Seltenheit: Schon bei der Ausstiegsinitiative, dem ersten Energieartikel, der Energieinitiative und der Förderabgabe gab es signifikante Unterschiede zwischen der deutschsprachigen und französischsprachigen Schweiz.

Andere soziale Merkmale: Bezüglich des Einflusses anderer sozialer Merkmale – wie Bildungsniveau, Alter oder Haushaltseinkommen – auf den Stimmentscheid, haben wir interessante Unterschiede zwischen der EMG-Abstimmung und den anderen Energievorlagen festgestellt. Bei den Befürwortern der Energiebesteuerungsvorlagen wie auch des Atomausstiegs handelte es sich vor allem „um die unter 40-Jährigen, die in städtischen Zentren wohnen, ein höheres Ausbildungs- und Berufsniveau haben und institutionell integriert sind“ (Ballmer-Cao et al. 2000: 12) – alles Merkmale der „neuen“ linken Wählerschaft. Die Befürworter des EMG weisen ebenfalls ein hohes Bildungs- und Einkommensniveau auf, gehören der Altersgruppe der unter 40-Jährigen an¹¹, aber sie zählen sich *nicht vornehmlich* zur „neuen“ linken Wählerschaft. Die Befürworter des EMG setzten sich – wie bereits erörtert – sowohl aus politisch links wie auch rechts Stehenden zusammen. Wie ist dieser Umstand zu erklären? Die VOX-Studie zum EMG (VOX 78) hat aufgezeigt, dass die Einstellung zur Privatisierungsfrage und auch die Einschätzung der zukünftigen persönlichen Wirtschaftslage einen starken Zusammenhang zum Stimmentscheid aufwiesen. Wäre es demnach möglich, dass der Graben zwischen Befürworterschaft und Gegnerschaft entlang einer neuen Konfliktlinie verläuft?

¹¹ Das EMG wurde in ländlichen Gebieten und urbanen Zentren stärker angenommen als in kleineren und mittelgrossen Agglomerationen.

Tabelle 6: Energievorlagen – Stimmverhalten nach gesellschaftlichen Merkmalen

Merkmale/Kategorien	EMG % Nein	Solar-Initiative % Nein	Förder- abgabe % Nein	Lenkungs- abgabe % Nein	Energie statt Arbeit % Nein
Total VOX (gewichtet)	53	68	53	55	77
<i>Haushaltseinkommen</i>	V = 0.25***	V = 0.18*	V = 0.15*	V = 0.14	n.s.
unter 3000	(64)	67	59	58	92
3000 – 5000	67	54	44	45	78
5000 – 7000	55	75	61	60	76
7000 – 9000	49	67	48	52	74
über 9000	33	78	57	64	67
<i>Geschlecht</i>	V = 0.11*	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Mann	47	63	54	57	78
Frau	59	67	52	53	76
<i>Ausbildung</i>	V = 0.19**	V = 0.18**	V = 0.20**	V = 0.24***	V = 0.18*
Obligatorische Schulzeit	69	55	64	66	85
Berufslehre	56	72	60	63	79
Matur/Lehrerseminar	(47)	(52)	(36)	(42)	(57)
Fachschule	49	66	50	51	83
Fachhochschule	53	56	45	49	(76)
Universität	34	55	34	32	(65)
<i>Sprachregion</i>	V = 0.13*	n.s.	V = 0.13*	n.s.	n.s.
Deutschschweiz	49	68	57	56	76
Romandie	64	70	40	52	80
Italienischsprachige Schweiz	(48)	(71)	(50)	(50)	(82)
<i>Alter</i>	V = 0.12*	V = 0.16**	V = 0.17**	V = 0.16**	n.s.
18 – 39 Jahre	44	56	40	43	73
40 – 64 Jahre	53	74	57	61	75
65 – 84 Jahre	61	70	62	59	84

Die Zahlen in Klammern geben lediglich eine Tendenz an, da die Anzahl Fälle unter 50 liegt und deshalb keine statistischen Schlüsse zulässt. Die Werte in den schattierten Zeilen geben das Zusammenhangsmass Cramers V an, wobei *** = $p < 0.001$; ** = $p < 0.01$; * = $p < 0.05$; n.s. = nicht signifikant.

Tabelle 7: Energievorlagen – Stimmverhalten nach gesellschaftlichen Merkmalen

Merkmale/Kategorien	Ausstiegs- initiative % Nein	Mora- torium % Nein	Energie- artikel % Nein	Energie- initiative % Nein	Atom- initiative % Nein	Energie- artikel % Nein
Total VOX (ungewichtet)	50	36	28	53	54	55
<i>Geschlecht</i>	V = 0.15**	V = 0.14**	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Mann	57	42	29	57	58	56
Frau	42	29	27	49	51	55
<i>Ausbildung</i>	n.s.	n.s.	V = 0.14**	n.s.	n.s.	n.s.
Obligatorische Schulzeit	52	44	38	59	59	49
Berufslehre	49	34	29	55	54	56
Matur/Lehrerseminar						
Fachschule	48	33	19	48	53	60
Fachhochschule						
Universität						
<i>Sprachregion</i>	V = 0.11*	V = 0.12*	n.s.	V = 0.10*	n.s.	V = 21**
Deutschschweiz	53	39	30	57	55	61
Romandie	39	30	24	45	53	37
Italienischsprachige Schweiz	(47)	(12)	19	-	-	-
<i>Alter</i>	V = 0.18**	V = 0.21***	V = 0.16*	n.s.	n.s.	n.s.
18 – 39 Jahre	39	24	20	50	49	63
40 – 64 Jahre	58	42	35	53	57	54
65 – 84 Jahre	54	46	31	64	61	47

Die Zahlen in Klammern geben lediglich eine Tendenz an, da die Anzahl Fälle unter 50 liegt und deshalb keine statistischen Schlüsse zulässt. Die Werte in den schattierten Zeilen geben das Zusammenhangsmass Cramers V an, wobei *** = $p < 0.001$; ** = $p < 0.01$; * = $p < 0.05$; n.s. = nicht signifikant.

4.5.2 Konfliktcharakter der Energievorlagen

1994 wurde der VOX-Umfrage eine Batterie von Wertepreferenzfragen hinzugefügt, die den Befragten die Möglichkeit gibt, sich zu unterschiedlichen Normen bzw. Vorstellungen einer gerechten Gesellschaftsordnung zu äussern. Diesen verschiedenen Gesellschaftsvorstellungen liegen unterschiedliche gesellschaftliche Konfliktdimensionen zugrunde. Die Analyse des Zusammenhangs zwischen dem Stimmenscheid und den Antworten der Befragten zu diesen Wertepreferenzfragen ermöglicht es uns, die bei den jeweiligen politischen Sachentscheiden wirksamen Konfliktdimensionen zu erfassen.

Um den Einfluss der Konfliktdimensionen auf den Stimmenscheid zu untersuchen, wurden sämtliche Wertepreferenzfragen in einem multivariaten Modell zusammengefasst und dessen Erklärungskraft mittels einer logistischen Regression für jede Vorlage getestet. Da die Fragen zu den Wertpräferenzen für alle Vorlagen dieselbe Skalierung und (fast) dieselbe Anzahl Fälle (n) aufweisen, sind vergleichende Aussagen zum Gewicht der einzelnen Präferenzen aufgrund der Regressionskoeffizienten möglich.

Bei den Wertepreferenzen handelt es sich um die Fragen: „Möchten Sie eine Schweiz....“

- wo Ruhe und Ordnung wenig betont werden, oder eine Schweiz, wo Ruhe und Ordnung stark betont werden?“

- mit einer starken Armee oder eine Schweiz ohne Armee?“
- mit gleichen Chancen für alle, oder eine Schweiz ohne Chancengleichheit?“
- mit grossen Einkommensunterschieden, oder eine Schweiz ohne Einkommensunterschiede?“
- in der Vollbeschäftigung wenig betont wird, oder eine Schweiz, in der Vollbeschäftigung stark betont wird?“
- in der die Durchsetzung der Gleichberechtigung für Frauen aktiv gefördert wird, oder eine Schweiz, die weder Frauen noch Männer bevorzugt behandelt?“
- mit gleichen Chancen für die Ausländer, oder eine Schweiz mit besseren Chancen für die Schweizer?“
- in welcher der Umweltschutz wichtiger ist als der Wohlstand, oder eine Schweiz, in welcher der Wohlstand wichtiger ist als der Umweltschutz?“
- mit mehr Staatseingriffen in die Wirtschaft, oder eine Schweiz mit mehr Wettbewerb auf dem Markt?“
- die modern ist, oder eine Schweiz, die ihre Traditionen schützt?“

Die Wertepräferenzfrage zur Privatisierung der Staatsbetriebe vs. Beibehaltung der Staatsbetriebe, welche beim EMG einen sehr starken Zusammenhang mit dem Stimmentscheid aufwies, wurde bei anderen Energieabstimmungen nicht gefragt und so sind hierzu keine vergleichenden Aussagen möglich.

Wir kommen nun zu den Ergebnissen:

Geringe Relevanz der „ökologischen“ Konfliktdimension: Auffallend ist, dass ökologische Wertpräferenzen beim Stimmentscheid zum EMG keine Rolle spielten. Die Einstellung zum Umweltschutz spielte mit Ausnahme der Solarinitiative auch bei den anderen Energievorlagen, zu denen wir vollständige Informationen haben, keine Rolle. Es gibt aber Hinweise darauf (hier nicht weiter berichtet), dass einen bedeutsamen Einfluss auf das Stimmverhalten zu den Anti-Atom-Initiativen hatten.

Tabelle 8: Konfliktdimensionen und ihr Einfluss auf das Stimmverhalten zu den untersuchten Energievorlagen

Wertepräferenzfragen	EMG	Solar-Initiative	Lenkungsabgabe	Förderabgabe	Energie statt Arbeit
Ruhe und Ordnung	n.s.	n.s.	.276**	n.s.	n.s.
starke vs. keine Armee	n.s.	-.270***	-.252**	-.189*	-.538***
Chancengleichheit alle	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Einkommensunterschiede	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Vollbeschäftigung	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Gleichberechtigung Frauen	n.s.	n.s.	n.s.	.144*	n.s.
Gleiche Rechte für Ausländer	.164*	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Umweltschutz vs. Wohlstand	n.s.	.280**	n.s.	n.s.	n.s.
Staatseingriffe vs. Markt	-.260***	.300***	.253**	.215**	.349**
Moderne vs. trad. Schweiz	n.s.	.180*	n.s.	n.s.	n.s.
Föderalismus vs. Zentralismus	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Nagelkerkes R-Quadrat	.105	.235	.203	.148	.294

*** = p<0.001; ** = p<0.01; * = p<0.05; n.s.= nicht signifikant
Die Werte innerhalb der Kolonnen geben den Regressionskoeffizienten B an. Die Werte in der letzten Zeile geben die Pseudo-R-Quadrat-Werte der Modelle an.

Staatseingriffe vs. Deregulierung: Typisches Konfliktmuster für Energievorlagen: Sowohl bei den Energiebesteuerungsvorlagen als auch beim EMG hatte die Einstellung zur Frage der Deregulierung (mehr

Staat vs. mehr Wettbewerb) einen starken Einfluss auf den Stimmentscheid. Der Konflikt zwischen „Etatisten“ und den Anhängern weiterer Deregulierungsmassnahmen verläuft – wie untenstehende Tabelle verdeutlicht – entlang des Links/Rechts-Gegensatzes, jedoch sind die Anteile äusserst ungleich verteilt: Die Befürworter der Marktliberalisierung sind gegenüber den Etatisten klar in der Mehrheit. Personen, die sich politisch links einstufen, befürworten einen starken Staat zwar häufiger als Rechtswähler, aber selbst unter denjenigen, die sich politisch am äussersten linken Rand des politischen Spektrums einstufen, ist der Anteil der Deregulierungsbefürworter höher als der Anteil der Etatisten. Die *ehere* geringe ideologische Prägung des Deregulierungskonflikts wird auch durch eine multivariate Analyse des Zusammenhangs zwischen Wertepräferenzen und Links/Rechts-Einstufung deutlich: Die Konfliktdimension „Etatismus“ vs. „Deregulierung“ weist nur einen geringen Zusammenhang zur Selbsteinschätzung auf einer Links/Rechts-Achse auf.¹²

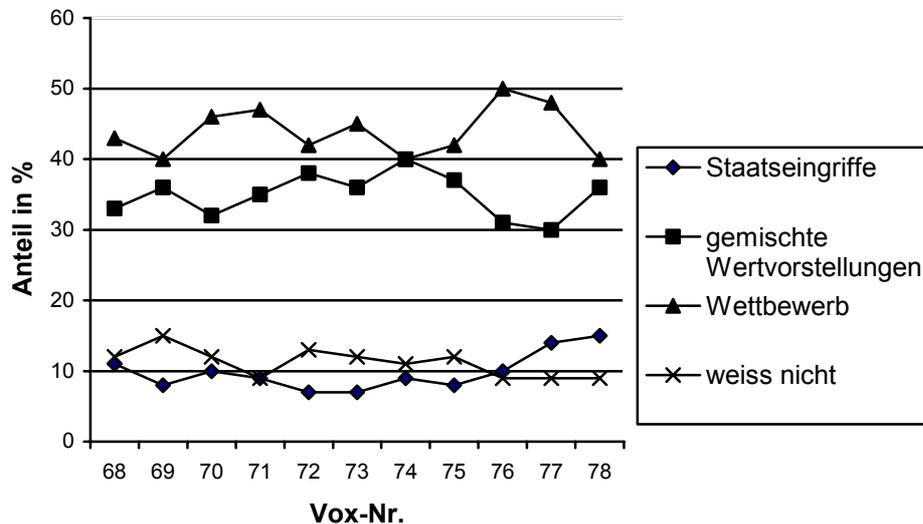
Tabelle 9: Links/Rechts-Einstufung und Einstellung zur Deregulierungsfrage (A91k) VOX 53-77

Einstufung auf Links/Rechts-Achse	<i>Mehr Staat</i>	<i>Gemischte Wertvorstellungen</i>	Mehr Wettbewerb	Weiss nicht/ k.A.
Links aussen	19.4	33.1	38.5	9.0
Links	9.9	38.7	43.7	7.6
Mitte	7.3	32.1	52.9	7.7
Rechts	6.9	28.5	58.9	5.6
Rechts aussen	9.5	23.6	60.4	6.5
VOX 53-77 (n=25952)				
Die Frage (A91k) lautet: „Wünschen Sie sich eine Schweiz mit mehr Staatseingriffen in die Wirtschaft oder eine Schweiz mit mehr Wettbewerb auf dem Markt?“				

Aufschlussreich für die Analyse des Neins zum EMG ist die Entwicklung der Zustimmung zur Deregulierung über die letzten Jahre hinweg.

¹² Dieser Wertepräferenzwandel hängt wohl auch mit den strukturellen Umwälzungen in einem mehr und mehr tertialisierten Arbeitssektor zusammen. Die Industriearbeiterschaft als einer der Antagonisten des Konflikts Arbeit/Kapital und primäres Klientel der Sozialdemokratie (welche sich in der hohen Zeit des „Verteilungsparadigmas“ der Arbeitnehmerinteressen annahm) schwindet anzahlmässig im Verhältnis zur Anzahl Beschäftigter im Dienstleistungssektor. Es verschwindet damit jedoch weder die Sozialdemokratie noch die Idee der sozialen Gerechtigkeit. Letztere hat ihre Vertreter jedoch in einer anderen Interessengruppe gefunden, die dieser Konfliktlinie wie auch der Sozialdemokratie ein neues Gesicht verleihen. Diese „sozio-kulturellen“ Spezialisten unterscheiden sich von der Arbeiterschaft darin, dass sie die einst untrennbar mit der ökonomischen Gleichheit verbundene Vorstellung von sozialer Gerechtigkeit mit libertären Werten wie Marktliberalismus und Selbstverantwortung versetzt, womit sich auch Umverteilungskonflikte nur noch bedingt mit dem Klassegegensatz erklären lassen.

Figur 1: Entwicklung der Einstellungen zur Wertepreferenzfrage „Staatseingriffe vs. Wettbewerb“ (VOX 70-VOX 78)



Die Befürworterschaft eines starken Staates hat im letzten Jahr leicht zugenommen, dies auf Kosten der Gegnerschaft, deren Anteil von 50 auf 40 Prozent gefallen ist. Auch der Anteil derjenigen, die zur Frage des Verhältnisses zwischen Staat und Markt gemischte Wertvorstellungen haben, hat zugenommen.

Geringe ideologische Polarisierung: Schon bei der Analyse des Stimmverhaltens nach politischen Merkmalen wurde klar, dass die Abstimmung über das EMG nur eine geringe ideologische Färbung aufwies. Dies wird durch einen weiteren empirischen Befund gestützt: Die Einstellung zur Armeefrage (starke vs. schwache/keine Armee, A91c) wies bei allen Energievorlagen (gewichtige Ausnahme: EMG!) einen starken Zusammenhang zum Stimmentscheid auf. Dies mag auf den ersten Blick äusserst verwunderlich erscheinen, weist doch die Einstellung zur Armeefrage keinen direkten Zusammenhang zu energiepolitischen Massnahmen auf. Die Einstellung zur Armee steht in der Schweiz jedoch stellvertretend für den Gegensatz zwischen autoritären und anti-autoritären Wertvorstellungen und dieser gesellschaftliche Wertekonflikt hat in der Schweiz einen *stark ideologisch* geprägten Charakter. Der Links/Rechts-Gegensatz spielte beim EMG eine ephemere Rolle, weshalb sich auch der Konflikt zwischen autoritären und anti-autoritären Wertvorstellungen (stellvertretend: Armeefrage) nicht im Stimmverhalten widerspiegelte.

4.6 Fazit und Ausblick

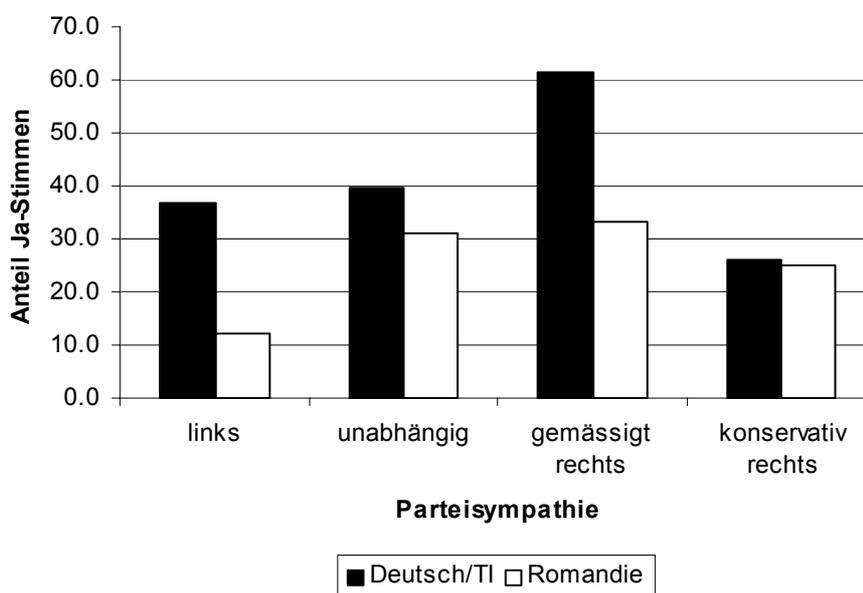
Der Entscheid über das EMG war keine typische energiepolitische Abstimmung. Dem EMG fehlte die für Energievorlagen so charakteristische Links/Rechts-Polarisierung. Der Graben zwischen Befürwortern und Gegnern des EMG verlief nicht entlang traditioneller politischer Konfliktlinien. Genau dies hatte die anderen, von uns untersuchten Energievorlagen ausgezeichnet. Der Grund für die fehlende ideologische Prägung der Abstimmung über das EMG liegt wohl am untypischen Konfliktcharakter der Abstimmung. Ökologische Motive spielten nur eine marginale Rolle beim Stimmentscheid, hingegen hatten die Liberalisierungs- und Privatisierungsfrage einen gewichtigen Einfluss auf das Stimmverhalten.

5 Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger in der Abstimmung zum EMG

5.1 Politische Variablen: Parteisympathie, Regierungsvertrauen und Informiertheitsgrad

Die Bürgerinnen und Bürger entscheiden sich unter anderem aufgrund ihrer allgemeinen politischen Orientierung. Die Parteisympathisanten orientieren sich dabei an den Abstimmungsparolen der Parteien, denen sie nahestehen. Dies erleichtert ihnen die Stimmabgabe. Wir können unterscheiden zwischen Bürgern mit linker Parteisympathie – Sympathien mit den Sozialdemokraten, den Grünen oder anderen Linksparteien, solchen mit gemässigt bürgerlichen Parteisympathien – Sympathien mit der CVP, der FDP, EVP oder der Liberalen Partei, und Bürgern mit Sympathien für das konservative Lager – mit Parteien wie der SVP, der Lega, den Schweizer Demokraten, oder der EDU. Fast ein Fünftel der Schweizer Stimmbürger sympathisiert mit der Linken (19%), rund ein Sechstel (16%) mit dem gemässigt bürgerlichen Lager und ein Achtel (12%) mit den Konservativen. Die übrigen, insgesamt eine Mehrheit (52%) der Stimmbürger, stehen überhaupt keiner Partei nahe.

Figur 1: Unterstützung des EMG nach Parteisympathie und Sprachregion: Anteil Ja-Stimmen



Figur 1 präsentiert den Anteil der Sympathisanten der verschiedenen Lager, welche das EMG in der Abstimmung unterstützt haben. Dabei wird zusätzlich noch zwischen den welschen Anhängern der verschiedenen Lager einerseits und ihren Deutschschweizer (inklusive Tessiner) Kollegen andererseits unterschieden. Es zeigt sich, dass

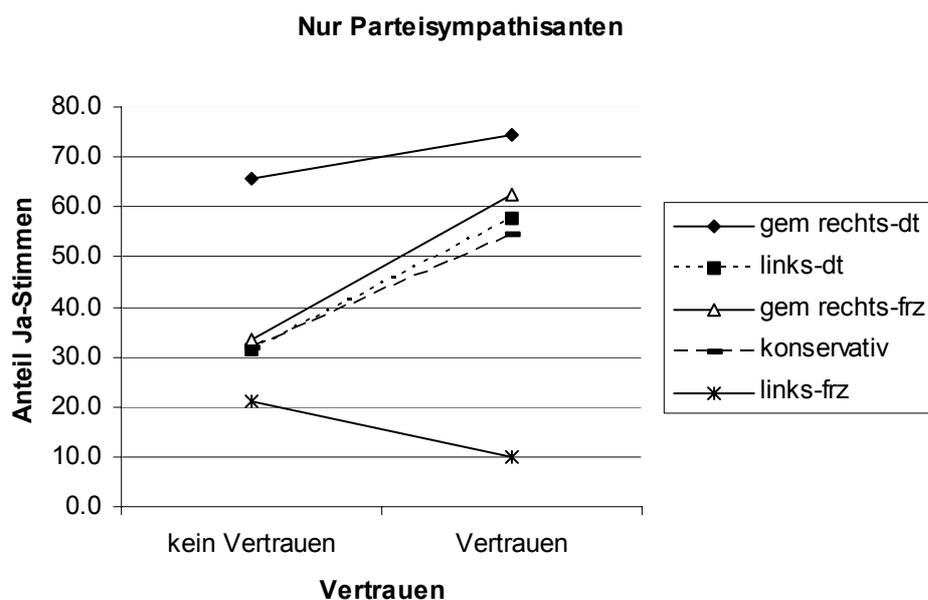
- die Vorlage bei den *gemässigt bürgerlichen Wählern in der Deutschschweiz* am meisten Unterstützung fand: beinahe zwei Drittel von ihnen unterstützten sie;
- die Vorlage dagegen *von allen anderen Gruppen mehrheitlich abgelehnt* wurde: sowohl die linken, als auch die konservativen und die unabhängigen Wähler haben sie mehrheitlich abgelehnt;

- die *Unterschiede zwischen der Romandie und der Deutschschweiz* sind auf der *Linken* und im *gemässigt bürgerlichen Lager* besonders ausgeprägt: nur rund 12% der linken Wähler aus der Romandie (verglichen mit mehr als einem Drittel der Deutschschweizer Wähler auf der Linken) und nur ungefähr ein Drittel der gemässigten bürgerlichen Wähler aus der Romandie haben die Vorlage unterstützt;
- die sprachregionalen Unterschiede bei den *unabhängigen und konservativen Wählern* dagegen relativ gering sind. Da es nur sehr wenige konservative Wähler in der französischsprachigen Schweiz gibt, fällt das diesbezügliche Resultat aber kaum ins Gewicht.

Diese Ergebnisse geben erste Hinweise darauf, dass die Vorlage in der Romandie deutlich anders beurteilt wurde als in der Deutschschweiz.

Zwei zusätzliche politische Variablen, welche im Allgemeinen eine Rolle beim Stimmverhalten der Bürger spielen, sind das *Regierungsvertrauen* einerseits und ihre *vorlagenspezifische Informiertheit* andererseits. Das Regierungsvertrauen spielt bei allen Vorlagen und für alle Gruppen von Stimmbürger eine bedeutende Rolle. Es hat analog zu den Parteiparolen eine heuristische Funktion, welche den Bürgern beim Abstimmungsverhalten einen abgekürzten Entscheid ermöglicht: Bürger, welche der Regierung vertrauen, stimmen den Regierungsvorlagen im allgemeinen eher zu, als Bürger, welche ihr nicht vertrauen. Dies ist auch so beim EMG. *Figur 2* präsentiert die Ergebnisse für verschiedene Typen von *Parteisymphisanten*. Wie diese Figur zeigt, gibt es zwei Gruppen, bei denen das Regierungsvertrauen praktisch keine Rolle spielte: es handelt sich dabei um die gemässigt bürgerlichen Wähler aus der Deutschschweiz und die linken Wähler in der Westschweiz. Diese beiden Gruppe stimmten grossmehrheitlich für bzw. gegen die Vorlage, unabhängig von ihrem Regierungsvertrauen. In diesen Fällen haben wir es vermutlich mit „ceiling“ bzw. „floor“ Effekten zu tun. Die Unterstützung bzw. der Mangel an Unterstützung in diesen Gruppen sind so eklatant, dass das Vertrauen kaum noch eine Rolle spielte. In allen anderen Gruppen von Parteisymphisanten ist jedoch das Vertrauen eine ausschlaggebende, zusätzliche Determinante: Bei den gemässigten bürgerlichen Wählern in der Romandie, bei den Linken in der Deutschschweiz und bei den Konservativen insgesamt verdoppelt sich praktisch die Unterstützung der Vorlage, wenn sie der Regierung vertrauen.

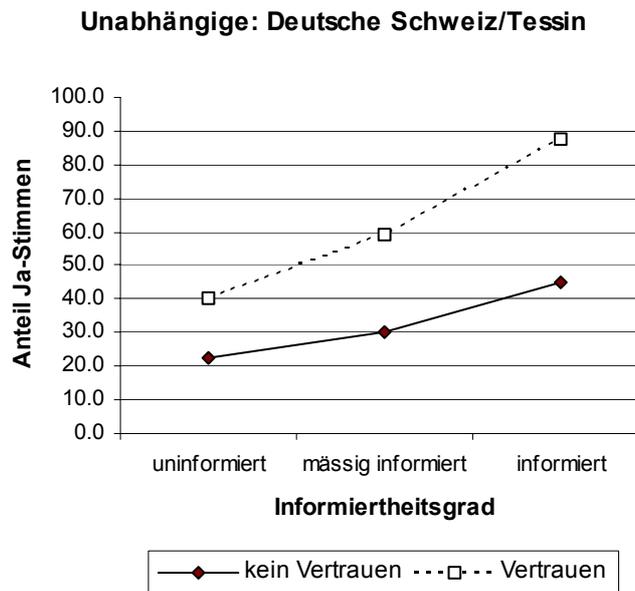
Figur 2: Unterstützung des EMG für Parteisymphisanten nach Art der Parteisymphie, Sprachregion und Vertrauen: Anteil Ja-Stimmen

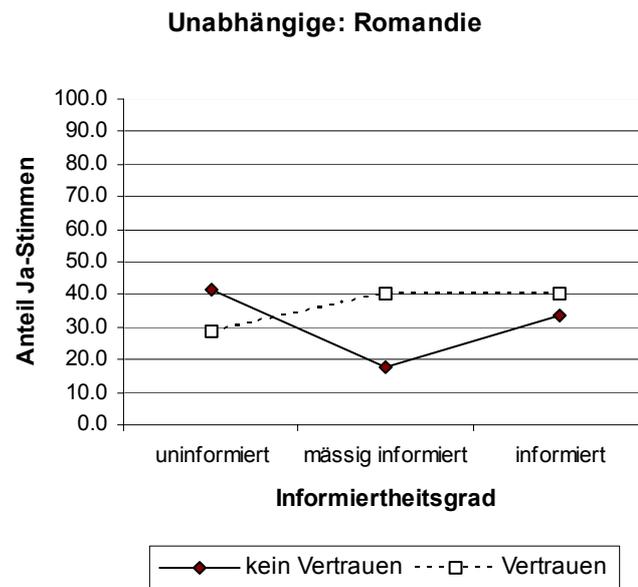


Zur Einschätzung dieser Zusammenhänge sollte man sich vergegenwärtigen, dass heutzutage *rund zwei Drittel der Stimmbürger der Regierung nicht mehr vertrauen*. Das Regierungsvertrauen ist dabei am geringsten bei den Konservativen, aber auch sehr gering bei den Unabhängigen und in der Westschweiz ganz allgemein. Einzig die gemässigt bürgerlichen und linken Wähler der Deutschschweiz vertrauen mehrheitlich der Regierung. Das mangelnde Vertrauen der konservativen Wähler schlug sich in diesem Fall in der Ablehnung der Vorlage nieder, obwohl die konservative Elite die Vorlage im Parlament unterstützt und auch die Ja-Parole ausgegeben hatte. Die konservative Elite hat sich dann allerdings kaum für die Vorlage eingesetzt, was dem diffusen Misstrauen ihrer Wählerschaft ohne Zweifel Vorschub geleistet hat.

Bei den Parteisympathisanten hat der *Informiertheitsgrad* im Gegensatz zum Regierungsvertrauen keinen Effekt. Bei den *Unabhängigen* spielt er dagegen zusammen mit dem Regierungsvertrauen eine grosse Rolle. Uninformierte Bürger neigen i.a. dazu, die Vorlage abzulehnen, wenn sie sich nicht auf Hinweise, wie Parteiparolen verlassen können. Im Sinne einer risikovermeidenden Strategie ist es für jemanden, der über die Vorlage kaum informiert ist, rational, für den bekannteren Status quo zu optieren, d.h. Nein zu stimmen. Wenn wir uns nun die Gruppe der Unabhängigen, d.h. die Mehrheit der Wähler, genauer ansehen, dann sollten wir auch hier zwischen der Deutschschweiz und der Romandie unterscheiden.

Figur 3: Unterstützung des EMG für parteiunabhängige Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nach Sprachregion, Informiertheitsgrad und Vertrauen: Anteil Ja-Stimmen





Wie *Figur 3* zeigt, hatte in der Romandie weder das Regierungsvertrauen, noch der Informiertheitsgrad einen Effekt auf das Stimmverhalten der Unabhängigen beim EMG. Im Gegensatz zur Deutschschweiz lehnten die Unabhängigen in der Romandie das EMG mehrheitlich ab – unabhängig davon, ob sie der Regierung vertrauten oder nicht, oder ob sie über die Vorlage informiert waren oder nicht. In der Deutschschweiz übten dagegen sowohl der Informiertheitsgrad, als auch das Regierungsvertrauen, wie das bei den Unabhängigen im Allgemeinen so üblich ist, einen ganz erheblichen kumulativen Effekt aus. So liegt die Zustimmung zum EMG bei den Deutschschweizer Unabhängigen, welche der Regierung vertrauen, bei gegebenem Informiertheitsgrad praktisch doppelt so hoch wie bei jenen, welche der Regierung nicht vertrauen. Analog verdoppelt sich bei gegebenem Vertrauen auch ihre Zustimmung mit steigendem Informiertheitsgrad. Insgesamt variiert der Zustimmungsgrad unter den Deutschschweizer Unabhängigen (immerhin rund 30% der Stimmbeteiligten) von rund 20% bei den uninformierten Bürgern ohne Regierungsvertrauen bis zu rund 90% bei den informierten Bürgern mit Regierungsvertrauen.

Die Tatsache, dass die informierteren, politisch ungebundenen Deutschschweizer Wähler im Gegensatz zu den entsprechenden Wählern in der Westschweiz das EMG stärker unterstützten als die uninformierten Wähler, ist ein zweiter Hinweis darauf, dass die öffentliche Debatte – Wahlkampagne *und* Diskussion der Vorlage im redaktionellen Teil der Medien – in der Romandie anders verlaufen ist als in der Deutschschweiz. In der Westschweiz ist es den Befürwortern des EMG offensichtlich nicht gelungen, die Bürger zu erreichen und zu überzeugen.

5.2 Projektbezogene Argumentation

In der VOX-Umfrage werden den Befragten jeweils eine Serie von Pro- und Kontra-Argumenten zu den verschiedenen Abstimmungsvorlagen zur Beurteilung vorgelegt. Es handelt sich dabei jeweils um die nach der Einschätzung der die Befragung leitenden Institute wichtigsten Argumente der beiden Lager. Beim EMG wurden sieben Argumente präsentiert – drei Pro- und drei Kontra-Argumente zur Stromliberalisierung im Besonderen, sowie ein Kontra-Argument betreffend den Abbau des Service public. Zusätzlich wurde auch eine allgemeine Frage zum Service public gestellt, welche in diesem Zusammenhang von besonderem Interesse ist. Für den Wortlaut der einzelnen Argumente vergleiche man den folgenden Kasten.

Wir haben einige Argumente zum Elektrizitätsmarktgesetz zusammengestellt. Geben Sie bitte jeweils an, was Sie von diesen Ansichten halten. Sind Sie voll einverstanden, eher einverstanden, eher nicht einverstanden oder überhaupt nicht einverstanden? ---

1. Vom EMG profitieren nur die *Grossverbraucher*. Für die Kleinbezüger werden die Preise wie im Ausland steigen.
2. Das EMG ist *ökologisch sinnvoll*, weil es die Wasserkraft und andere erneuerbare Energien fördert.
3. Das EMG setzt die *Versorgungssicherheit* in der Schweiz unnötigerweise aufs Spiel.
4. Mit dem EMG werden die Strompreise transparent. Die Konsumenten können dann selber vergleichen.
5. Das EMG öffnet die Tür zum Abbau vom *Service public* und zu weiteren Liberalisierungen bei der Post und der SBB.
6. Das EMG gibt der Öffnung und dem Wettbewerb im Strommarkt *klare Leitplanken*, die eine unkontrollierte Liberalisierung verhindern.
7. Das Elektrizitätsmarktgesetz ist gar *nicht nötig*.

Möchten Sie....

Eine Schweiz, die alle ihre Staatsbetriebe wie die Post, die Swisscom und die SBB privatisiert oder eine Schweiz wo der Bund die Kontrolle über die Staatsbetriebe behält.

Tabelle 1 zeigt die Verteilung der Stichprobe in Bezug auf die acht Argumente. In dieser Tabelle finden man zuerst die drei Pro-Argumente, gefolgt von den drei Kontra-Argumenten und den beiden Argumenten zum Service public. Dabei fallen zwei Aspekte unmittelbar auf:

- die Stimmbürger sind in Bezug auf die Mehrzahl der Argumente *ziemlich gespalten*: Befürwortung und Ablehnung halten sich in fünf der acht Fälle in etwa die Waage;
- die Stimmbürger sind mit einer Ausnahme in Bezug auf alle Argumente *relativ stark verunsichert*: abgesehen von der Frage zu den Staatsbetrieben gibt es bei allen Argumenten eine Minderheit von rund einem Fünftel, die nicht in der Lage war, die Frage zu beantworten.

Tabelle 2 präsentiert die Korrelationen zwischen diesen Argumenten. Dabei zeigt sich deutlich der positive Zusammenhang innerhalb der Pro- bzw. der Kontra-Argumente und der negative Zusammenhang zwischen Pro-Argumenten einerseits und Kontra-Argumenten andererseits. Es zeigt sich auch, dass die Argumente zum Service public mit den Kontra-Argumenten positiv und mit den Pro-Argumenten negativ korreliert sind, aber dass die jeweiligen Korrelationen schwächer sind als die übrigen Werte in der Tabelle. Dies deutet bereits an, dass es sich bei der Argumentation zum Service public um einen speziellen Aspekt handelt, der etwas quer zur spezifischeren Argumentation zur Strommarkt-Liberalisierung verläuft.

Tabelle 1: Verteilung auf den Argumenten-Variablen: Prozentwerte

	Kontrollierte Öffnung	Ökologisch sinnvoll	Strompreise transparent	Grossverbraucher	Versorgungssicherheit	nicht nötig	Angst vor Abbau Service public	Bundeskontrolle über Staatsbetriebe
nicht einverstanden	31.3	27.1	34.7	25.5	43.6	37.9	31.2	27.8
weiss nicht	25.9	21.5	19.8	20.2	20.8	20.8	20.5	5.5
einverstanden	42.8	51.4	45.5	54.4	35.5	41.4	48.3	66.7
total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Tabelle 2: Korrelationen zwischen den Argumenten-Variablen

	Kontrollierte Öffnung	Ökologisch sinnvoll	Strompreise transparent	Grossverbraucher	Versorgungssicherheit	nicht nötig	Angst vor Abbau Service public	Bundeskontrolle über Staatsbetriebe
Kontrollierte Öffnung	.							
Ökolog. Sinnvoll	0.39	.						
Strompreise transp.	0.42	0.41	.					
Grossverbraucher	-0.30	-0.32	-0.36	.				
Versorgungssicherheit	-0.34	-0.37	-0.40	0.44	.			
Nicht nötig	-0.40	-0.35	-0.36	0.39	0.42	.		
Abbau Service public	0.00	-0.06	-0.15	0.19	0.28	0.13	.	
Bundekontrolle	-0.14	-0.13	-0.28	0.19	0.15	0.19	0.15	.
N	607	605	605	605	605	607	605	1003

Tabelle 3: Faktorenanalyse der Pro- und Kontraargumente

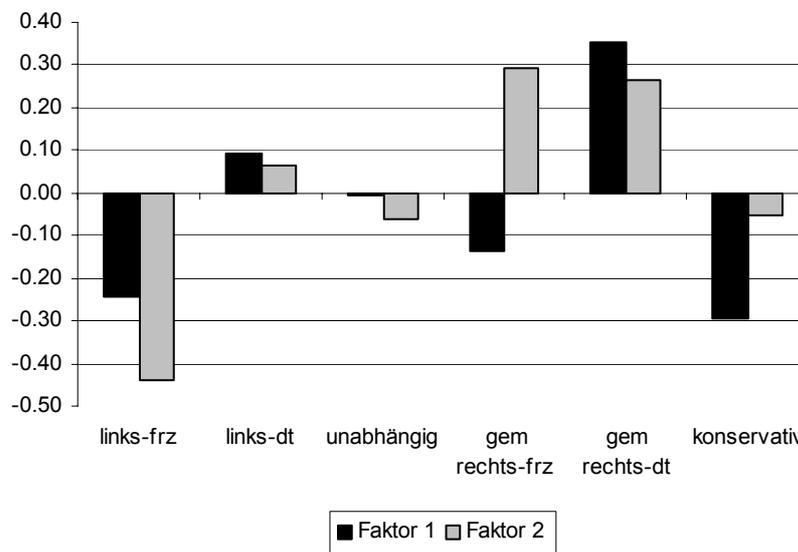
Indikator	Faktor 1 Strommarkt- Liberalisierung	Faktor 2 Service public
kontrollierte Öffnung	0.768	0.100
ökologisch sinnvoll	0.719	-0.011
Strompreise transparent	0.668	-0.260
Grossverbraucher profitieren	-0.560	0.393
Versorgungssicherheit kritisch	-0.589	0.437
nicht nötig	-0.671	0.206
Abbau Service public	0.069	0.853
Privatisierung Post	-0.182	0.515
Eigenwert	2.95	1.07

Dieser Eindruck wird durch eine *Faktorenanalyse* der acht Argumente bestätigt. Wie *Tabelle 3* zeigt, ergeben sich aus einer solchen Analyse zwei Faktoren: ein erster Faktor, auf welchem alle spezifisch die Strommarkt-Liberalisierung betreffenden Argumente laden, sowie ein zweiter Faktor, der in erster Li-

nie mit den beiden Argumenten zum Service public und in begrenztem Masse auch mit den übrigen Kontra-Argumenten zusammenhängt.

Die Art der Argumentation hängt natürlich ihrerseits von der politischen Orientierung der Stimmbürger ab. So argumentierten die linken, französischsprachigen Wähler aus der Romandie insgesamt sowohl stark gegen die Strommarkt-Liberalisierung im Besonderen, als auch gegen den Abbau des Service public im Allgemeinen. Umgekehrt haben die gemässigten, bürgerlichen Wähler aus der Deutschschweiz sowohl deutlich zugunsten der Strommarkt-Liberalisierung und zugunsten von Privatisierungen argumentiert. Dies geht aus *Figur 4* hervor.

Figur 4: Unterstützung der Argumente zur Strommarktliberalisierung (Faktor 1) und zum Service public (Faktor 2) für Parteisymphathisanten nach Art der Parteisymphathie und Sprachregion: durchschnittliche Faktorwerte¹⁾



1) Für Faktor 1 bedeuten positive Werte „für Strommarkt-Liberalisierung“, negative Werte „gegen Strommarkt-liberalisierung; für Faktor 2 bedeuten positive Werte „für Privatisierung bzw. keine Angst vor Abbau des Service public“, negative Werte bedeuten „gegen Privatisierung bzw. Angst vor Abbau des Service public“.

Diese Figur zeigt auch, dass die linken Wähler aus der Deutschschweiz und die unabhängigen Wähler hinsichtlich der beiden Arten von Argumenten insgesamt ziemlich unentschieden sind. In Bezug auf die welschen, gemässigten bürgerlichen Wähler ergibt sich, dass sie zwar die Privatisierungen im allgemeinen unterstützen, aber die Argumente gegen die Strommarkt-Liberalisierung zum Teil übernommen haben. Die konservativen Wähler schliesslich teilen insgesamt am deutlichsten die Argumente gegen die Strommarkt-Liberalisierung, sind aber in Bezug auf den Service Public ziemlich unentschieden.

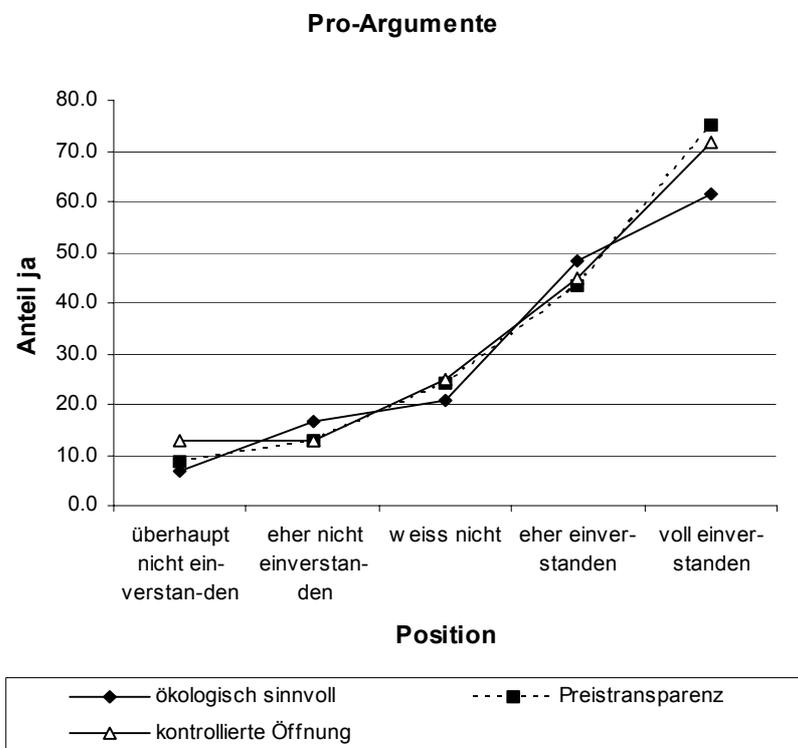
Wie wirken sich nun aber die Argumentationen auf den Abstimmungsentscheid aus. Betrachten wir dazu zunächst die einzelnen Argumente im Detail: *Figur 5* präsentiert zuerst den Zusammenhang zwischen den Stellungnahmen zu den Pro-Argumenten und dem Stimmentscheid und anschliessend den entsprechenden Zusammenhang für ein Kontra-Argument und das Argument zum Abbau des Service public. Bei den *Pro-Argumenten* ist der Zusammenhang jeweils sehr eng: wer mit ihnen voll einverstanden ist, hat die Vorlage in der Regel unterstützt, wer mit ihnen nicht einverstanden ist, hat sie abgelehnt. Interessant sind hier aber zwei Details:

- wer nicht weiss, wie ein Argument zu beurteilen ist (man erinnere sich, dass dies jeweils rund ein Fünftel der Stimmbürger betrifft), der stimmt gegen die Vorlage.
- wer mit den Argumenten nur „eher“ einverstanden ist, der unterstützt die Vorlage auch nicht unbedingt: nur knapp die Hälfte dieser „eher“ einverstandenene Wähler haben die Vorlage unterstützt.

Beim *Gegenargument zu den „Grossverbrauchern“* ergibt sich ein spiegelbildliches Resultat: wer mit ihm nicht einverstanden ist, unterstützt die Vorlage überwiegend, wer es akzeptiert, lehnt sie überwiegend ab. Verglichen mit diesem Gegenargument polarisiert die Einstellung zum *Abbau des Service public* aber erheblich weniger: selbst diejenigen, welche überhaupt nicht einverstanden sind mit dem Argument, das EMG öffne dem Abbau des Service public die Tür, haben die Vorlage mehrheitlich abgelehnt! Dies deutet schon an, dass die Argumente zum Service public nicht die wichtigsten Argumente bei der Ablehnung der EMG-Vorlage waren.

Wir können diese Zusammenhänge nun mittels Regressionsanalysen noch etwas systematischer untersuchen. Die entsprechenden Resultate finden sich in *Tabelle 4*. Im ersten Teil der Tabelle findet man die Erklärung des Stimmverhaltens aufgrund der *detaillierten Argumentation* anhand der acht erhobenen Argumente. Die Reihenfolge der Argumente ist dieselbe wie in den vorangegangenen Tabelle – zunächst kommen die Pro-Argumente, dann die Gegenargumente und schliesslich die Argumente zum Service public. Die Regressionskoeffizienten zeigen die Bedeutung jedes einzelnen Arguments für den Stimmentscheid. Die Grössenordnung der Koeffizienten ist vergleichbar, da sie alle mit derselben Skala gemessen wurden.

Figur 5: Unterstützung von Argumenten und Unterstützung des EMG: Anteil Ja-Stimmen



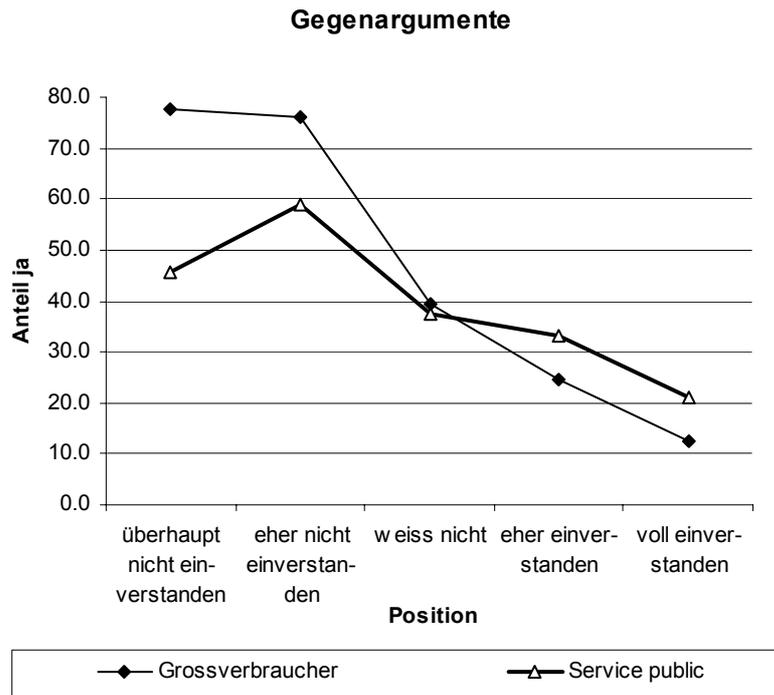


Table 4: Stimmverhalten in Abhängigkeit von der Positionierung in Bezug auf die acht Argumente: unstandardisierte logistische Regressionskoeffizienten, Standardfehler und Signifikanzniveaus¹⁾

a) Alle ursprünglichen Indikatoren

Indikator	Regressionskoeffizient B	Standardfehler
Konstante	0.897	0.980
kontrollierte Öffnung	0.502***	0.125
ökologisch sinnvoll	0.287*	0.129
Strompreise transparent	0.480***	0.122
Grossverbraucher profitieren	-0.575***	0.115
Versorgungssicherheit kritisch	-0.315**	0.121
nicht nötig	-0.321**	0.105
Abbau Service public	-0.246*	0.108
Privatisierung Post	-0.266***	0.071
Pseudo-R2: Cox	0.480	
Pseudo-R2: Nagelkerke	0.656	

b) nur Faktoren

Faktor	Regressionskoeffizient B	Standardfehler
Konstante	-1.153***	0.156
Faktor 1: Strommarktliberal.	2.304***	0.211
Faktor 2: Service public	-1.259***	0.161
Pseudo-R2: Cox	0.474	
Pseudo-R2: Nagelkerke	0.648	

1) Signifikanzniveaus: .001=***, .01=**, .05=*

Alle Argumente haben einen statistisch mehr oder weniger signifikanten Effekt auf den Stimmentcheid, was bedeutet, dass sie alle in mehr oder weniger bedeutendem Ausmass zum Stimmentcheid beigetragen haben. Die mit Abstand *wichtigsten Argumente* waren aber

- das Gegenargument zu den *Grossverbrauchern* (dass sie die einzigen sind, die profitieren, während die Preise für die Kleinbezüger wie im Ausland steigen werden)
- das Pro-Argument der *kontrollierten Öffnung* („klare Leitplanken“, „Verhinderung einer unkontrollierten Liberalisierung“)
- das Pro-Argument zur *Transparenz der Strompreise*

Die Argumente zum Service public waren ebenso zweitrangig wie die Argumente zur Ökologie, zur Versorgungssicherheit, und zur Unnötigkeit der Liberalisierung. Die relativ untergeordnete Bedeutung der Argumente zur Versorgungssicherheit ist angesichts ihrer zentralen Bedeutung während der Kampagne besonders bemerkenswert.

Im zweiten Teil der Tabelle wird das Stimmverhalten *zusammenfassend mit den beiden Faktoren erklärt*. Erneut ist die Grössenordnung der beiden Regressionskoeffizienten vergleichbar. Es zeigt sich, dass der erste Faktor mit den spezifischen Argumenten zur Strommarkt-Liberalisierung ungefähr zweimal so viel erklärt wie der zweite Faktor zum Service public. Beide sind aber sehr signifikant, was bedeutet, dass beide Faktoren in wesentlichem Masse zum Stimmentcheid beigetragen haben. Sowohl die detaillierte, wie auch die zusammenfassende Analyse erklären insgesamt (je nach Indikator) zwischen der Hälfte und zwei Dritteln der Varianz im Stimmentcheid. Dies entspricht in etwa dem *Durchschnitt der letzten 20 Jahre*. Das EMG fällt also hinsichtlich der Bedeutung der Argumentation für den Stimmentcheid nicht aus dem Rahmen des üblichen. Die Argumentation ist ganz allgemein sehr bedeutsam für den Stimmentcheid.

Die zentrale Bedeutung des Arguments zu den Grossverbrauchern: dieses Argument wirkte in beiden Landesteilen in gleicher Weise auf den Stimmentcheid, fand aber signifikant mehr Unterstützung in der Westschweiz, was die stärkere Westschweizer Ablehnung zum Teil erklärt. Das Argument fand die stärkste Unterstützung bei den Westschweizer Unabhängigen und Linken (47% bzw. 46% voll einverstanden) und bei den Konservativen insgesamt (44% voll einverstanden). Es war deutlich weniger einflussreich bei den Deutschschweizer Linken, gemässigt Bürgerlichen und Unabhängigen (26%, 27% bzw. 31% voll einverstanden). Die Bedeutung dieses Arguments gibt einen Hinweis auf *die zentrale Schwäche der Vorlage in den Augen vieler Stimmbürger*, welche argumentiert und informiert entschieden haben: die Vorlage brachte ihnen als Konsumenten, die sie ja letztlich auch sind, herzlich wenig. Wieso etwas ändern, wenn man keinen materiellen Vorteil hat und wenn im übrigen einiges unklar, unverständlich und kompliziert bleibt? So etwa lässt sich die Grundstimmung der Stimmbürger, welche diese Vorlage argumentativ abgelehnt haben, zusammenfassen.

5.3 Zusammenfassung

Wir können nun abschliessend noch die Bedeutung der verschiedenen Typen von Bestimmungsgründen für den Ausgang der EMG-Abstimmung zusammenfassen. *Tabelle 5* präsentiert die Ergebnisse der zusammenfassenden Regressionsanalysen. Zunächst wird versucht (Kolonne 1), das Stimmverhalten beim EMG allein mit sozio-demographischen Variablen – Geschlecht, Alter, Bildung, Stadt-Land, Sprachregion – zu erklären. Abgesehen von der Sprachregion sind wir in der bisherigen Darstellung auf diese Aspekte nicht eingegangen. Wie man nun sieht mit gutem Grund: diese Aspekte erklären nur sehr wenig in Bezug auf den Abstimmungsausgang.

Tabelle 5: Resultate der logistischen Regressionsanalyse: Effekt-Koeffizienten (Exp (B)) (nur für Respondenten, die an der Abstimmung teilgenommen haben; n=503)¹⁾²⁾

	Soziodemographische Variablen (1)	Politische Variablen (2)	Beide (3)	Beide + Argumente (4)
Konstante	1.42 ⁻¹	3.23 ^{-1***}	2.79	1.03
Geschlecht	1.40 ⁻¹		1.29 ⁻¹	1.57 ⁻¹
Alter	1.01		1.01	1.01 ⁻¹
Bildung	1.44 ^{**}		1.29	1.06 ⁻¹
Stadt	1.1		1.10	1.39 ⁻¹
Romandie	1.86 ^{-1**}		1.16 ⁻¹	3.14 ^{-1*}
Vertrauen		2.29 ^{***}	2.04 ^{***}	1.08
Informationsstand		1.02	1.04	1.41 ⁻¹
Links (Romandie)		3.30 ^{-1**}	3.59 ^{-1*}	3.04 ⁻¹
Links (Deutsch, TI)		1.10 ⁻¹	1.12 ⁻¹	1.56 ⁻¹
Gemässigt bürgerlich (Deutsch, TI)		3.25 ^{***}	3.32 ^{**}	3.46 [*]
Gemässigt bürgerlich (Romandie) konservativ		1.12 ⁻¹	1.0	1.51 ⁻¹
Unabhängig-Informiert-Deutsch/TI		1.03 ⁻¹	1.01 ⁻¹	1.31 ⁻¹
Factor1 (Strommarkt-Liberalisierung)				10.34 ^{***}
Factor2 (Service public)				3.48 ^{-1***}
Pseudo-R2: Cox	0.05	0.10	0.12	0.49
Pseudo-R2: Nagelkerke	0.07	0.14	0.16	0.67

1) Diese Koeffizienten geben die Gewinnchancen für das EMG in Abhängigkeit von einer Verschiebung um eine Einheit auf der jeweiligen unabhängigen Variablen an. Bei einem Effekt-Koeffizienten von 1, sind die Chancen eines Ja gleich den Chancen eines Nein. Bei einem Koeffizienten grösser als 1, nehmen die Chancen eines Ja bei einer Veränderung der unabhängigen Variablen um eine Einheit zu, bei Koeffizienten zwischen 0 und 1 nehmen diese Chancen entsprechend ab. Für Koeffizienten zwischen 0 und 1 werden die Kehrwerte (z.B. 1.40⁻¹ für das Geschlecht in der ersten Kolonne) präsentiert, womit sie in ihrer Grössenordnung vergleichbar werden mit den Koeffizienten grösser als 1 (vgl. Urban 1993: 40-44).

2) Signifikanzniveaus: .001=***, .01=**, .05=*

Eine gewisse Rolle spielt neben der *Sprachregion* noch das *Bildungsniveau* – vor allem in der Deutschschweiz. Alter, Geschlecht und Stadt-Land waren dagegen bei dieser Abstimmung völlig irrelevant. Die fehlende Bedeutung der Unterscheidung zwischen *städtischen und ländlichen Umgebungen* ist hier vor allem deshalb bemerkenswert, weil sie andeutet, dass der Einfluss der lokalen EW-Notablen in ländlichen Gegenden keineswegs entscheidend für die Ablehnung der Vorlage war. Wenn wir nur die parteiungebundenen Wähler betrachten, so zeigt sich, dass sich deren Stimmverhalten in der Deutschschweiz auf dem Lande und in der Stadt nicht unterscheidet, dass sie aber in der Westschweiz auf dem Lande doppelt so stark zugunsten der Vorlage gestimmt haben wie in den Städten (42% zu 20% Ja-Anteil). Die Vorlage ist also in der Romandie vor allem in den Städten gescheitert. Einzig gemässigt bürgerliche Wähler in der Deutschschweiz haben die Vorlage auf dem Land signifikant häufiger unterstützt als in der Stadt. Dies ist der einzige, schwache Hinweis für einen möglichen Einfluss der EW-Notablen.

Was die *politischen* Variablen betrifft, so erweisen sich zusammenfassend vier Aspekte als relevant (Kolonne 2): das *Regierungsvertrauen* ganz allgemein, die negative Haltung der *Linken in der Romandie* und die positive Haltung des *gemässigten bürgerlichen Lagers in der Deutschschweiz*, sowie der *Informiertheitsgrad bei den Unabhängigen in der Deutschschweiz*. Führt man sozio-demographische und politische Variablen zusammen in die Analyse ein (Kolonne 3), so verschwinden die Effekte von Bildung und Sprachregion. Der Effekt der vier relevanten politischen Aspekte bleibt erhalten. Zusam-

men erklären diese Variablen jedoch höchstens einen Sechstel der Varianz des Stimmverhaltens. Die zentralen Variablen sind die *Argumente*. Führt man diese ein, verschwindet insbesondere der Effekt des Vertrauens. Daraus können wir schliessen, dass das Regierungsvertrauen einen grossen Einfluss auf die Art der Argumente hat, die man akzeptiert bzw. die man ablehnt. Der Einfluss des Regierungsvertrauens auf das Stimmverhalten ist also in erster Linie *indirekt*: es wirkt via Argumentationsmuster. Dagegen bleiben zwei der anderen drei politischen Aspekte immer noch relevant, auch wenn wir die Argumentation kontrollieren. Nicht mehr signifikant ist der Effekt für die Westschweizer Linken. Dafür wird der Effekt für die Romandie erneut signifikant. Dies deutet an, dass sich *in der Romandie* unabhängig von der detaillierten Argumentation zum EMG *generell und lagerübergreifend eine negative Grundstimmung gegen die Vorlage verbreitet hat*, und dass dort zusätzliche Faktoren (wie etwa die Glaubwürdigkeit der Persönlichkeiten der Gegner) zur Niederlage der Vorlage beigetragen haben. In der Deutschschweiz dagegen erwiesen sich die Anhänger des gemässigt bürgerlichen Lagers als besonders loyal gegenüber der Vorlage, die sie in einem Masse unterstützten, das sich weder mit ihrer Argumentation, noch mit ihrem Regierungsvertrauen vollständig erklären lässt. Dasselbe trifft auch auf die informierten parteiungebundenen Wähler in der Deutschschweiz zu.

Damit können wir zusammenfassen: die Vorlage ist trotz diesem punktuellen Goodwill in der Deutschschweiz *vordergründig* gescheitert

- an der *Mobilisierung der Linken* und der *lagerübergreifenden Ablehnung in der Romandie*
- am *passiven Widerstand der Konservativen*, deren Deutschschweizer Sprachrohre sich nicht für die Vorlage eingesetzt haben.

Hinter diesen vordergründigen Elementen verbirgt sich aber *eine zentrale inhaltliche Schwäche der Vorlage*, welche der Mobilisierung der Linken Vorschub leistete und insbesondere auch zu einer breiten Resonanz ihrer Argumente bei parteiungebundenen Wählern und beim misstrauischen Gros der konservativen Wähler führte: *die Tatsache, dass sie für die Konsumenten nichts zu bieten hatte*.

6 Schlussfolgerungen

Das Kapitel fasst die Ergebnisse dieser Studie zum EMG in acht Punkten zusammen und gibt für die Zukunft ein paar Anregungen zu bedenken.

6.1 Zusammenfassung

Ausgangslage

Die Abstimmung zum EMG kam zum falschen Zeitpunkt. Sich verschlechternde Wirtschaftslage, abnehmende Glaubwürdigkeit neoliberaler Rezepte und sich steigernder Unmut über die „Nieten in Nadelstreifen“ sind von der Verwaltung unbeeinflussbare Rahmenbedingungen für ein Gesetz, das unter der Voraussetzung, den Markt zu öffnen, angetreten war.

1. Das EMG wurde am 22. September 2002 von den Stimmbürgern vor allem deshalb abgelehnt, weil es keine direkten Vorteile für den Konsumenten brachte. Sonst übliche Bestimmungsgründe für das Abstimmungsverhalten (Regierungsvertrauen, Informiertheit, Links-Rechts-Gegensatz) spielten insbesondere in der Westschweiz keine Rolle. Hier wurde das Gesetz quer durch alle „Lager“ abgelehnt. In der Deutschschweiz lehnten die Sympathisanten der SP und der SVP (trotz der Ja-Parole der Partei) das Gesetz mehrheitlich ab. Die Befürworter des EMG wollten den Konsumenten keinen persönlichen Vorteil versprechen, was der Mobilisierung der Gewerkschaften Vor-schub leistete und auch zu einer breiten Resonanz ihrer Argumente bei parteiungebundenen Wählern und beim misstrauischen Gros der Anhänger des konservativen Lagers führte.
2. Die gewohnheitsmässig bei Energievorlagen identitätsversichernde Polarisierung zwischen Links und Rechts spielte beim EMG nicht. Das gemässigt-bürgerliche Lager, das kompromissgewohnt die Marktöffnung befürwortete, unterlag einer doppelten Opposition von links und rechts. Es ging in der Volksabstimmung nicht um die Frage „Staat oder Markt“, die seit Mitte der achtziger Jahre diskutiert wird und von den Befürwortern des EMG in den Mittelpunkt gestellt wurde, sondern vermutlich um einen Entscheid zwischen globalisierungsdiskussionsgeschädigten Verlierern und „weltoffenen“, nicht an einen vertrauten Ort gebundenen Nutznießern der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung. Diese, für die schweizerische Referendumsdemokratie neue politische Konstellation, durchkreuzte die Erwartungen der etablierten Akteure. Damit zeichnet sich möglicherweise eine zukunftsbestimmende Konfliktlinie ab.
3. Die Abstimmungskampagne wurde quantitativ eindeutig von befürwortenden Inseraten dominiert. Die Aufforderungen zu einem Ja argumentierten – angesichts der sehr heterogenen Koalition verständlich – kognitiv-sachlich. Die Gegner des Gesetzes dagegen setzten bewusst auf Emotionen. Damit sprachen sie, wenn auch mit vorwiegend „entscheidungsirrelevanten“ Argumenten, den entscheidenden Bauch der Stimmbürger an.
4. Die redaktionellen Beiträge in den Tageszeitungen waren von der Auseinandersetzung innerhalb der SPS dominiert. Diese Auseinandersetzung verwischte die Fronten und trug zur allgemeinen Verunsicherung der Bürger in Bezug auf diese Vorlage bei. Insgesamt hatten die Befürworter der Vorlage aber auch im redaktionellen Teil – selbst in der Westschweiz – ein Übergewicht.
5. Das Argument der Versorgungssicherheit, welches die Gegner des Gesetzes vor allem verwendeten, spielte für die Stimmbürger bestenfalls eine zweitrangige Rolle. Dasselbe gilt für das Argument zum Abbau des Service public. Das Argument der (kontrollierten) Liberalisierung hatte im allgemein ungünstigen Umfeld viel von seinem Glanz verloren. Es spielte zwar bei der Entscheidung der Stimmbürger eine Rolle, konnte aber nur eine Minderheit von der Qualität des Gesetzes überzeugen. Die übrigen, in den Verhandlungen der Eliten zur EMV heftig umstrittenen, Themen interessierten in der öffentlichen Diskussion nicht und spielten für die Abstimmung überhaupt keine Rolle.

6. Die sich unter den Eliten abspielende, konkretisierende Debatte um die EMV verunsicherte im Gegenteil einen grossen Teil der regionalen und lokalen, konservativen Eliten, sodass diese sich nur lau für das Gesetz einsetzten. Häufig scheinen sie sich auch „hinter vorgehaltener Hand“ gegen das EMG ausgesprochen zu haben.
7. Der Koalitionsbildungsversuch des UVEK/BFE mittels der Transparenz einer (in der Verwaltung unterschiedlich bewerteten) vorgezogenen Verordnung (EMV) ist fehlgeschlagen. Die Gegner des Gesetzes wollten sich an diesen Verhandlungen gar nicht beteiligen. Bei den grundsätzlichen Befürwortern der Marktöffnung, welche die „Kröten des Gesetzes“ in freundeidgenössischer Manier schlucken wollten, erwies sich das Vorgehen weitgehend als kontraproduktiv. Mit jeder Konkretisierung einer Gesetzesbestimmung in der EMV wurden alte Gräben aufgerissen und Interessengegensätze neu akzentuiert.
8. Angesichts dieser Situation war der zwischen dem BFE und der Preisüberwachung nicht frühzeitig ausgeräumte, und über Monate ausgetragene Konflikt zum System der Bewertung von Investitionen (Buchwert versus Wiederbeschaffungszeitwert) nicht eben hilfreich. Der interne Streit verstärkte das Misstrauen gegenüber einem Regulator, der nicht genau zu wissen schien, was er wollte.

6.2 Überlegungen zur Zukunft

Gemäss Auftrag soll dieser Bericht auch auf die Frage eingehen, welche Lehren man aus dem gescheiterten EMG-Prozess ziehen könnte. Aus der Sicht der Autoren sind folgende Anregungen bedenkenswert:

- Eine Marktöffnung im Elektrizitätsbereich scheint für die Mehrheit der Stimmbürger-Konsumenten nur unter der Auflage zustimmungsfähig, dass ein klarer, direkter Vorteil (z.B. niedriger Preis) herauschaut, sonst ist eine Veränderung des gut funktionierenden Systems nicht begründbar. Die Begründung für Veränderungen müsste zudem „pro-aktiv“ (zugespitzt: freie Stromwahl für freie Bürger) sein und nicht reaktiv (Verhinderung unkontrollierter Liberalisierung). Wenn schon ein Gegner aufgebaut werden muss, sollten die Grossverteiler und Grosskonsumenten in der Öffentlichkeit explizit nicht zu den Gewinnern gehören.
- Das EMG scheint von einer Koalition von Modernisierungsverlierern und -gegnern abgelehnt worden zu sein. Wir vermuten, dass ähnliche Konstellationen in Zukunft häufiger auftreten könnten. Die administrative Problembearbeitung sollte als Alternative zum „Konzert der Etablierten“ immer auch eine potentielle Koalition dieser Verlierer und Gegner prüfen.
- Transparenz ist zweischneidig. Sie macht nicht nur den Schluss möglich: „Da weiss man, was man hat“, sondern informiert auch im Detail über mögliche negative Konsequenzen in bezug auf die eigenen Interessen.
- Das Handeln des Bundes wird von den gesellschaftlichen Kräften nicht als monolithisch gesehen. Auffassungsunterschiede zwischen Bundesstellen werden damit zu Ansatzpunkten für Strategien der Verbände, Interessen durchzusetzen.
- Das Austesten von Konsenschancen bzw. die Kompromissbildung seitens federführender Bundesämter sollte systematisch in Rechnung stellen, dass gesellschaftliche Akteure nicht automatisch durch ihre Einbindung in den Entscheidungsprozess einen kompromissorientierten Problemlösungsansatz verfolgen müssen. In bestimmten Sachfragen kann es für einzelne Akteure rationaler sein, eine Position der Verweigerung einzunehmen, um ihre Organisationsfähigkeit zu sichern. Die gesellschaftliche Fragmentierung fordert häufiger als früher, die interne Verpflichtungsfähigkeit von Verbänden heraus.
- Für die Kompromissbildung ist weiter zu bedenken, dass die Stellungnahme kollektiver Akteure (Spitzenverbände) heute als „Monitoring“ der öffentlichen Meinung nicht mehr ausreicht. Um den „Puls der Zeit“ zu fühlen, müssten alle verbandsinternen Interessengegensätze beobachtet werden. Dazu gehört z.B., nicht einfach auf die „routinisierte“ Referendumsfähigkeit von Organi-

sationen abzustellen, sondern den „änderungstempobedingten Vertrautheitsschwund“ der gesellschaftlichen Entwicklung zum Ausgangspunkt der Überlegungen zu nehmen.

6.3 Résumé en français

La votation sur la LME avait lieu dans un contexte qui lui était défavorable. La situation économique de plus en plus difficile, la perte de confiance dans les solutions proposées par les tenants du néolibéralisme et la mauvaise réputation des dirigeants économiques du moment constituent les éléments cadre de cette votation. Aucun de ces éléments n'était influençable par l'administration.

1. La LME fut refusée le 22 septembre 2002 entre autres parce qu'elle n'apportait aucun avantage direct au citoyen-consommateur. Les motivations de décision habituelles (confiance à l'égard du gouvernement, niveau d'information, clivage gauche-droite) n'ont joué cette fois-ci aucun rôle, plus particulièrement en Suisse romande. De fait, tous les camps politiques étaient opposés à la LME. En Suisse allemande, la majorité des partisans du PS et de l'UDC s'opposaient également à la LME (malgré l'appel «oui à la LME» de l'UDC). Les partisans de la LME ne voulaient rien promettre aux consommateurs, ce qui a facilité la mobilisation des syndicats et la propagation de leur argumentation surtout parmi les électeurs non affiliés à un parti particulier et parmi les électeurs méfiants du camp des conservateurs.
2. La polarisation gauche-droite qui prévaut habituellement lors de débats autour de l'énergie n'a joué aucun rôle pour la LME. Le camp bourgeois modéré, qui soutenait l'ouverture du marché, fut confronté à une double opposition de gauche comme de droite. Lors de la votation populaire il ne s'agissait pas de choisir entre le marché et l'Etat, question discutée depuis le milieu des années 80 et qui fut placée au centre de la discussion par les partisans de la LME, mais sans doute de décider entre les perdants lésés par la discussion sur la globalisation et les gagnants du développement socio-économique «ouverts d'esprit» et sans attache géographique. Cette nouvelle constellation pour la démocratie directe suisse contrecarrait les attentes des acteurs établis. Avec cela se dessine probablement un nouveau clivage déterminant pour l'avenir.
3. La campagne publicitaire fut clairement dominée par les partisans de la LME. Les appels au oui se basaient sur une argumentation plutôt rationnelle. Quant aux opposants, ils faisaient plutôt appel consciemment à des arguments de nature émotionnelle. Les opposants ont réussi à atteindre les sentiments décisifs des citoyens.
4. Les conflits internes du PS ont dominé dans les contributions rédactionnelles des différents quotidiens. Ils ont atténué les fronts et contribué à l'incertitude générale quant au projet de loi. Mais en règle générale, le débat fut dominé par les partisans de la loi, même dans les parties rédactionnelles, y compris en Suisse romande.
5. L'argument de la sécurité de l'approvisionnement, argument préféré des opposants à la loi, a joué pour les électeurs un rôle au mieux secondaire, de même que l'argument du démantèlement du service public. L'argument de la libéralisation (contrôlée) avait perdu beaucoup de son attrait dans le contexte général. Il a certes joué un rôle dans la décision des électeurs, mais n'a pourtant convaincu qu'une minorité sur la qualité de la loi. Les autres thèmes, surtout discutés par les élites lors des négociations sur l'OME, n'avaient que peu d'intérêt dans le débat public et n'ont joué aucun rôle lors de la votation.
6. Le débat au sein des élites portant sur l'OME a déconcerté au contraire une grande partie des élites conservatrices au niveau local et régional, qui ne se sont guère engagées pour la loi. Il semble que ces dernières se sont souvent prononcées contre la LME, même si leur avis officiel était favorable au projet.
7. La tentative du DETEC et de l'OFEN de former une large coalition en faveur de la LME par l'élaboration anticipée de l'ordonnance (jugée de manière différenciée au sein de l'administration) s'est soldée par un échec. Les opposants à la loi ont refusé les négociations de manière catégorique, tandis que les partisans de l'ouverture des marchés, préalablement unis et favorables à la LME –

pour laquelle ils avaient consenti à certains sacrifices au nom du fédéralisme –, furent divisés par sa concrétisation.

8. Dans ce contexte, le long conflit au sujet du système d'évaluation des investissements (valeur comptable vs valeur de remplacement) entre le surveillant des prix et l'OFEN a également eu un impact négatif. Cette querelle interne a renforcé la méfiance envers un régulateur qui semblait ne pas savoir précisément où il voulait en venir.

6.4 Éléments de réflexion concernant l'avenir

Selon le mandat reçu, le présent rapport se propose d'examiner les leçons à tirer de l'échec de la LME. Aux yeux des auteurs, les idées suivantes méritent réflexion:

- Une ouverture du marché dans le secteur de l'électricité ne semble acceptable à la majorité de l'électorat et des consommateurs/trices qu'à condition de procurer un avantage clair et direct (p. ex. prix bas). Faute de quoi, l'abandon d'un bon système est difficile à justifier. En outre, l'argumentation en faveur des changements devrait être «proactive» (argument porteur: libre choix du courant pour les particuliers) et non réactive (empêchement d'une libéralisation incontrôlée). En outre, si l'on cherche à influencer des adversaires, les grands distributeurs et les gros consommateurs ne devraient pas être explicitement présentés au public comme faisant partie des gagnants.
- La LME semble avoir été rejetée par une coalition réunissant les perdants et les adversaires de la modernisation. Nous pensons qu'à l'avenir, ce type de constellation risque de se répéter plus souvent. Pour que l'administration puisse gérer de tels problèmes, il serait bon de toujours envisager, comme alternative à l'establishment, une coalition potentielle de ces perdants et de ces adversaires.
- La transparence est à double tranchant. Outre qu'elle permet de conclure: «On sait ce qu'on a», elle informe de manière détaillée sur les conséquences négatives quant aux intérêts propres de chacun.
- Les forces sociales ne perçoivent pas comme monolithique l'action de la Confédération. Les associations développent des stratégies visant à imposer leurs intérêts en exploitant les divergences entre offices.
- Lorsqu'ils examinent les chances de consensus ou de compromis, les offices fédéraux responsables d'un dossier devraient systématiquement songer à ceci: le fait d'être associé au processus de décision ne lie pas automatiquement des acteurs sociaux à un modèle de résolution des problèmes fondé sur le compromis. En effet, dans certaines questions de fond, il peut être plus rationnel pour certains acteurs d'adopter une position de refus, afin de garantir leur crédibilité pour leurs membres. Par ailleurs, la fragmentation sociale constitue plus souvent qu'auparavant une épreuve pour la capacité interne des associations à donner des mots d'ordre.
- Il est bon en outre de se rappeler, lors de toute recherche de compromis, que le suivi de l'opinion publique ne peut plus se contenter de l'avis donné par les acteurs collectifs (associations faitières). Pour prendre le «pouls du temps», il serait nécessaire d'observer toutes les divergences d'intérêt au sein des organisations. Cela implique de ne pas se fonder simplement sur la «routine» de la voie référendaire saisie par les organisations, mais de penser également à la perte de familiarité des citoyens due à l'accélération des changements sociaux.

Literaturangaben

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung

- Nationalrat: 15. 3. 2000, 20. 3. 2000, 29. 11. 2000, 30. 11. 2000, 7. 12. 2000, 11. 12. 2000, 13. 12. 2000, 15. 12. 2000
- Ständerat: 7. 6. 2000, 4. 10. 2000, 4. 12. 2000, 11. 12. 2000, 13. 12. 2000, 15. 12. 2000
- Einigungskonferenz: 13. 12. 2000

Ballmer-Cao, Than Huyen et al. (2000), Analyse der eidg. Abstimmung vom 24. September 2000, VOX Nr.71, GfS und Universität Genf.

Botschaft des Bundesrates zum Elektrizitätsmarktgesetz vom 7. Juni 1999, BBl 1999 7370.

GfS-Forschungsinstitut 2003. Wirtschaftsskepsis bestimmt die heutigen Sorgen. Schlussbericht zum ‚Sorgenbarometer 2002‘ für das Bulletin der CS.

Lambelet, Jean-Christian 2002. « Die Schweiz verliert an Terrain. Kaufkraft fällt hinter das Niveau Irlands zurück“, NZZ, Nr. 277, vom 28. November, S. 29.

Mach, André (ed.) 1998. Globalisation, néo-libéralisme et politiques publiques dans la Suisse des années 1990. Zurich : Seismo.

Anhang zu Kapitel 2: Liste der Gesprächspartner

A. Bucher	Direktor VSE	25.2.2003
S. Gaillard	SGB	10.2.2003
E. Kiener	ehem. Direktor BFE	15.1.2003
U. Näf	BFE	12.12.2002
P. Previdoli	BFE: Sektion Energiepolitik	12.12.2002
M. Renggli	BFE: Abteilung Energiewirtschaft und -politik	13.12.2002
R. Tami	BFE: Sektion Recht	12.12.2002

Bundesamt für Energie BFE

Worbentalstrasse 32, CH-3063 Ittigen · Postadresse: CH-3003 Bern
Tel. 031 322 56 11, Fax 031 323 25 00 · office@bfe.admin.ch · www.admin.ch/bfe

BBL Bestellnummer 805.286 d / 04.03 / 400