

Die Nutzung wissenschaftlicher Evidenz in Abstimmungserläuterungen

Caroline Schlauffer und Iris Stucki | *Dieser Beitrag geht der Frage nach, wie wissenschaftliche Evidenz in Abstimmungserläuterungen verwendet wird und ob die in Abstimmungserläuterungen verwendete wissenschaftliche Evidenz vom Mediendiskurs aufgegriffen wird. Die vorliegende Analyse von Abstimmungserläuterungen und Zeitungsberichterstattung aus den Bereichen Gesundheit und Volksschule zeigt, dass rund ein Viertel der Abstimmungserläuterungen auf wissenschaftliche Evidenz verweist und darin Evidenz politisch und nicht neutral verwendet wird. In der Zeitungsberichterstattung wird die in Abstimmungserläuterungen verwendete wissenschaftliche Evidenz aufgenommen und durch zusätzliche Evidenz ergänzt.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Die politische Nutzung von Evidenz
 - 2.1 Evidenz in politischen Debatten
 - 2.2 Evidenz in Abstimmungskampagnen
- 3 Methodisches Vorgehen
- 4 Empirische Befunde und Diskussion
- 5 Schlussbetrachtungen

1 Einleitung

Das Stimmrecht bei Volksabstimmungen gehört zu den wichtigsten politischen Rechten der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in der Schweiz. Vor jeder Abstimmung werden die Vorlagen öffentlich debattiert. Im Rahmen dieser Abstimmungskampagnen werden die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über die Vorlagen und über die Positionen der Gegnerinnen und Gegner sowie der Befürworterinnen und Befürworter informiert. Abstimmungserläuterungen gehören neben den Medien zu den wichtigsten Informationsquellen für Stimmbürgerinnen und Stimmbürger (Bonfadelli / Friemel 2012). Die Abstimmungserläuterungen werden von der Regierung verfasst und enthalten Informationen über die Abstimmungsvorlagen, Stellungnahmen von Parlament und Regierung und Argumente der Gegnerinnen und Gegner sowie der Befürworterinnen und Befürworter.

Wissenschaftliche Evidenz wird in Abstimmungskampagnen genutzt, um Argumente zu untermauern. Der Begriff der wissenschaftlichen Evidenz umfasst Erkenntnisse aus Studien, die mit wissenschaftlichen Methoden einen Gegenstand untersuchen. Dabei kann es sich zum Beispiel um Evaluationen, Forschungsergebnisse oder statistische Daten handeln. Die bisherige Forschung hat gezeigt, dass diese politische Nutzung wissenschaftlicher Evidenz in öffentlichen Debat-

ten zu deren Qualität beitragen kann. So fließen durch die politische Nutzung wissenschaftlicher Evidenz überprüfbare Informationen über die Politik in die öffentliche Debatte ein (vgl. z. B. Esterling 2011; Schlaufer 2016a; Stucki 2016a). In Bezug auf die Abstimmungserläuterungen ist bisher einzig bekannt, dass diese häufiger wissenschaftliche Evidenz enthalten als die Zeitungsberichterstattung zu Abstimmungen (Schlaufer 2016b; Stucki 2016b). Ziel des vorliegenden Beitrags ist es deshalb, die Nutzung wissenschaftlicher Evidenz in Abstimmungserläuterungen vertiefter zu untersuchen. Konkret verfolgt der Beitrag drei Ziele. Erstens beabsichtigt er darzustellen, wie häufig wissenschaftliche Studien in eidgenössischen und kantonalen Abstimmungserläuterungen im Gesundheits- und Volksschulsektor verwendet werden. Zweitens geht der Beitrag der Frage nach, ob wissenschaftliche Studien in Abstimmungsunterlagen eher neutral (d. h. um Informationen über die Abstimmungsvorlage einzubringen) oder politisch (d. h. um Argumente für oder gegen die Vorlage zu untermauern) genutzt werden. Drittens wird analysiert, ob die in den Abstimmungserläuterungen verwendeten Studien während des Abstimmungskampfes in der Medienberichterstattung aufgegriffen werden oder ob in den Medien andere, zusätzliche Studien erwähnt werden.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Im nachfolgenden Kapitel 2 wird der theoretische Hintergrund über die politische Nutzung von Evidenz vorgestellt. Anschliessend wird das methodische Vorgehen beschrieben. Kapitel 4 stellt die empirischen Befunde vor und diskutiert diese. Das abschliessende Kapitel 5 fasst die Diskussion zusammen und zieht ein Fazit.

2 Die politische Nutzung von Evidenz

2.1 Evidenz in politischen Debatten

Wissenschaftliche Studien können in der Politikgestaltung verschiedenartig genutzt werden. Das Augenmerk der klassischen Forschung über die Nutzung von Evidenz richtet sich hauptsächlich auf die direkte, instrumentelle Nutzung von Evidenz in der Politikgestaltung (vgl. z. B. Nutley et al. 2007; Weiss 1979, 1977). Dabei geht man davon aus, dass Evidenz dazu benutzt wird, rationale Entscheidungen bezüglich der Ausgestaltung einer Politik zu fällen. Die Nutzung von Evidenz in politischen Debatten hingegen hat in der Forschung bisher weniger Beachtung gefunden. Nicht selten ist diese Nutzungsart in der Literatur auch negativ konnotiert: So argumentieren beispielsweise Sager und Hinterleitner (2014), dass durch die politische Nutzung Evaluationen lediglich instrumentalisiert werden und eine derartige Nutzung zu keiner wirklichen Veränderung der Politik führt.

Erst in der Literatur jüngerer Datums hat die politische Nutzung von Evidenz positive Beachtung gefunden (Boswell 2009; Esterling 2004; Pearce et al. 2014; Wesselink et al. 2014). Diese neuere Literatur legt ihren Fokus auf die politische Debatte, die einen gewichtigen Teil des demokratischen Prozesses ausmacht. Dabei wird argumentiert, dass die Nutzung von Evidenz in politischen Debatten einen Einfluss auf den demokratischen Diskurs haben kann (Henry 2000; Mark/Henry 2004). Indem Politikerinnen und Politiker wissenschaftliche Studien nutzen, um ihre Argumente zu untermauern, fliesst vorhandene Evidenz über das zu lösende Politikproblem und über verschiedene evidenzbasierte Lösungsansätze in die Debatte ein. Dies führt dazu, dass Evidenz in der öffentlichen Debatte bekannt gemacht und die politische Debatte mit Informationen über evidenzbasierte politische Massnahmen angereichert (Shulock 1999). Andererseits können auf Evidenz gestützte Argumente in der öffentlichen Debatte überprüft und widerlegt werden – dies ist bei Argumenten, die sich auf ideologische Werte oder persönliche Erfahrungen abstützen, nicht möglich (Boswell 2014, 361–362; Esterling 2011; Gutmann/Thompson 1996). Die politische Nutzung von Evidenz kann somit zu einem informierten und qualitativ hochstehenden Diskurs beitragen.

2.2 Evidenz in Abstimmungskampagnen

Der Abstimmungskampf wird heute weitgehend in den Medien geführt. Darin spielen in der Schweiz Zeitungen nach wie vor eine zentrale Rolle (Tresch 2012). Neben den Zeitungen sind aber die Abstimmungserläuterungen der Regierung für Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ebenfalls eine wichtige Informationsquelle, um sich über eine Abstimmungsvorlage zu informieren (Bonfadelli / Friemel 2012).

Bisherige Untersuchungen zur Nutzung von wissenschaftlicher Evidenz in Abstimmungskampagnen in der Schweiz zeigen, dass wissenschaftliche Studien in der Zeitungsberichterstattung mehrheitlich politisch genutzt werden, das heisst, Ergebnisse von Studien werden selektiv verwendet, um Argumente für oder gegen eine Vorlage zu stützen, und nicht neutral, um die Abstimmungsvorlage unabhängig von einer Position zu beschreiben (Stucki 2016b). Weiter ist bekannt, dass die politische Nutzung in der Zeitungsberichterstattung zwar selten vorkommt, dass jedoch eine solche Nutzung die Abstimmungsdebatten insofern bereichern kann, als Informationen über die Wirkungen von Politikmassnahmen in den Diskurs eingebracht werden (Stucki 2016a). Zusätzlich hat sich gezeigt, dass die politische Nutzung auch die Diskursqualität der Zeitungsberichterstattung fördern kann (Schlaufer 2016a).

Aus diesen Untersuchungen ist über die Nutzung wissenschaftlicher Evidenz in den Abstimmungserläuterungen einzig bekannt, dass in diesen durchschnitt-

lich häufiger auf wissenschaftliche Evidenz verwiesen wird als in der Zeitungsberichterstattung (Schlaufer 2016b; Stucki 2016b). Es wurde jedoch bislang nicht untersucht, ob wissenschaftliche Studien in den Erläuterungen eher politisch (d. h. um Argumente zu untermauern) oder neutral (d. h. um unabhängig von einer Position über die Abstimmungsvorlage zu informieren) verwendet werden. Einerseits könnte angenommen werden, dass in den Abstimmungserläuterungen wissenschaftliche Evidenz hauptsächlich neutral verwendet wird, da es sich bei den Erläuterungen um einen sachlichen Text handelt, der eine Abstimmungsvorlage informativ erläutert. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) verlangt eine «kurze, sachliche Erläuterung» des Bundesrates (Art. 11 Abs. 2 BPR) und enthält die Vorgabe, dass der Bundesrat bei der Information der Stimmberechtigten «die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit» beachtet (Art. 10a Abs. 2 BPR). Andererseits kann argumentiert werden, dass die Abstimmungserläuterungen grossenteils aus den Positionen und Stellungnahmen beider Seiten bestehen. Dies beinhaltet Positionen von Parlament und Bundesrat, Auffassungen wesentlicher Minderheiten sowie die Argumente der Urheberkomitees bei Volksinitiativen und fakultativen Referenden (Art. 11 Abs. 2 BPR). Da in den Abstimmungserläuterungen die Argumente beider Seiten also einen grossen Platz einnehmen, kann erwartet werden, dass wissenschaftliche Studien auch in Abstimmungsunterlagen mehrheitlich dazu verwendet werden, Argumente für oder gegen eine Vorlage zu untermauern, und nicht, um unabhängig von einer Position über die Vorlage zu informieren. Es ist aber wichtig zu betonen, dass auch diese politische Nutzung von Evidenz dazu beiträgt, wissenschaftlich basierte Informationen über die zur Abstimmung stehenden politischen Massnahmen zu vermitteln.

Eine weitere Frage ist, inwiefern die Zeitungen im Abstimmungskampf die in den Abstimmungserläuterungen verwendeten wissenschaftlichen Studien aufgreifen und ob die Zeitungsberichterstattung andere, zusätzliche Studien verwendet. Einerseits kann argumentiert werden, dass abstimmungsrelevante Informationen – also auch wissenschaftliche Evidenz zum Abstimmungsthema – in die Vorbereitung der Abstimmungsunterlagen einfließen. So stellt beispielsweise Frey (2012) fest, dass im Rahmen des vorparlamentarischen Prozesses Akteure aus der Bundesverwaltung, der Forschung und den betroffenen Verbänden und anderen nichtstaatlichen Organisationen wissenschaftliche Erkenntnisse aufarbeiten und in den parlamentarischen Diskurs einbringen. Dies spricht dafür, dass abstimmungsrelevante wissenschaftliche Evidenz bereits beim Erstellen der Unterlagen berücksichtigt wird. Hingegen ist anzunehmen, dass nicht alle für die Abstimmungsvorlage relevanten wissenschaftlichen Studien explizit in den Abstimmungserläuterungen genannt werden, sondern Evidenz auch in kondensier-

ter Form und allgemein formuliert dargestellt wird. Andererseits können Printmedien während einer Abstimmungskampagne nach zusätzlichen Studien suchen, sie können flexibler auf Entwicklungen reagieren und beispielsweise neuere wissenschaftliche Evidenz noch aufnehmen. Wir gehen deshalb davon aus, dass die Zeitungsberichterstattung einerseits die wissenschaftlichen Studien der Abstimmungserläuterungen übernimmt, andererseits aber auch zusätzliche wissenschaftliche Studien zitiert.

3 Methodisches Vorgehen

Für unsere Untersuchung haben wir Abstimmungen in den Bereichen Gesundheit und Volksschule ausgewählt. In beiden Politikbereichen findet sich eine rege Forschungs- und Evaluationstätigkeit. Der evidenzbasierte Diskurs ist in diesen beiden Bereichen besonders wichtig, sowohl in der Schweiz als auch international (Balthasar / Rieder 2009; Davies et al. 2000). Wir gehen davon aus, dass vorliegende Studien zu einem abstimmungsrelevanten Thema im Abstimmungskampf auch verwendet werden. Es kann also angenommen werden, dass wissenschaftliche Studien in den Bereichen Gesundheit und Volksschule in Abstimmungsunterlagen genutzt werden. Untersucht wurden alle kantonalen und eidgenössischen Abstimmungen in der Deutsch- und Westschweiz zwischen 2000 und 2012; das sind insgesamt 117 Abstimmungen im Gesundheitsbereich (11 eidgenössische und 106 kantonale) und 104 Abstimmungen im Volksschulbereich (2 eidgenössische und 102 kantonale).

Konkret untersucht haben wir sowohl die offiziellen Abstimmungsunterlagen als auch alle zum Abstimmungsthema relevanten Zeitungsartikel, die im Zeitraum von acht Wochen vor dem Abstimmungstermin in den wichtigsten regionalen und nationalen Tageszeitungen erschienen sind.¹ Insgesamt flossen 170 Abstimmungserläuterungen² und 10 913 Zeitungsartikel in die Untersuchung ein.

Um die Nutzung wissenschaftlicher Evidenz zu erfassen, haben wir alle Abstimmungserläuterungen und Zeitungsartikel elektronisch nach rund 30 Stichwörtern durchsucht (z. B. Studie(n), Evaluation(en), Evidenz, Analyse, wissenschaftlich, empirisch, etc.). Als wissenschaftliche Evidenz haben wir alle Politikevaluationen, welche die Bewertung einer kausalen Beziehung einer öffentlichen Politik zum Gegenstand haben (Frey et al. 2016), aber auch andere wissenschaftliche Studien wie beispielsweise Forschungsergebnisse oder Monitoring-Berichte in die Analyse einbezogen. Für alle Abstimmungsunterlagen wurde erfasst, ob sie explizit auf Studien verweisen³ und ob die erwähnten Studien politisch oder neutral genutzt wurden. Politische Nutzung ist dann gegeben, wenn eine Studie ein Argument der Befürworter oder der Gegner unterstützt, neutrale Nutzung, wenn die Studie unabhängig von einem konkreten Argument genannt

wird, beispielsweise im Rahmen eines Beschriebs der politischen Massnahme. Für jede Abstimmung wurden dann die in den Abstimmungserläuterungen zitierten Studien mit denjenigen in der Zeitungsberichterstattung verglichen.

4 Empirische Befunde und Diskussion

Dieses Kapitel gibt zuerst einen Überblick über die in den untersuchten Abstimmungskampagnen verwendeten wissenschaftlichen Studien. Es geht dann vertieft auf die Frage ein, wie wissenschaftliche Studien in den untersuchten Abstimmungserläuterungen verwendet werden und in welchem Zusammenhang diese Evidenz mit den in der entsprechenden Zeitungsberichterstattung verwendeten Studien steht.

In den untersuchten gesundheitspolitischen Abstimmungskampagnen wurde zu den Themen Passivrauchschutz (z. B. Schulz et al. 2007; Rajkumar et al. 2013; Di Valentino et al. 2015; Bonetti et al. 2011; Humair et al. 2011), Spitalplanung (Gruber et al. 2010), Prämienverbilligung (Balthasar, Stüdle, und Bieri 2003), Einheitskasse (z. B. Spycher 2005), Selbstdispensation Medikamentenabgabe (z. B. Longchamp et al. 2001), Prävention (z. B. Gervasoni et al. 2000), Suizidhilfe (Fischer et al. 2008), Komplementärmedizin (Melchart et al. 2005) und Managed Care (z. B. Song et al. 2011) auf wissenschaftliche Evidenz verwiesen.

In den bildungspolitischen Abstimmungskampagnen nahmen die PISA-Studien⁴ eine zentrale Rolle ein (siehe dazu auch Schlaufer 2016b). Darüber hinaus befassen sich die genutzten Studien mit der Einführung einer Grund- oder Basisstufe (Moser / Bayer 2010; Stamm 2003; Vogt et al. 2010), der Einführung von Frühfranzösisch (Sauer 2004) und Frühenglisch (Büeler et al. 2001; Schaer/Bader 2003), dem Umgang mit Standarddeutsch in der Volksschule (Simon et al. 2010), der Schulautonomie (Rhyn et al. 2002) oder der Schulaufsicht (Binder/Trachsler 2002).

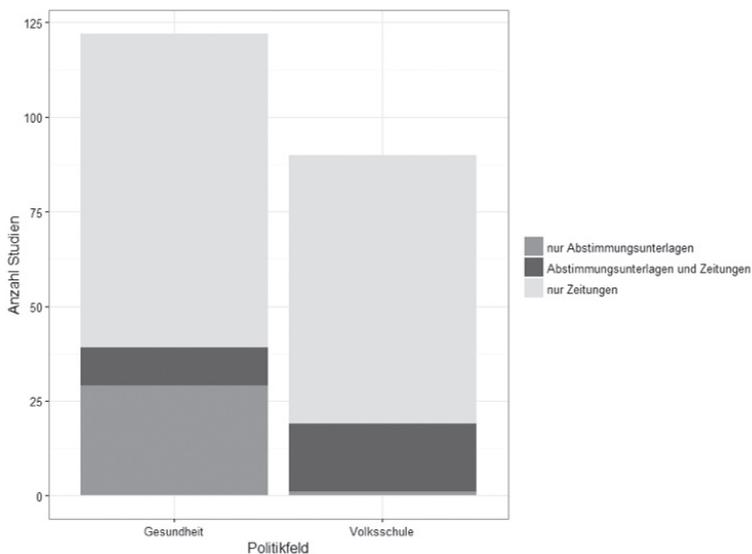
In rund einem Viertel (42 von 170) aller untersuchten Abstimmungsunterlagen wird explizit auf wissenschaftliche Evidenz verwiesen. Der Anteil Verweise auf Evidenz in Abstimmungsunterlagen beträgt im Volksschulbereich 30,4 Prozent (21 von 69 Abstimmungserläuterungen) und im Gesundheitsbereich 20,8 Prozent (21 von 101 Abstimmungserläuterungen). Ein Vergleich mit bisherigen Untersuchungen zeigt, dass damit die Nutzung wissenschaftlicher Studien in den Abstimmungserläuterungen höher ist als in der Zeitungsberichterstattung: Im Gesundheitsbereich enthalten 3,5 Prozent der untersuchten Zeitungsartikel wissenschaftliche Evidenz (vgl. dazu auch Stucki 2016b), im Volksschulbereich 3,6 Prozent (vgl. Schlaufer 2016b). Der Anteil Verweise auf konkrete wissenschaftliche Studien in Abstimmungserläuterungen ist im Volksschulbereich grösser als im Gesundheitsbereich; im Gesundheitsbereich werden jedoch insgesamt mehr wissenschaftliche Studien erwähnt. Während im Volksschulbe-

reich 19 Studien in den Abstimmungserläuterungen genannt werden, sind es im Gesundheitsbereich mit 39 Studien doppelt so viele.

In den Abstimmungsunterlagen werden die wissenschaftlichen Studien überwiegend politisch verwendet. Das heisst, Studien werden in Abstimmungsunterlagen zitiert, um eine Position für oder gegen eine Vorlage zu untermauern. Nur in drei Abstimmungsunterlagen – alle drei aus dem Volksschulbereich – werden Studien neutral verwendet, das heisst, um Informationen über die Abstimmungsvorlage einzubringen, aber ohne eine Position dafür oder dagegen einzunehmen. Wissenschaftliche Evidenz wird somit nicht nur in der Zeitungsberichterstattung (Stucki 2016b), sondern auch in den Abstimmungsunterlagen mehrheitlich dazu genutzt, um Argumente zu untermauern.

Vergleicht man die Verweise auf Studien in den Abstimmungsunterlagen und in der Zeitungsberichterstattung, so lässt sich ein Unterschied zwischen Gesundheits- und Volksschulsektor feststellen. Im Volksschulsektor werden mit einer Ausnahme alle in den Abstimmungsunterlagen genannten Studien in der Zeitungsberichterstattung aufgenommen. Im Gesundheitssektor hingegen werden 29 (23 %) der in den Abstimmungsunterlagen verwendeten Studien nicht von den Medien übernommen (Abbildung 1).

Abbildung 1: Anzahl in Abstimmungsunterlagen und Zeitungsberichterstattung verwendete Studien



In beiden Politikbereichen bringen jedoch die Medien zusätzlich zu den Abstimmungsunterlagen eine hohe Anzahl von Studien in den Abstimmungsdiskurs ein. So werden in den gesundheitspolitischen Abstimmungen zusätzlich

83 Studien und in den bildungspolitischen Abstimmungen 71 Studien in der Zeitungsberichterstattung verwendet, ohne dass in den entsprechenden Abstimmungserläuterungen auf diese Studien verwiesen wird. In der Zeitungsberichterstattung wird also einerseits die wissenschaftliche Evidenz der Abstimmungserläuterungen übernommen, andererseits fließen aber auch zusätzliche Studien in den in den Medien geführten Abstimmungskampf ein. Dabei greifen in gesundheitspolitischen Abstimmungen beide untersuchten Informationsquellen auf eine höhere Anzahl unterschiedlicher Studien zurück als im Volksschulbereich. Das soll im Folgenden an je einem Beispiel zum Bereich Gesundheit und zum Bereich Volksschule gezeigt werden.

Beispiel Gesundheit: Teilrevision des Gesundheitsgesetzes (Graubünden, 2007)

In den Abstimmungserläuterungen wird explizit auf Studien aus Italien und Colorado verwiesen, die darauf hinweisen, dass Rauchverbote zu einer Verbesserung der Gesundheit führen. Weiter wird zur Unterstützung der Einführung von Rauchverboten eine Studie im Auftrag des BAG (Radtke et al. 2007) zitiert, und zwar, um das Argument zu stützen, dass sich Wirtshausbesucherinnen und -besucher am Qualm anderer Restaurantbesucherinnen und -besucher stören. Als Kontra-Argument findet sich der Hinweis auf eine Studie der «TNS Emnid Medienforschung», die darauf hinweist, dass Gastwirtinnen und -wirte in Deutschland wegen Rauchverboten einen Umsatzrückgang beklagen. In der Zeitungsberichterstattung werden die Studie im Auftrag des BAG und diejenige von «TNS Emnid Medienforschung»⁵ aufgenommen, jedoch nicht beide für die gleichen Argumente verwendet. In einem Leserbrief wird die Befragung der Gastwirte in Deutschland genannt, um die negativen wirtschaftlichen Folgen eines Rauchverbots zu bekräftigen (Die Südostschweiz, 23. Nov. 2007). Die Studie im Auftrag des BAG jedoch wird von einem Lungenspezialisten verwendet, um auf die Gefährlichkeit des Passivrauchens bei Jugendlichen hinzuweisen (Die Südostschweiz, 7. Nov. 2007). Zusätzlich wird in der Zeitungsberichterstattung eine Studie der Universität Lausanne (Currie et al. 2008) neutral genutzt, um über das Rauchverhalten der Jugendlichen zu informieren (Die Südostschweiz, 22. Nov. 2007). Die Studien aus Italien und Colorado werden nicht genannt. Es findet sich zwar ein Hinweis auf ausländische Studien («Oft werden in diesem Zusammenhang Berichte aus anderen Ländern zitiert, in denen bereits ein Rauchverbot eingeführt wurde», Die Südostschweiz, 3. Nov. 2007), aber nur im Zusammenhang mit Umsatzseinbussen und nicht wie bei den beiden Studien in den Abstimmungserläuterungen, um das Argument der positiven gesundheitlichen Auswirkungen zu stützen.

Dass im Volksschulsektor die Überschneidung der in den Abstimmungsunterlagen und in der Zeitungsberichterstattung genannten Evidenz grösser ist als im Gesundheitssektor, könnte auch darauf zurückzuführen sein, dass im Volksschulbereich zwei Studien einen wichtigen Stellenwert haben und überdurchschnittlich oft genannt werden: die PISA-Studien und die «EDK-Ost 4bis8»-Evaluation zur Grund- und Basisstufe (Moser/Bayer 2010; Vogt et al. 2010). 61,0 Prozent der untersuchten Dokumente (Abstimmungsunterlagen und Zeitungsartikel) aus dem Bildungssektor, die wissenschaftliche Evidenz enthalten, verweisen auf die PISA-Studien und 17,1 Prozent auf die «EDK-Ost 4bis8»-Evaluation (vgl. dazu auch Schlauffer 2016b).

Beispiel Volksschule: Prima-Initiative und Gegenvorschlag über die Einführung der Grundstufe (Zürich, 2012)

Die Evaluation «EDK-Ost 4bis8» wird in den Abstimmungserläuterungen sowohl neutral als auch politisch genutzt. Einerseits werden die Evaluationsergebnisse zusammengefasst, um über die Grundstufe zu informieren, andererseits werden sie von den Befürwortern der Grundstufe angeführt, um den positiven Einfluss der Grundstufe auf die Entwicklung der Kinder und auf die Reduktion sonderpädagogischer Massnahmen aufzuzeigen. Die Diskussion über Vor- und Nachteile der Grundstufe wird auch in der Zeitungsberichterstattung mit Verweis auf die Evaluation geführt. In der Zeitungsberichterstattung wird zusätzlich auf eine weitere Evaluation (Stamm 2003) und auf die PISA-Studien verwiesen. Dabei fällt auf, dass die Evaluationen zur Begründung von Lösungsansätzen verwendet werden. Die PISA-Studien hingegen werden hauptsächlich dazu verwendet, auf Probleme im Volksschulbereich aufmerksam zu machen (vgl. auch Schlauffer 2016c).

5 Schlussbetrachtungen

In den untersuchten Abstimmungserläuterungen wird im Vergleich zur Zeitungsberichterstattung häufig auf wissenschaftliche Evidenz verwiesen. Rund ein Viertel der untersuchten Abstimmungserläuterungen enthält einen Verweis auf wissenschaftliche Studien. Wie in der Zeitungsberichterstattung wird wissenschaftliche Evidenz auch in Abstimmungserläuterungen vorwiegend politisch genutzt; die neutrale Nutzung kommt auch in den Abstimmungserläuterungen äusserst selten vor. Dieser Befund stützt die Argumentation von Margreiter, dass es sich bei Abstimmungserläuterungen um einen politischen Text mit einer persuasiven Funktion handelt, der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger überzeugen soll (Margreiter 2001).

Diese politische Nutzung wissenschaftlicher Evidenz kann, wie eingangs gezeigt, zu einem informierten Diskurs beitragen: Wenn wissenschaftliche Evidenz

genutzt wird, um einer Position mehr Glaubwürdigkeit zu verschaffen, fliessen auf wissenschaftliche Erkenntnisse gestützte Informationen über die Abstimmungsvorlage in die öffentliche Debatte ein. Die hohe Nutzung wissenschaftlicher Evidenz in Abstimmungsunterlagen kann also als positiv für die Qualität des Abstimmungsdiskurses betrachtet werden. Zusätzlich zeigt die Analyse, dass in beiden untersuchten Politikfeldern die Zeitungsberichterstattung zusätzliche wissenschaftliche Evidenz aufgreift, die in den Abstimmungserläuterungen nicht genannt wird. Die Zeitungsberichterstattung ergänzt somit die Sichtweise der Abstimmungserläuterungen mit zusätzlichen, vielleicht auch abweichenden wissenschaftlichen Erkenntnissen. Aus der Forschung zur politischen Psychologie ist bekannt, dass eine Diversität von Argumenten einen fundierten Wahlentscheid begünstigen kann (Druckman 2012, Druckman/Bolsen 2012). Die Resultate der vorliegenden Analyse weisen darauf hin, dass die Informationen über die Abstimmungsvorlage den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern zumindest die Möglichkeit einräumen, einen Entscheid zu treffen, der ihren Neigungen am besten entspricht.

Caroline Schlauffer, Dr. admin. publ., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Zentrum für universitäre Weiterbildung, Universität Bern, caroline.schlauffer@zuw.unibe.ch

Iris Stucki, Dr. admin. publ., stv. Leiterin, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, GS-EDI, iris.stucki@gs-edi.admin.ch

Anmerkungen

- 1 Für jeden Kanton wurde die jeweils auflagenhöchste Zeitung gewählt. In den Kantonen Bern, Zürich, Genf, Basel-Landschaft und Solothurn haben jeweils zwei Zeitungen ähnlich hohe Auflagen, deswegen wurden beide in die Untersuchung einbezogen. In den zweisprachigen Kantonen Freiburg und Wallis wählten wir jeweils eine deutschsprachige und eine französischsprachige Zeitung. Als wichtigste nationale Zeitungen wurden die Neue Zürcher Zeitung, der Tages-Anzeiger und Le Temps untersucht.
- 2 Die Anzahl Abstimmungsunterlagen stimmt nicht mit der Anzahl Abstimmungen überein, weil an einem Abstimmungstermin mehrere Abstimmungen im Gesundheits- oder Bildungsbereich stattfinden können. Diese Unterlagen wurden jeweils nur einmal gezählt.
- 3 Für diesen Beitrag wurden nur klar identifizierbare und explizit genannte wissenschaftliche Studien erfasst. Erkenntnisse aus wissenschaftlichen Studien können aber auch in einer Abstimmungskampagne verwendet werden, ohne dass eine Studie ex-

plizit genannt wird. Wie Stucki (2016b) zeigt, wird im Abstimmungskampf in den Printmedien auf Evidenz auch häufig durch allgemeine Formulierungen wie «Studien beweisen, dass...» oder «wie mehrfach wissenschaftlich nachgewiesen wurde» verwiesen.

- 4 PISA steht für Programme for International Student Assessment. Es handelt sich dabei um einen standardisierten Test für fünfzehnjährige Schülerinnen und Schüler, der alle drei Jahre von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD durchgeführt wird, um berufsrelevante Fähigkeiten und Fertigkeiten zu testen
- 5 www.absatzwirtschaft-biznet.de/alle-beitraege/gastbeitraege/artikel/detail/gastwirte-in-baden-wuerttemberg-beklagen-umsatzrueckgang-nach-rauchverbot-rund-40-prozent-sehen-ihre.html?tx_ttnews%5Btx_bb_id%5D=4569

Literaturverzeichnis

Balthasar, Andreas / Rieder, Stefan, 2009, Wo ist evidenzbasierte Politik möglich? Die Verbreitung von Evaluationen auf kantonaler Ebene, in: Vatter,

- Adrian / Frédéric, Varone / Sager, Fritz (Hrsg.), Demokratie als Leidenschaft. Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie, Bern.
- Balthasar, Andreas / Stüdle, Roland / Bieri, Oliver, 2003, Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen: Monitoring 2002, Bern.
- Binder, Hans-Martin / Trachslar, Ernst, 2002, Wif! Projekt neue Schulaufsicht an der Volksschule. Externe Evaluation, Luzern.
- Bonetti, Pierre O. / Trachsel, Lukas D. / Kuhn, Max U. / Schulzki, Thomas / Erne, Paul / Radovanovic, Dragana / Reinhart, Walter H., 2011, Incidence of acute myocardial infarction after implementation of a public smoking ban in Graubünden, Switzerland: Two year follow-up. *Swiss Medical Weekly*, 141.
- Bonfadelli, Heinz / Friemel, Thomas N., 2012, Learning and knowledge in political campaigns, in: Kriesi, Hanspeter (Hrsg.), Political communication in direct democratic campaigns: enlightening or manipulating?, Basingstoke.
- Boswell, Christina, 2009, The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research, Cambridge.
- Boswell, John, 2014, 'Hoisted with our own petard': evidence and democratic deliberation on obesity, *Policy Sciences*, 47 (4), S. 345–365.
- Büeler, Xavier / Stebler, Rita / Stöckli, Georg / Stotz, Daniel, 2001, Schulversuch «Schulprojekt 21», Zürich.
- Currie, Candace / Gabhainn, Nic / Godeau, Saoirse / Roberts, Emmanuelle / Smith, Chris / Currie, Rebecca / Pickett, Dorothy / Richter, Will / Morgan, Matthias / Anthony & Barnekow, Vivian (Hrsg.), 2008, Inequalities in young people's health: HBSC international report from the 2005/06 Survey. Health Policy for Children and Adolescents, No. 5, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, Denmark.
- Davies, Huw / Nutley, Sandra / Smith, Peter, 2000, What Works? Evidence-based Policy and Practice in Public Services, Bristol.
- Di Valentino, Marcello / Muzzarelli, Stefano / Limoni, Costanzo / Porretta, Alessandra P. / Rigoli, Aldo / Barazzoni, Fabrizio / Kaiser, Christoph, 2015, Reduction of ST-elevation myocardial infarction in canton Ticino (Switzerland) after smoking bans in enclosed public places-No smoke pub study, *European Journal of Public Health*, 25 (2), S. 195–99.
- Druckman, James N., 2012, The politics of motivation, *Critical Review*, 24 (2), S. 199–216.
- Druckman, James N. / Bolsen, Toby, 2012, How scientific evidence links attitudes to behaviors, in: Dana, David A. (Hrsg.), The nanotechnology challenge: Creating legal institutions for uncertain risks, Cambridge.
- Esterling, Kevin M., 2004, The Political Economy of Expertise, *Ann Arbor*.
- Esterling, Kevin M., 2011, «Deliberative Disagreement» in US Health Policy Committee Hearings, *Legislative Studies Quarterly*, 36 (2), S. 169-198.
- Fischer, S. / Huber, C.A. / Imhof, L. / Mahrer Imhof, R. / Ziegler, S. J. / Bosshard, G., 2008, Suicide assisted by two Swiss right-to-die organisations, *Journal of Medical Ethics*, 34 (11), S. 810–814.
- Frey, Kathrin, 2012, Evidenzbasierte Politikformulierung in der Schweiz. Gesetzesrevisionen im Vergleich, Baden-Baden.
- Frey, Kathrin / di Giorgi, Vanessa / Widmer, Thomas, 2016, Evaluationstätigkeit in der Schweiz: Die Syneval Datenbank, *LeGes*, Heft 3, S. 505–522.
- Gervasoni, Jean-Pierre / Zobel, Frank / Kellerhans, Christoph / Dubois-Arber, Françoise / Spencer, Brenda / Jeannin, André / Benninghof, Fabienne / Paccaud, Fred, 2000, Evaluation des mesures de la confédération destinées à réduire les problèmes liés à la toxicomanie. Troisième Rapport de Synthèse 1997–1999, Lausanne.
- Gruber, Jörg / Knie, Bernd / Lippitsch, Stefan, 2010, Spitalplanung 2012. Gemeinsamer Versorgungsbericht der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn. Departement Gesundheit und Soziales Kanton Aargau, Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion Kanton Basel-Landschaft, Gesundheitsdepartement Kanton Basel-Stadt, Departement des Innern Kanton Solothurn.
- Gutmann, Amy / Thompson, Dennis, 1996, Democracy and disagreement, Cambridge.
- Henry, Gary T., 2000, Why not use?, *New Directions for Evaluation*, 2000 (88), S. 85–98.
- Humair, J.-P. / Garin, N. / Gerstel, E. / Carballo, S. / Carballo, D. / Keller, P.-F. / Guessous, I., 2011, Etude d'impact de l'interdiction de fumer à Genève sur les hospitalisations et l'exposition de la population à la fumée passive, Genève.
- Longchamp, Claude / Bieri, Urs / Golder, Lukas, 2001, Ablehnung durch differenzierte Einschätzung der Schlüsselargumente. Nachanalyse der Volksentscheidung 'Teilrevision Gesundheitsgesetz' im Kanton Zürich, Bern.
- Margreiter, Ralf, 2001, Persuasion in den Abstimmungserläuterungen zur Alpen-Initiative: Das hohe Ross des Bundesrates?, *LeGes*, Heft 1, S. 9–44.
- Mark, Melvin M. / Henry, Gary T., 2004, The mechanisms and outcomes of evaluation influence, *Evaluation*, 10 (1), S. 35–57.
- Melchart, D. / Mitscherlich, F. / Amiet, M. / Eichenberger, R. / Koch, 2005, Programm Evaluation Komplementärmedizin (PEK), Schlussbericht, Bern.
- Moser, Urs / Bayer, Nicole, 2010, EDK-Ost 4 bis 8, Schlussbericht der summativen Evaluation, Buchs.
- Nutley, Sandra / Walter, Isabel / Davies, Huw, 2007, Using Evidence: How Research Can Inform Public Services, Bristol.
- Pearce, Warren / Wesselink, Anna / Colebatch, Hal, 2014, Evidence and meaning in policy making, *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 10 (2), S. 161–165.
- Radtke, Theda / Keller, Roger / Krebs, Hans / Hornung, Rainer, 2007, Passivrauchen in der Schweizer Bevölkerung 2006; im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit, Zürich.

- Rajkumar, Sarah / Huynh, Cong Khanh / Bauer, Georg F. / Schmidt-Trucksäss, Arno / Wellenius, Gregory / Hammer, Jürg / Moeller, Alexander / Stolz, Daiana / Hoffman, Susanne / Rööfli, Martin, 2013, Schlussbericht COSIBAR Studie: Kohortenstudie zu den gesundheitlichen Auswirkungen von rauchfreien Arbeitsplätzen auf das Gastronomiepersonal, Basel.
- Rhyn, Heinz / Widmer, Thomas / Roos, Markus / Nideröst, Bruno, 2002, Zuständigkeiten und Ressourcen in Zürcher Volksschulen mit und ohne Teilautonomie (TaV). Evaluationsbericht im Auftrag der Bildungsdirektion des Kantons Zürich, Zürich.
- Sager, Fritz / Hinterleitner, Markus, 2014, Evaluation, in: Schubert, Klaus / Bandelow, Nils (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München und Wien, S. 437–462.
- Sauer, Esther, 2004, Französischunterricht auf der Mittel- und Oberstufe. Bericht der Arbeitsgruppe Umfrage Treffpunkte Envol, Frauenfeld.
- Schaer, Ursula / Bader, Ursula, 2003, Evaluation Englisch an der Primarschule Projekt 012, Appenzell.
- Schlauffer, Caroline, 2016a, The contribution of evaluations to the discourse quality of newspaper content, Evaluation and Program Planning, Advance online publication.
- Schlauffer, Caroline, 2016b, Global evidence in local debates: the Programme for International Student Assessment (PISA) in Swiss direct-democratic debates on school policy, Policy & Politics, 44 (4), S. 547–561.
- Schlauffer, Caroline, 2016c, The narrative uses of evidence, Policy Studies Journal, Advance online publication.
- Schulz, Peter J. / Hartung, Uwe / Fiordelli, Maddalena / Faustinelli, Carmen, 2007, Rauchverbot in öffentlichen Räumen – Monitoring im Tessin. Schlussbericht über die Befragungswellen 1–3 sowie die Inhaltsanalyse für die Zeit bis zum Referendum, Lugano.
- Shulock, Nancy, 1999, The paradox of policy analysis: If it is not used, why do we produce so much of it?, Journal of Policy Analysis and Management, 18 (2), S. 226–244.
- Simon, Elisabeth / Amsler, Felix / Kreis, Nadia, 2010, Evaluationsbericht: Umgang mit Standarddeutsch an der Volksschule, Biel-Benken.
- Song, Zirui / Safran, Dana Gelb / Landon, Bruce E. / He, Yulei / Ellis, Randall P. / Mechanic, Robert E. / Day, Matthew P. / Chernew, Michael E., 2011, Health care spending and quality in year 1 of the alternative quality contract, New England Journal of Medicine, 365(10), S. 909–18.
- Spycher, Stefan, 2005, Mehr Staatliche Steuerung in der Krankenversicherung? Möglichkeiten, Vor- und Nachteile einer verstärkten staatlichen Steuerung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, Bern.
- Stamm, Margrit, 2003, Evaluation «Pilotversuch Grundstufe». Schlussbericht zuhanden der Bildungsdirektion des Kantons Zürich, Aarau.
- Stucki, Iris, 2016a, Evidence-based arguments in direct democracy: The case of smoking bans in Switzerland, Evaluation and Program Planning, Advance online publication.
- Stucki, Iris, 2016b, The use of evidence in public debates in the media: the case of Swiss direct-democratic campaigns in the health policy sector, Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice, 12 (4), S. 487–504.
- Tresch, Anke, 2012, The (partisan) role of the press in direct democratic campaigns: Evidence from a Swiss vote on European integration, Swiss Political Science Review, 18 (3), S. 287–304.
- Vogt, Franziska / Zumwald, Bea / Urech, Christa / Abt, Nadja, 2010, EDK-Ost 4bis8. Schlussbericht der formativen Evaluation, Buchs.
- Weiss, Carol H., 1979, The many meanings of research utilization, Public administration review, S. 426–431.
- Weiss, Carol H. (Hrsg.), 1977, Using Social Research in Public Policy Making, Lexington, MA.
- Wesselink, Anna / Colebatch, Hal / Pearce, Warren, 2014, Evidence and policy: discourses, meanings and practices, Policy Sciences, 47 (4), S. 1–6.

Résumé

Comment les données probantes scientifiques sont-elles utilisées dans les brochures d'explications pour les votations, et les données scientifiques utilisées dans ces documents sont-elles prises en compte dans le discours médiatique ? La présente analyse de brochures d'explications et d'articles de presse dans les domaines de la santé et de l'école obligatoire montre qu'un tiers des brochures cite des données scientifiques et les utilise de manière politisée et non neutre. Tandis que les articles de journaux reprennent ces données et les complètent par d'autres éléments probants.