

## FULL PAPER

**Mehr Beteiligung = bessere Berichterstattung?**  
Ein Vergleich der Presseberichterstattung über die  
parlamentarische Entscheidung und den Volksentscheid  
zum Nichtraucherschutzgesetz in Bayern

**More democracy = better media performance?**  
Comparing media coverage of a parliamentary and  
a direct democratic decision

*Carsten Reinemann, Nayla Fawzi & Philip Röder*

**Carsten Reinemann**

Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung, Ludwig-Maximilians-Universität München, Oettingenstr. 67, 80538 München; Kontakt: reinemann(at)ifkw.lmu.de

**Nayla Fawzi**

Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung, Ludwig-Maximilians-Universität München, Oettingenstr. 67, 80538 München; Kontakt: fawzi(at)ifkw.lmu.de

**Philip Röder**

Luisenweg 13, 85630 Neukeferloh

## **Mehr Beteiligung = bessere Berichterstattung?**

Ein Vergleich der Presseberichterstattung über die parlamentarische Entscheidung und den Volksentscheid zum Nichtraucherschutzgesetz in Bayern

## **More democracy = better media performance?**

Comparing media coverage of a parliamentary and a direct democratic decision

*Carsten Reinemann, Nayla Fawzi & Philip Röder*

**Zusammenfassung:** Die Rolle der Medien in direktdemokratischen Prozessen wird – ebenso wie direkte Demokratie selbst – kontrovers diskutiert. Empirische Befunde hierzu liegen allerdings kaum vor. Die Frage, ob direktdemokratische Verfahren Einfluss auf die Qualität der Medienberichterstattung nehmen, steht daher im Mittelpunkt dieses Beitrags. Die legislative Entwicklung des Nichtraucherschutzgesetzes in Bayern bot die Möglichkeit, die Berichterstattung im Vorfeld des Parlamentsbeschlusses im Jahr 2007 mit der Berichterstattung über den Volksentscheid im Jahr 2010 zu vergleichen. Eine Inhaltsanalyse der fünf Münchner Tageszeitungen, die die Qualitätsmerkmale Relevanz, Vielfalt, Ausgewogenheit, Transparenz und Sachlichkeit untersucht, zeigt bemerkenswerte Unterschiede zwischen der Berichterstattung über den Parlaments- und Volksentscheid. Abonnementzeitungen berichten im Vorfeld des Volksentscheids ausführlicher als über den parlamentarischen Entscheid, Boulevardzeitungen dagegen weniger intensiv. Die Vielfalt der Berichterstattung veränderte sich nur hinsichtlich der Akteure, in Bezug auf Themen und Argumente blieb sie auf gleichem Niveau. Einige Indikatoren weisen jedoch auf eine höhere Ausgewogenheit der Berichterstattung im Vorfeld des Volksentscheides hin. Darüber hinaus berichteten insbesondere die Boulevardzeitungen transparenter. Die Sachlichkeit der Berichterstattung veränderte sich in den beiden Jahren nicht. Insgesamt geben die Ergebnisse Hinweise darauf, dass mehr Beteiligung der Bürger auch zu einer ‚besseren‘ Berichterstattung führt.

**Schlagwörter:** Medien und direkte Demokratie, Volksentscheid, Qualität der Berichterstattung, Inhaltsanalyse

**Abstract:** The role of media in direct democratic processes is being discussed controversial – as well as direct democracy itself. Empirical findings on this are rare. Whether direct democratic processes influence the quality of media coverage is the central question of this paper. The legislative development of the non-smoking protection act in Bavaria provided the opportunity to compare media coverage on the parliamentary decision in 2007 with the media coverage on the referendum in 2010. A content analysis of five Munich newspa-

pers that analyzed the quality characteristics relevance, plurality, balance, transparency, and objectivity, shows remarkable differences between the media coverage on the parliamentary decision and on the referendum. Subscription newspapers reported in more detail on the referendum than on the parliamentary decision, in contrast, tabloids reported less detailed. In terms of plurality, only changes relating to actors occurred but not relating to plurality of issues and arguments. However, several indicators provide indications that media coverage on the referendum was more balanced than on the parliamentary decision. Furthermore, especially tabloids reported more transparent previous to the referendum. In regard to objectivity, there existed no differences between the two years. Articles about the referendum were not more emotional than about the parliamentary decision. In sum, the results provide an indication that more participation of citizens leads to more quality in media coverage.

**Keywords:** Media and Direct Democracy, Referendum, Media Performance, Content Analysis

## 1. Ausgangslage

Direkte Demokratie boomt. So zumindest scheint es. Ob im Kontext des Streits um Stuttgart21, ob im Zusammenhang mit dem Höhenflug der Piratenpartei, ob angesichts einer möglichen Steigerung der Legitimität europäischer Institutionen: Die Frage einer Stärkung direktdemokratischer Elemente bei der Herbeiführung politischer Entscheidungen wurde in jüngster Zeit immer wieder intensiv debattiert. Tatsächlich planen einige Bundesländer derzeit Reformen der entsprechenden Landesregelungen, und nicht nur die Piratenpartei, sondern auch Grüne, SPD und manche Unions-Politiker plädieren mittlerweile für die Einführung von Volksabstimmungen auch auf Bundesebene. Denn bislang findet direkte Demokratie in Deutschland de facto nur auf Länder-, vor allem aber auf kommunaler Ebene statt. So wurden 2011 insgesamt 18 landesweite direktdemokratische Verfahren gestartet, es fanden aber nur drei landesweite Volksentscheide statt: in Baden-Württemberg, Berlin und Hessen. Die größte überregionale Aufmerksamkeit erregte dabei wohl die Abstimmung über das Projekt Stuttgart21 in Baden-Württemberg. Hinzu kamen jedoch mehr als 300 Abstimmungen auf lokaler Ebene, in Städten und Gemeinden. Damit haben auf kommunaler Ebene mittlerweile über 6 000 Bürgerbegehren und mehr als 2 000 Bürgerentscheide stattgefunden. Direkte Demokratie ist in Deutschland also mittlerweile Alltag, zumindest auf kommunaler Ebene (Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie, 2010).

Trotz der zahlreichen Forderungen nach mehr Beteiligung auch auf Bundesebene, wird die Stärkung direktdemokratischer Entscheidungsprozesse in Wissenschaft und Politik noch immer äußerst kontrovers diskutiert. Befürworter erhoffen sich eine Verringerung der Politikverdrossenheit, eine erhöhte Responsivität der Politik und damit eine Stärkung der Demokratie (Bühlmann, 2007; Walter-Rogg, 2008). Kritiker befürchten dagegen eine Überforderung der Bürger, sehen die Gefahr emotionaler und irrationaler Entscheidungen, verweisen auf eine mögliche Benachteiligung von Minderheiten und sehen letztlich eine Schwächung der Demokratie (im Überblick: Kampwirth, 1999).

Auch über die Rolle der Medien in direktdemokratischen Prozessen wird intensiv debattiert. Hinsichtlich ihrer Berichterstattung stehen sich ebenfalls positive und negative Erwartungen gegenüber, auf die wir weiter unten näher eingehen. Empirische Befunde über Art und Umfang der medialen Berichterstattung im Vorfeld direktdemokratischer Entscheidungen gibt es bis dato allerdings kaum. Dies gilt nicht nur für Deutschland, sondern trifft selbst für Länder mit einer ausgeprägten direktdemokratischen Tradition wie die Schweiz oder die USA zu. Der zentralen Frage dieser Studie, ob Medien über Volksentscheide anders berichten als über parlamentarische Entscheidungen, wurde dabei bisher fast gar keine Beachtung geschenkt. Dies hängt vermutlich damit zusammen, dass entsprechende Vergleiche sehr schwierig anzustellen sind. Denn will man diese Frage beantworten, dann stellt sich das Problem, dass die Gegenstände parlamentarischer und direktdemokratischer Entscheidungen in der Regel andere sind. In diesen Fällen kann man Unterschiede in der Berichterstattung nicht eindeutig auf das Entscheidungsverfahren (parlamentarisch vs. direktdemokratisch) zurückführen, weil entscheidende Randbedingungen nicht konstant sind. Die vorliegende Studie löst dieses Problem, indem sie die seltene Gelegenheit ergreift, die Berichterstattung über eine parlamentarische und eine direktdemokratische Entscheidung über *denselben Gegenstand* zu untersuchen: das Nichtraucherschutzgesetz in Bayern. Dieses Gesetz wurde das erste Mal mit einem parlamentarischen Beschluss des Bayerischen Landtags im Dezember 2007 verabschiedet. Nachdem die Regelungen von der Landesregierung wieder gelockert worden waren, weil man sie als einen Grund für die Verluste der CSU bei der bayerischen Kommunalwahl 2008 ansah (sueddeutsche.de, 2008), starteten mehrere Initiativen ein Volksbegehren, um die ursprüngliche, strengere Fassung des Gesetzes wieder in Kraft zu setzen. In der Folge kam es am 4. Juli 2010 zu einem landesweiten Volksentscheid über eine Variante des Gesetzes, die der Landtag bereits 2007 verabschiedet hatte. Diese Konstellation ermöglichte eine quasi-experimentelle Untersuchung der Auswirkungen des politischen Entscheidungsverfahrens auf die Strukturen der Medienberichterstattung, bei der entscheidende Randbedingungen konstant gehalten werden können.

Um die Berichterstattung im Vorfeld des Volksentscheids mit der Berichterstattung vor der parlamentarischen Entscheidung zu vergleichen, haben wir eine Inhaltsanalyse der fünf Münchner Tageszeitungen im Vorfeld der jeweiligen Entscheidung durchgeführt. Im Mittelpunkt stand eine Reihe inhaltlicher Aspekte, die man als Indikatoren für die demokratische Qualität medialer Berichterstattung ansehen kann. Dabei handelte es sich um die *Relevanz*, *Vielfalt*, *Ausgewogenheit*, *Transparenz* und *Sachlichkeit* der Berichterstattung.

## 2. Die Medienberichterstattung in direktdemokratischen Verfahren

Die Beteiligung von Bürgern am politischen Prozess gilt als Grundvoraussetzung für eine funktionierende Demokratie (z. B. van Deth, 2009). Dabei bieten direktdemokratische Verfahren den Bürgern im Gegensatz zu Parlamentswahlen die

Möglichkeit, unmittelbar über politische Sachfragen zu entscheiden.<sup>1</sup> Normative Demokratietheorien und wohl auch die Politik selbst erwarten vom Bürger dabei eine kompetente Entscheidungsfindung (z. B. Habermas, 1981), die ausreichende, verständliche und ausgewogene Informationen über den Abstimmungsgegenstand sowie die Argumente von Befürwortern und Gegnern eines Vorschlags voraussetzt. Diese erhalten die Bürger, wie auch bei anderen politischen Ereignissen und Fragestellungen, in der Regel vor allem aus den Massenmedien (z. B. Kriesi, 1994; Schulz, 2011).

Man kann folglich annehmen, dass die Bedeutung der Medien im Kontext direktdemokratischer Verfahren besonders hoch ist, insbesondere in Deutschland. Dafür sprechen mehrere Gründe: Zum einen sind hierzulande, anders als beispielsweise in den USA und der Schweiz, keine offiziellen Informationsbroschüren über den Abstimmungsgegenstand und die Positionen von Befürwortern und Gegnern vorgeschrieben und die Bürger somit in besonderer Weise auf massenmediale Informationen bzw. die Kampagnen der interessierten Akteure angewiesen.<sup>2</sup> Zum anderen können Bürger bei direktdemokratischen Entscheidungen oftmals nicht oder nicht in gleichem Maße auf diejenigen Heuristiken oder Voreinstellungen zurückgreifen, die ihnen bei Parlamentswahlen die Entscheidung erleichtern. Dies gilt insbesondere für Eindrücke von den zur Wahl stehenden Kandidaten, die es hier nicht gibt, zum Teil aber auch für Parteibindungen, denen bei einer konkreten einzelnen Sachentscheidung unter Umständen nur eine nachrangige Bedeutung zukommt. Die Orientierung an Parteien wird dabei zum einen dadurch eingeschränkt, dass in direktdemokratischen Verfahren oftmals neue und unbekannte Akteure auftreten. So wurden 13 der 18 im Jahr 2011 auf Landesebene eingeleiteten direktdemokratischen Verfahren so genannten Aktionsbündnissen initiiert (Mehr Demokratie e.V., 2012, S. 20; auch LeDuc, 2002b).<sup>3</sup> Zudem hat sich in letzter Zeit mehrfach gezeigt, dass sich verschiedene Parteigliederungen vor Volksentscheidungen auf unterschiedliche Seiten schlagen, etwa Vertreter unterschiedlicher Regionen oder Parteiebenen (z. B. im Falle des Entscheids über Stuttgart21 oder über die 3. Startbahn am Münchner Flughafen).

- 
- 1 Der Begriff direkte Demokratie wird in der Literatur für verschiedene Beteiligungsformen verwendet. Die Direktwahl eines Staats- oder Regierungschefs gilt es abzugrenzen von Volksgesetzgebung, Verfassungsreferenden (obligatorisch und fakultativ) sowie Gesetzesreferenden. Bei Referenden erfolgt die Initiative ‚von oben‘, Parlamente oder Regierungen legen der Bevölkerung eine Verfassungsänderung oder einen Gesetzentwurf zur Abstimmung vor. Die Volksgesetzgebung wird (zumindest theoretisch) ‚von oben‘ initiiert, in vielen bisherigen Verfahren stehen jedoch Verbände, Organisationen oder Parteien dahinter. Auf Landesebene erfolgt die Volksgesetzgebung in einem dreistufigen Prozess: Antrag auf Volksbegehren oder Volksinitiative, Volksbegehren und schließlich der Volksentscheid (ausführlicher bei Mehr Demokratie e.V., 2012, S. 7ff.).
  - 2 Allerdings werden Informationsbroschüren zunehmend häufiger angeboten, beispielsweise bei der Abstimmung zu Stuttgart21.
  - 3 Einschränkend muss man jedoch darauf hinweisen, dass Parteibindungen nur dann weitgehend irrelevant sein dürften, wenn die jeweiligen Parteien keine geschlossene Position zu einem Abstimmungsgegenstand einnehmen oder sich in einer Kampagne überhaupt nicht engagieren. Ist dies dagegen der Fall, ist es durchaus wahrscheinlich, dass sich die Bürger auch ohne nähere inhaltliche Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Sachverhalt der Position ‚ihrer‘ Partei anschließen, denn Studien zeigen, dass sich Bürger bei Unsicherheit auch bei direktdemokratischen Entscheiden an ihrer Parteipräferenzen orientieren (z. B. Selb et al., 2009).

Aus den genannten Gründen gewinnt die Frage der Qualität der Berichterstattung über Volksentscheide eine besondere Relevanz. Folgt man der Definition von Rosengren et al. (1996, S. 39), die Qualität als „relation between a characteristic and a set of values“ definieren, so sind die Kriterien für Medienqualität auf Basis bestimmter Normen und Werten zu ermitteln und zwar in Abhängigkeit von der demokratietheoretischen Betrachtungsweise und der jeweiligen Vorstellung, welche Aufgabe die Medien in einer funktionierenden Demokratie erfüllen sollen (Rosengren et al., 1996, S. 39). Im Einklang mit diesen Vorstellungen werden dabei *Relevanz*, *Vielfalt*, *Ausgewogenheit*, *Transparenz* und *Sachlichkeit* in der Literatur als die wichtigsten Qualitätsindikatoren genannt (Voltmer, 1999; McQuail, 1992; Schatz & Schulz, 1992). Im Zuge eines parlamentarischen oder direktdemokratischen Prozesses sollten die Medien demnach in ausreichendem Umfang über die bevorstehende Entscheidung berichten (*Relevanz*); es sollten unterschiedliche Facetten des Sachverhalts thematisiert werden und verschiedene Akteure zu Wort kommen (*Vielfalt*); Themen und Argumente der verschiedenen Lager sowie die verschiedenen Akteure selbst sollten gleichberechtigt vorgestellt und bewertet werden (*Ausgewogenheit*); Behauptungen bzw. Argumente sollten hinreichend belegt werden (*Transparenz*) und die Darstellung sollte nicht übertrieben emotional sein (*Sachlichkeit*). Inwieweit die Erfüllung dieser Ansprüche durch die Medien von der Art der Entscheidungsfindung abhängt, diese Frage steht im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags.

## 2.1 Annahmen

Betrachtet man die möglichen Auswirkungen direktdemokratischer Verfahren auf die Handlungslogik der verschiedenen relevanten Akteure, dann finden sich in der Literatur verschiedene Erwartungen:

*Politische Akteure.* Im Hinblick auf die politischen Akteure wird allgemein davon ausgegangen, dass diese im Vergleich zum parlamentarischen Verfahren einen größeren Anreiz haben, eigene Kommunikationsanstrengungen zu unternehmen, um die Bürger ausführlich zu informieren bzw. von der eigenen Position zu überzeugen (Benz & Stutzer, 2007). Diese verstärkte Kommunikation der Akteure macht auch eine entsprechende Reaktion der Medien in Form intensiverer Berichterstattung wahrscheinlich. Darüber hinaus findet sich in der Literatur die Annahme, dass durch die Kommunikationsanstrengungen der Akteure auch das diskursive Element und die Ausgewogenheit der Berichterstattung gestärkt werden könnte (Kampwirth, 1999, S. 54).<sup>4</sup>

*Bürger.* Im Hinblick auf die Bürger wird in der Regel ein intensiveres Bedürfnis nach sachbezogenen und ausgewogenen Informationen und Argumenten unterstellt, weil die Bürger sich in ihrer Entscheidungsfindung häufig nicht auf übliche Heuristiken und Prädispositionen stützen können. Tatsächlich zeigen mehrere

<sup>4</sup> Dies dürfte allerdings nur dann wahrscheinlich sein, wenn *beide* Lager intensiv kommunizieren und in ihrer Kommunikation tatsächlich Sachargumente im Vordergrund stehen. Denn nur dann kann man davon ausgehen, dass sich in der Berichterstattung mehr Pro- und Contra-Argumente zu einem Sachverhalt finden als in der Darstellung eines parlamentarischen Verfahrens.

Studien, dass die Meinungen der Bürger bei Sachentscheidungen weniger stabil, damit tendenziell beeinflussbarer und daher die Medien- bzw. Kampagneneffekte größer sind als bei repräsentativen Wahlen (Bowler & Donavan, 2002; LeDuc, 2002a; de Vreese & Semetko, 2004). Die gesteigerte Nachfrage nach unabhängigen Informationen wird dabei auch damit erklärt, dass die Bürger ihre politischen Einflussmöglichkeiten, die *political efficacy*, als gestärkt wahrnehmen und daher eher bereit seien, hohe Informationsverarbeitungskosten aufzuwenden (Marcinkowski, 2004; Benz & Stutzer, 2007).<sup>5</sup>

*Medien.* Im Hinblick auf die Massenmedien bzw. die für sie arbeitenden Journalisten wird angenommen, dass sie die gesteigerten Aktivitäten der Akteure und das Interesse ihres Publikums nach Informationen wahrnehmen bzw. antizipieren. Sie sollten sich deshalb, so die Annahme, an diesen Bedürfnissen der Rezipienten orientieren und ausführlicher sowie ausgewogener über den jeweiligen Sachverhalt berichten als im Vorfeld eines parlamentarischen Entscheids (Kampwirth, 1999; Marcinkowski, 2004). Zudem wird argumentiert, dass ein „Volksbegehren schon aufgrund seiner Entscheidungsrelevanz und der regelmäßig überdurchschnittlichen Konflikthaftigkeit einen hohen Nachrichtenwert“ (Kampwirth, 1999, S. 33) aufweise. Auch dies würde für eine intensivere Berichterstattung sprechen.

Allerdings unterstellt diese Argumentation implizit, dass die Medien in erster Linie neutrale Vermittler von Information sind. Tatsächlich aber vertreten Medien oftmals Eigeninteressen oder politische Linien, und sie unterscheiden sich zudem in ihren Qualitätsansprüchen und Darstellungsmustern. Dies gilt etwa für Boulevard- im Vergleich zu Abonnementzeitungen (dazu z. B. Maurer & Reinemann, 2006). Darüber hinaus erscheint es nicht unwahrscheinlich, dass im Vorfeld direktdemokratischer Entscheidungen dieselben Berichterstattungsmuster zu finden sind wie in der sonstigen Politikberichterstattung. Verschiedene Studien haben gezeigt, dass Medien einmal etablierte Darstellungsmuster oder Frames häufig relativ unabhängig vom jeweiligen Ereignishintergrund anwenden (z. B. Scheufele, 2006).

Dementsprechend erwarten eher pessimistische Autoren, dass die Berichterstattung der Medien auch im Zusammenhang mit direktdemokratischen Verfahren weiterhin stark zugunsten etablierter Akteure verzerrt ist, nicht zuletzt weil die Medien deren Inszenierungen und Instrumentalisierungsversuchen erliegen (Kampwirth, 1999; Marcinkowski, 2004). Auch eine Verbesserung der Qualität des Diskurses sei nicht zu erwarten, so die pessimistische Perspektive. Vielmehr würde die Diskussion von den relevanten Akteuren und in der Folge auch von den Medien vermutlich nicht diskursiv, also an Sachargumenten orientiert, ausge-

5 Diese Argumentation unterstellt allerdings, dass das Abstimmungsverhalten sich vornehmlich an der zu entscheidenden Sachfrage orientiert und nicht andere Motive ausschlaggebend sind, wie etwa Protest auszudrücken oder einer Partei oder Regierung einen Denkkzettel zu erteilen. Zudem dürfte es, wie bereits angedeutet, viele direktdemokratische Entscheidungen geben, bei denen die etablierten Parteien als wichtige Akteure auftreten, eine eindeutige Position vertreten und diese deutlich kommunizieren. In diesen Fällen dürfte die Nähe zu einer Partei oder einem ihrer Repräsentanten durchaus eine wichtige Heuristik für das Abstimmungsverhalten sein und das Bedürfnis nach gehaltvollen und ausgewogenen Sachinformationen nicht unbedingt größer als bei Wahlen oder im Zusammenhang mit parlamentarischen Entscheidungsprozessen.

wogen und in der Form sachlich, sondern einseitig und eher emotional geführt (Kampwirth, 1999).

Die optimistischen Vertreter erhoffen sich dagegen neue Perspektiven in der Berichterstattung sowie eine prinzipiell größere Offenheit für neue Themen bzw. neuartige Aspekte der Diskussion. Das gilt ebenso für die Berücksichtigung von neuen, nicht-etablierten Akteuren. Sie gehen von einer höheren Pluralität des Sprecherspektrums aus, da neue Akteure, insbesondere aus der Zivilgesellschaft, von der Publikums- in die Sprecherrolle schlüpfen würden. Zudem sei die Auseinandersetzung eher diskursiv, sachlich, rational und an belegten Argumenten orientiert, da nicht Parteien und Kandidaten, sondern Sachentscheidungen zur Abstimmung stünden (Kampwirth, 1999; Gross, 2004; Marcinkowski, 2004; Benz & Stutzer, 2007; de Vresse, 2007; Wagschal, 2007; Schemer et al., 2010).

## 2.2 Forschungsstand

Die in der Literatur geäußerten Annahmen und Erwartungen bezüglich der medialen Berichterstattung beruhen größtenteils auf theoretischen Überlegungen oder sind bloße Vermutungen. Der empirische Forschungsstand zur Rolle der Medien bei Referenden ist recht überschaubar, insbesondere was die Situation in Deutschland und die spezifischen Strukturen der Berichterstattung im Unterschied zur regulären Politik- sowie zur Wahlkampfberichterstattung angeht.

*Relevanz.* Hinweise darauf, dass die Medien einem möglicherweise gestiegenen Informationsbedürfnis nachkommen und die Berichterstattung über den Gegenstand zum Abstimmungszeitpunkt hin intensivieren, finden sich u. a. bei Schuck (2009) für das EU-Referendum in den Niederlanden und bei Saxer und Tschopp (1995) für den Volksentscheid zum EWR-Abkommen in der Schweiz. Dies ist allerdings auch typisch für die Berichterstattung im Vorfeld anderer Wahlentscheidungen (Wilke & Reinemann, 2007; siehe auch Marcinkowski, 2004). Jenkins und Mendelsohn (2001), die das Unabhängigkeits-Referendum in Quebec untersuchten, stellten dagegen (in den letzten 30 Tagen) keine Zunahme der Berichterstattung fest.

*Vielfalt.* Die Berichterstattung kann hinsichtlich ihrer Vielfalt an *unterschiedlichen* Themen, Akteuren und Argumenten untersucht werden. Befunde zu der Anzahl an unterschiedlichen Merkmalen liegen weder für Themen, Akteure noch Argumente vor. Vielfalt hängt eng mit dem Qualitätskriterium Ausgewogenheit zusammen. Während Vielfalt die Anzahl der jeweiligen Merkmale bezeichnet, geht es bei der Ausgewogenheit um das Verhältnis dieser Merkmale (vgl. Hagen, 1995, S. 124).

*Ausgewogenheit.* Die Ausgewogenheit der Berichterstattung lässt sich sowohl an Themen und Akteuren (Hagen, 1992), Argumenten (Schönbach, 1977) als auch am Tenor der Berichterstattung (McQuail, 1992) untersuchen. Befunde liegen nur zu den erstgenannten Aspekten vor. Bezüglich der *thematischen Ausgewogenheit* sind diese eher widersprüchlich: De Vresse und Semetko (2004) kommen in einer umfangreichen Untersuchung des dänischen Referendums zum Euro im Jahr 2000 zu dem Ergebnis, dass die Abstimmung als politischer Konflikt präsentiert wurde. Die inhaltliche Dimension der Entscheidung trat demgegenüber in den Hintergrund. Hänggli und Kriesi (2009) fanden dagegen deutlich mehr subs-

tanzielle Themen vor. Als Fallbeispiel diene hier eine heftig umstrittene Verschärfung des Asylgesetzes in der Schweiz im Jahr 2006.

Die *Ausgewogenheit der Akteure* lässt sich zum einen anhand des Verhältnisses von etablierten und nicht-etablierten Akteuren überprüfen. Dazu liefern bisherige Studien jedoch ebenfalls kein einheitliches Bild. Höglinger, der die Berichterstattung in Deutschland, der Schweiz und den USA zur Abtreibungsdebatte in einer Langzeitanalyse verglich, kann zeigen, dass während der hauptsächlich auf parlamentarischer Ebene geführten Debatte in Deutschland nur 27 Prozent der Akteure in den untersuchten Tageszeitungen aus der Zivilgesellschaft stammten, es dagegen in der Schweiz 53 Prozent und in den USA sogar 60 Prozent waren – was der Autor auf die dort zu findenden direktdemokratischen Prozesse zurückführt (Höglinger, 2008, S. 225-226). Auch Maia (2009) kommt in ihrer Inhaltsanalyse der Berichterstattung über das Feuerwaffen-Referendum 2005 in Brasilien zu dem Ergebnis, dass knapp die Hälfte der Sprecher Teil der Zivilgesellschaft waren. Jenkins und Mendelsohn (2001) wiederum zeigen im kanadischen Fall eine deutliche Dominanz etablierter Akteure in der Berichterstattung auf. Politiker spielten eine besonders wichtige, Bürger dagegen kaum eine Rolle. Marcinkowski (2004) schließlich, der die Berichterstattung vor dem Verfassungsreferendum in Liechtenstein 2003 mit der Parlamentsdebatte zum selben Thema im Jahr 2001 verglich, konnte zeigen, dass hier betroffene Bürger und andere nicht-etablierte Akteure dominierten, wohingegen die Kampagnenakteure die redaktionelle Medienöffentlichkeit verließen und auf bezahlte Werbemittel umstiegen (Marcinkowski, 2004, S. 13-15; vgl. auch Hänggli & Kriesi, 2012).

Die Ausgewogenheit von Akteuren kann man zum anderen auch an ihrer Position zur bevorstehenden Abstimmung festmachen. Es handelt sich dann eher um eine Form *politischer Ausgewogenheit*. Diesbezüglich zeigen de Vreese und Semetko (2004), dass in der Berichterstattung zum Euro-Referendum mehr Akteure der Pro-Seite in der Berichterstattung vorkamen. Die Medien übernahmen jedoch eher die Argumente der Gegner als die der Befürworter. Dies galt auch für die Berichterstattung über das Asylgesetz in der Schweiz, was die Autoren auf eine generelle Sympathie der schweizerischen Medien mit den Gegnern der Vorlage zurückführen (Hänggli & Kriesi, 2009, S. 11-22; auch bei Schemer, 2009). Im Vorfeld der EWR-Abstimmung berichteten beide untersuchten Zeitungen dagegen tendenziös zugunsten des Pro-Lagers (Tschopp, 1996, S. 6-9).

*Transparenz.* Nur selten wurde im Kontext direktdemokratischer Verfahren bislang die Transparenz der Berichterstattung untersucht. Tschopp (1996), Jenkins und Mendelsohn (2001) kommen in ihren Analysen zu dem Ergebnis, dass der Großteil der Argumente in der Berichterstattung nicht belegt wurde. Auch Marcinkowski (2004) zeigt in seinem Vergleich, dass der Anteil an Aussagen mit sachbezogenen Argumenten im Vorfeld der parlamentarischen Entscheidung und des Referendums auf dem gleichen (niedrigen) Niveau bleibt.

*Sachlichkeit.* Befunde zur Sachlichkeit der journalistischen Darstellung direktdemokratischer Entscheide finden sich in der Literatur ebenfalls kaum. Hinsichtlich des Grades der Emotionalisierung der Berichte konnte Schemer (2009) in seiner Analyse der Berichterstattung über das Asylgesetzes in der Schweiz allerdings zei-

gen, dass stetig emotionaler berichtet wurde, je näher der Abstimmungstermin rückte. Im gesamten Zeitraum lag der Anteil emotionaler Berichte bei 48 Prozent.

Zusammenfassend lässt sich erstens festhalten, dass sich bislang nur wenige Studien mit der Frage des Effekts direktdemokratischer Entscheidungsstrukturen auf die Strukturen der medialen Berichterstattung auseinandergesetzt haben. Die einzige Studie eines deutschen Autors bezieht sich auf Liechtenstein. Zweitens ist der aktuelle Forschungsstand recht widersprüchlich. Es gibt sowohl Befunde, die eine eher optimistische Sichtweise stützen als auch solche, die für eine eher pessimistische Sicht sprechen. Erschwert wird die Beurteilung des Forschungsstandes zudem dadurch, dass es sich bei den einschlägigen Untersuchungen in der Regel um Fallstudien handelt, die in unterschiedlichen Ländern durchgeführt wurden. Es ist deshalb sehr schwer zu entscheiden, ob die Ursachen für die variierenden Befunde in den unterschiedlichen Strukturen der politischen und medialen Rahmenbedingungen oder in divergierenden situationalen Bedingungen der jeweiligen Verfahren zu suchen sind. Diese Frage könnte letztlich nur mit echten komparativen Studien geklärt werden, die die jeweiligen strukturellen und situationalen Kontexte berücksichtigen. Anders als die meisten bislang publizierten Studien begegnet die vorliegende Studie diesem Problem, indem sie eine Reihe von Kontextbedingungen konstant hält. So sind validere Aussagen darüber möglich, wie stark der Einfluss des Entscheidungsmodus auf die mediale Berichterstattung ist.

### 3. Forschungsfragen und Hypothesen

Für die Bildung der Hypothesen wurden sowohl der aktuelle Stand der Forschung als auch die theoretischen Erwartungen herangezogen, wobei wir uns dabei an den optimistischen Erwartungen bzw. den Befunden orientiert haben, die eine Verbesserung der Qualität der medialen Berichterstattung in direktdemokratischen Verfahren andeuten. Dies erscheint uns deswegen gerechtfertigt, weil bislang sowohl umfangreichere theoretische als auch umfassendere empirische Arbeiten zum Thema fehlen. Die möglichen Unterschiede in der Berichterstattung sollen dabei anhand der Qualitätskriterien *Relevanz*, *Vielfalt*, *Ausgewogenheit*, *Transparenz* und *Sachlichkeit* untersucht werden.

Zunächst gehen wir davon aus, dass die Nachfrage nach Informationen von Seiten der Bürger höher und das Informationsangebot von Seiten politischer Akteure bei direktdemokratischen Verfahren umfangreicher sein wird als bei parlamentarischen Entscheidungen. Zudem nehmen wir an, dass die Medien diese höhere Nachfrage entweder wahrnehmen oder – im Falle der Bürger – zumindest antizipieren, dass ein solches erhöhtes Informationsbedürfnis besteht. Daher sollten die Medien der Berichterstattung über die direktdemokratische Entscheidung eine höhere *Relevanz* beimessen und dem entsprechend intensiver berichten als im Vorfeld der parlamentarischen Entscheidung (H1).

Wir vermuten weiterhin, dass die Medien im Vorfeld des direktdemokratischen Entscheids eine größere *Vielfalt* an verschiedenen Themen (H2a), Akteuren (H2b) sowie Argumenten (H2c) berücksichtigen, u. a. weil wie annehmen, dass vor einem Volksentscheid eine größere Vielzahl an verschiedenen Akteuren ihre Anliegen

nicht nur über Lobbying an die Politik, sondern auch über die Medien an die Bevölkerung tragen möchte und die Medien diese Aktivitäten dann auch reflektieren.

Des Weiteren nehmen wir an, dass sich die veränderte Entscheidungssituation auf die *Ausgewogenheit* der Mediendarstellung auswirken. Einerseits dürften sich die Pro- und Contra-Seiten kommunikativ engagieren, um die Bürger zu überzeugen. Andererseits dürften sich die Medien ihrer Verantwortung hier besonders bewusst sein bzw. das Bedürfnis ihrer Leser nach einer sachgerechten und ausgewogenen Entscheidungshilfe antizipieren. Da wir die unterschiedlichen Facetten der Ausgewogenheit für die wichtigsten der hier untersuchten Kriterien halten, wollen wir diese für eine ganze Reihe von Merkmalen untersuchen, und zwar für Themen, Akteure, Argumente sowie den Tenor der Darstellung. Dabei vermuten wir zunächst, dass die Medien sich in direktdemokratischen Verfahren stärker mit der Substanz der Vorschläge und weniger mit Parteipolitik beschäftigen werden als im parlamentarischen Verfahren. Da in der Berichterstattung über parlamentarische Verfahren oftmals eher die Parteipolitik überwiegt, sollte das Verhältnis von Parteipolitik (*politics*) und Sachpolitik (*policy*) im direktdemokratischen Verfahren somit zugunsten der Sachpolitik ausgewogener werden (H3a; *thematische Ausgewogenheit*). Des Weiteren nehmen wir an, dass sich das Verhältnis von etablierten Akteuren wie den im Landtag vertretenen Parteien und den nicht-etablierten Akteuren, etwa aus der Zivilgesellschaft, zugunsten letzterer verändert. Damit würde auch die Akteursstruktur ausgewogener (H3b) (*Ausgewogenheit der Akteure*). Außerdem nehmen wir an, dass das Verhältnis von Pro- und Contra-Akteuren (H3c), von Pro- und Contra-Argumenten (H3d) sowie das Verhältnis von Pro- und Contra-Beiträge im direktdemokratischen Verfahren ausgewogener sein wird (H3e) (*politische Ausgewogenheit*).<sup>6</sup>

Bezüglich der *Transparenz* nehmen wir an, dass im Kontext des direktdemokratischen Verfahrens mehr Argumente vorkommen (H4a), die zudem häufiger belegt werden (H4b). Ursächlich dafür könnte wiederum eine Orientierung der Medien an den angenommenen Informationsinteressen ihres Publikums sein. Schließlich kann man im Hinblick auf die *Sachlichkeit* der Darstellung vermuten, dass sich die Medien vor dem Hintergrund der Informationsbedürfnisse ihrer Leserschaft noch stärker darum bemühen werden, über die Gründe für oder gegen den Gesetzesentwurf weniger emotionalisiert zu berichten als im Zuge des parlamentarischen Verfahrens (H5).

Da die Forschung gezeigt hat, dass sich Abonnement- und Boulevardzeitungen in ihren Berichterstattungsmustern deutlich unterscheiden, wurde über alle Hypothesen hinweg die Forschungsfrage formuliert, ob diese Unterschiede auch beim Vergleich direktdemokratischer und parlamentarischer Verfahren auftreten. Für entsprechende Unterschiede könnte etwa die Annahme sprechen, dass Boulevardzeitungen generell eine stärker ausgeprägte Publikumsorientierung aufweisen als Abonnementzeitungen, was bedeuten könnte, dass sie ihre Berichterstattung im

6 Einschränkung muss hier darauf hingewiesen werden, dass wir (da wir keine Input-Output-Analyse durchgeführt haben) keine Aussage über die Leistung der Medien in Bezug auf die tatsächliche Ausgewogenheit der Akteure treffen können (vgl. dazu Hänggli & Kriesi, 2010 und Hänggli, 2012).

direktdemokratischen stärker ausweiten als die Abonnementblätter. Gleichzeitig kann man aufgrund der boulevardtypischen Berichterstattungsmuster erwarten, dass Vielfalt, Ausgewogenheit, Transparenz und Sachlichkeit bei den Boulevardzeitungen zwar generell niedriger sind. Ob und wie sich der Wechsel des Entscheidungsmodus hier niederschlägt, ist jedoch weitgehend offen, weshalb wir hier nur eine Forschungsfrage formulieren. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Hypothesen.

**Tabelle 1: Überblick über die Hypothesen**

Qualitätsmerkmale	Im Kontext direktdemokratischer Verfahren...	Hypothese
Relevanz	... berichten die Medien umfangreicher,	1
Vielfalt	... wird eine größere Vielfalt an	2a
	... Themen,	2b
	... Akteuren und	2c
	... Argumenten angesprochen	
Ausgewogenheit	... nimmt die Ausgewogenheit zu im Verhältnis von...	3a
	... Sachthemen und Parteipolitik,	3b
	... etablierten und nicht-etablierten Akteuren,	3c
	... Pro- und Contra-Akteuren,	3d
	... Pro- und Contra-Argumenten,	3e
Transparenz	... werden mehr Argumente gebracht,	4a
	... die zudem häufiger belegt sind,	4b
Sachlichkeit	... wird weniger emotional berichtet...	5
...als im Kontext parlamentarischer Entscheidungen.		

#### 4. Anlage der Studie

Dass es in Deutschland an Vergleichen der Berichterstattung über parlamentarische und direktdemokratische Verfahren mangelt, kann zum einen dadurch erklärt werden, dass es relativ wenig Volksentscheide auf Landesebene gibt. Andererseits herrschen aber auch selten geeignete Bedingungen für solche Vergleiche vor. Ein Vergleich der Berichterstattung im Vorfeld parlamentarischer und direktdemokratischer Verfahren liegt in Deutschland bisher noch nicht vor. Das legislative Tauziehen im Gesetzgebungsprozess zum Nichtraucherschutz bietet diese seltene Möglichkeit, die Berichterstattung im Vorfeld des Landtagsentscheids 2007 mit der im Vorfeld des Volksentscheids 2010 über denselben Abstimmungsgegenstand unter ansonsten relativ konstanten Bedingungen zu vergleichen.

Nach der Niederlage bei der Landtagswahl im September 2008, die zu einer Koalition von CSU und FDP führte, lockerte die neue Regierung 2009 das erst 2007 verabschiedete Gesetz und ermöglichte das Rauchen in vielen Gaststätten wieder. Daraufhin brachte die ÖDP gemeinsam mit weiteren Initiativen das Volksbegehren „Für echten Nichtraucherschutz!“ auf den Weg, um das ursprüngliche Gesetz wieder einzuführen. Die Initiatoren sammelten die benötigten Unterschriften, und so konnten sich die bayerischen Bürger ab dem 19. November in

den Rathäusern eintragen, um dem Volksbegehren zum Erfolg zu verhelfen. Die vorgeschriebene 10 Prozent-Hürde wurde überwunden und das Volksbegehren rechtsgültig. Nachdem der bayerische Landtag im April 2010 den Gesetzentwurf des Begehrens ablehnte, kam es am 4. Juli zum Volksentscheid. Dabei sprachen sich die bayerischen Bürger mit 61 Prozent für das neue Gesetz aus. Die Wahlbeteiligung lag bei etwa 38 Prozent und damit auf dem Niveau anderer Volksentscheide auf Landesebene.

Für die Analyse der Berichterstattung wurden Tageszeitungen herangezogen, da diese auch heute noch die wichtigste Quelle für regionale Informationen sind (BLM, 2009). Hinsichtlich ihres Erscheinungsortes konzentrierten wir uns aufgrund der Zugänglichkeit auf München, wo die Zeitungslandschaft mit einer überregionalen und einer regionalen Abonnement-Tageszeitung sowie zwei regionalen und einer überregionalen Boulevardzeitung vergleichsweise vielfältig ist. Analysiert wurden die *Süddeutsche Zeitung* (SZ), *Münchener Merkur* (MM), *tz*, *Abendzeitung* (AZ) und die Münchenausgabe der *Bild*. Vor allem die *Süddeutsche Zeitung* hat dabei auch für ganz Bayern eine hohe Bedeutung als landesweites Leitmedium. Codiert wurden alle Beiträge, die eindeutig das Nichtraucherschutzgesetz bzw. das diesbezügliche parlamentarische oder direktdemokratische Verfahren zum Thema hatten. Insgesamt handelt sich also um eine Vollerhebung der relevanten Berichterstattung. Aus diesem Grund werden im Folgenden keine Signifikanztests berechnet (dazu Behnke, 2005).<sup>7</sup>

In Anlehnung an De Vreese und Semetko (2004), die feststellten, dass die Berichterstattung in der Abstimmungsphase von Referenden vor allem in den letzten vier Wochen vor der Entscheidung zunimmt (auch Mittendorf, 2002, S. 280f.), wurde die mediale Darstellung im Zeitraum von jeweils vier Wochen vor dem Landtagsbeschluss bzw. dem Volksentscheid sowie dem ersten auf die Entscheidung folgenden Erscheinungstag untersucht. Damit erstreckte sich der erste Untersuchungszeitraum vom 15. November bis zum 13. Dezember 2007 und der zweite vom 7. Juni bis zum 5. Juli 2010.

Das Kategoriensystem umfasste neben formalen Kategorien wie Medium, Ressort, Platzierung des Artikels verschiedene inhaltliche Kategorien. Die *Relevanz* des Themas in der Berichterstattung wurde über die jeweilige Anzahl der Beiträge ermittelt. Die Ermittlung von *Vielfalt* und *Ausgewogenheit* stützte sich auf Kategorien zu Themen, Akteuren, Argumenten, Einseitigkeit und zum Tenor der Beiträge.

Als Themen galten die inhaltlichen Schwerpunkte der Beiträge. Um codiert zu werden, musste ein Thema mindestens über die Länge eines Absatzes angesprochen werden. Im Codebuch waren 37 verschiedene Einzelthemen enthalten, von denen pro Beitrag bis zu fünf verschlüsselt werden konnten. Zur Analyse der Ausgewogenheit wurden die Einzelthemen nachträglich den Themen-Kategorien zugeordnet: ‚Parteilpolitik‘, ‚Substanz der Gesetzes‘, ‚Abstimmungsverfahren‘, ‚Kampagnen & Umfragen‘ sowie ‚andere Sachthemen‘. Unter ‚Parteilpolitik‘ fallen alle Aktivitäten,

<sup>7</sup> Da es sich um eine Vollerhebung handelt, haben wir die Ablehnung oder Bestätigung einer Hypothese nicht an einer statistischen Prüfung festgemacht, sondern daran, ob man den Unterschied zwischen den Untersuchungszeiträumen als relevant erachten konnte. Für diese Entscheidung wurden die jeweiligen Fallzahlen und die Prozentpunktdifferenzen in Betracht gezogen.

Konflikte und Diskussionen zwischen und innerhalb von Parteien. In der Kategorie ‚Substanz des Gesetzes‘ haben wir alle Themen zusammengefasst, die unmittelbar mit der Abstimmung zum Rauchverbot selbst zu tun hatten, beispielsweise die Gesetzeslage. Informationen z. B. zum Ablauf der Volksabstimmung umfasst die Kategorie ‚Abstimmungsverfahren‘; die Kategorie ‚Kampagnen & Demonstrationen‘ enthält Informationen zu Kampagnen wie Flashmobs oder Demonstrationen sowie zu Umfrageergebnisse. Die Kategorie ‚andere Sachthemen‘ schließlich umfasste die Thematisierung anderer ökonomischer, gesundheitlicher oder kultureller Aspekte des Nichtrauchererschutzes bzw. der anstehenden Abstimmung.

Um Vielfalt und Ausgewogenheit zu ermitteln, wurden alle im Artikel genannten Akteure erhoben. Dabei wurde zwischen 83 individuellen oder institutionellen Akteuren unterschieden. Der Begriff Akteur wurde sehr restriktiv definiert. Als Akteure galten nur Personen, Institutionen oder Organisationen, deren *Handlungen* in einem Beitrag beschrieben wurden (also z. B. eine Tätigkeit, Äußerung oder Aktion) bzw. denen eine Handlung zugeschrieben wurde. Zur Analyse der politischen Ausgewogenheit wurden die Akteure außerdem, sofern möglich, dem Pro- und Contra-Lager zugewiesen.

Differenziert erhoben wurden darüber hinaus bis zu zehn Argumente pro Beitrag, wobei die Codierer zwischen 17 verschiedenen inhaltlichen Bezügen wählen konnten. Als Argument wurden solche Aussagen verstanden, die das Nichtrauchererschutzgesetz befürworteten oder ablehnten und dafür eine eindeutig zu identifizierende Begründung angaben. Dabei wurde jeweils auch ermittelt, ob es sich um ein Pro- oder Contra-Argument handelte.

Die *politische Ausgewogenheit* der Beiträge wurde außerdem noch anhand einer Kategorie auf Beitragsebene untersucht, da sich Codierungen auf Beitrags- und Aussagen-, Akteurs- oder Argumentebene aus verschiedenen Gründen nicht immer entsprechen müssen (dazu Engesser & Reinemann, 2001). Deshalb sollten die Codierer jeweils zusätzlich verschlüsseln, ob die Beiträge insgesamt einseitig oder ausgewogen waren. Für diese Kategorie wurde eine fünfstufige Skala verwendet, wobei die Skala von einseitig bis ausgewogen reichte. Als ausgewogen galt ein Beitrag, wenn in ihm unterschiedliche inhaltliche Positionen zum geplanten Gesetz in gleichem Umfang thematisiert wurden. Als einseitig galt ein Beitrag, wenn nur eine Position zum Nichtrauchererschutz vorkam.

Für die Ermittlung der *Transparenz* der Berichterstattung beziehen wir uns auf eine Kategorie, mit der wir ermittelten, ob die im Beitrag genannten Argumente belegt wurden. Als belegt galt ein Argument, wenn es durch den Vergleich mit anderen Ländern, durch die Bezugnahme auf eine Studie oder anderes empirisches Material, durch persönliche Erlebnisse von Personen oder abstrakte Verweise auf ‚Erfahrungswerte‘ gestützt wurde.

Schließlich wurde die *Sachlichkeit* der Beiträge gemessen, indem der Grad der Emotionalisierung auf einer fünf-stufigen Skala codiert wurde. Auch hier war die Definition eher restriktiv. Als emotionalisiert wurde ein Artikel nur dann eingestuft, wenn ein Sachverhalt oder eine Person mit Gefühle vermittelnden Begriffen beschrieben wurde. Ansonsten galt er als sachlich.

Die Studie wurde im Rahmen eines Projektseminars an der LMU München durchgeführt. Die 18 Teilnehmer des Seminars codierten das Untersuchungsmate-

rial zwischen dem 17. Juni und 6. Juli 2010. Im Vorfeld führten wir mit den Codierern eine Codiererschulung und einen Pretest anhand von Beispielartikeln durch. Für den Reliabilitätstest wurden von einem weiteren an dem Projekt beteiligten Studenten jeweils zwei Artikel pro Codierer erneut codiert (N=36) und die Codierungen miteinander verglichen. Gemittelt über alle Kategorien ergab der Test ein akzeptables Ergebnis von Holsti = .77, die Werte schwanken je nach der Kategorie zwischen .66 und .94.

Insgesamt gingen 233 redaktionelle Artikel in die Analyse ein, in denen 697 Akteure und 499 Themen vorkamen. Die umfangreichste Berichterstattung über die beiden Entscheidungen bot die *Süddeutsche Zeitung* mit 65 Beiträgen, gefolgt von *Münchener Merkur*, *Abendzeitung* und *tz* mit jeweils um die 50 Beiträgen. Die *Bild München* berichtete dagegen sehr viel seltener.

## 5. Ergebnisse

### 5.1 Relevanz

Die theoretischen Überlegungen sowie einige Studien (Saxer & Tschopp, 1995; Schuck, 2009) legen nahe, dass die Berichterstattung über direktdemokratische Verfahren in ihrer Quantität diejenige über parlamentarische Verfahren übersteigt. Dies kann hier nicht bestätigt werden: Mit 116 Artikeln im Jahr 2007 und 117 Artikeln in 2010 wurde in den fünf Tageszeitungen in fast identischem Umfang über den parlamentarischen Beschluss bzw. über den Volksentscheid berichtet.

Betrachtet man jedoch Boulevard- (*Abendzeitung*, *Bild*, *tz*) getrennt von Abonnementzeitungen (*MM*, *SZ*), so zeigt sich ein etwas anderes Bild: Der erste Eindruck einer quantitativen Übereinstimmung der Berichterstattung in den beiden Jahren ist auf eine Zunahme von 54 auf 63 Artikel in den Abonnementzeitungen bei gleichzeitiger Abnahme von 62 auf 54 Artikel in den Boulevardzeitungen zurückzuführen. Die *Bild*-Zeitung fällt mit nur sieben Artikeln im Jahr 2007 und 12 Artikeln in 2010 aus dieser Systematik heraus. Da auf die *Bild*-Zeitung aber nur ein geringer Teil der gesamten Berichterstattung entfällt und es sich zudem um eine lokale Ausgabe eines überregionalen Blattes handelt, das im Umfang seiner Lokalberichterstattung eingeschränkter ist als *Abendzeitung* und *tz*, halten wir es trotzdem für gerechtfertigt, Boulevard- und Abonnement-Blätter zu kontrastieren. Hypothese 1 kann also für die Medien insgesamt abgelehnt, in der Tendenz für Abonnementzeitungen bestätigt und für Boulevardzeitungen widerlegt werden – auch wenn die Unterschiede zwischen den Zeitungsgattungen nicht sonderlich groß sind (Tab. 2).

**Tabelle 2: Intensität der Berichterstattung über die parlamentarische und die direktdemokratische Entscheidung zum Nichtraucherschutz in Bayern 2007 bzw. 2010 in den einzelnen Tageszeitungen**

	2007 n	2010 n	Gesamt N
Münchner Merkur	27	25	52
Süddeutsche Zeitung	27	38	65
<i>Gesamt Abonnementzeitungen</i>	54	63	117
Abendzeitung	23	24	47
tz	32	18	50
Bild München	7	12	19
<i>Gesamt Boulevardzeitungen</i>	62	54	116
<b>Gesamt</b>	<b>116</b>	<b>117</b>	<b>233</b>

## 5.2 Vielfalt

Inwiefern sich die Vielfalt der Berichterstattung unterscheidet, haben wir anhand von Themen, Akteuren und Argumenten untersucht. Dazu haben wir verglichen, wie viele *verschiedene* Themen, Akteure bzw. Argumente in den Medien vorkamen.

*Themen.* Hinsichtlich der Vielfalt der Themen zeigte sich bei den Abonnementzeitungen kein Unterschied: 2007 wurde über 28 unterschiedliche Themen berichtet, 2010 über 29. Bei den Boulevardzeitungen stieg diese Zahl etwas an; sie hatten im Vorfeld des Parlamentsentscheids über 24 verschiedene Themen berichtet, beim Volksentscheid über 28. Hypothese 2a kann somit nur für die Boulevardzeitungen in der Tendenz bestätigt werden.

*Akteure.* Hinsichtlich der Vielfalt der Akteure zeigt sich eine etwas deutlichere Differenz. Die Abonnementzeitungen bezogen 2007 23 verschiedene Akteursgruppen in die Berichterstattung ein, 2010 dagegen 32. Die gleiche Entwicklung trifft auch auf die Boulevardzeitungen zu, die 2007 24 unterschiedliche Akteure, 2010 dann 29 Akteure berücksichtigte. Eine Ursache dafür ist vermutlich, dass sich im Vorfeld des Volksentscheids neue Initiativen gegründet, die es 2007 noch gar nicht gab. Diese neuen Akteure wurden in der Berichterstattung dann auch tatsächlich berücksichtigt. Hypothese 2b kann somit für beide Zeitungsgattungen bestätigt werden.

*Argumente.* Im Gegensatz zu Themen und Akteuren veränderte sich die Vielfalt der Argumente nicht. Die Abonnementzeitungen nannten 2007 15 unterschiedliche Argumente, im Jahr 2010 16. Die Boulevardzeitungen bezogen sich 2007 auf 14 Argumente, im Jahr 2010 auf 13 Argumente. Damit deckten die Blätter jeweils fast alle der 17 verschiedenen, im Codebuch genannten Argumente ab. Da die Berichterstattung eine wichtige Quelle für die Identifikation möglicher Argumente im Rahmen der Konstruktion des Kategoriensystems war, wirft dies die Frage auf, ob das Universum möglicher Argumente im Codebuch wirklich hinreichend abgedeckt war. Die Tatsache, dass die unspezifische Restkategorie nicht sehr stark

besetzt war und sich dies im Vergleich der Jahre nicht auffallend veränderte, legt allerdings die Vermutung, dass hier kein Zirkelschluss vorliegt. Zudem wurden bei der Konstruktion der Kategorie auch Argumente berücksichtigt, die die Parteien und Initiativen in ihren Kommunikationsmitteln berücksichtigen. Hypothese 2c kann somit nicht bestätigt werden.

### 5.3 Ausgewogenheit

Ob die Ausgewogenheit der medialen Darstellung zunimmt, haben wir anhand verschiedener Indikatoren für Themen, Akteure, Argumente und den Tenor der Beiträge untersucht.

*Thematische Ausgewogenheit (Sachthemen vs. Parteipolitik).* Da die Bürger bei direktdemokratischen Verfahren über eine Sachfrage entscheiden müssen, wurde angenommen, dass die Orientierung an Sachthemen im Vergleich zum parlamentarischen Entscheid zunimmt, das Verhältnis von Sachthemen und parteipolitischen Themen also ausgewogener wird. Wie Tabelle 3 zeigt, berichteten beide Zeitungsgattungen 2010 tatsächlich weniger über Parteipolitik, dafür aber umso mehr über das Abstimmungsverfahren. Die anderen Sachthemen kamen in beiden Jahren etwa gleich häufig vor. Interessant ist die bei beiden Gattungen vorzufindende Zunahme an Umfragen. Hypothese 3a kann also bestätigt werden (Tab. 3).

**Tabelle 3: Ausgewogenheit der Themen in der Berichterstattung über die parlamentarische und die direktdemokratische Entscheidung zum Nichtraucherschutz in Bayern 2007 bzw. 2010**

	Abonnement-Zeitungen		Boulevard-Zeitungen		Gesamt	
	2007 (n=126) %	2010 (n=144) %	2007 (n=119) %	2010 (n=110) %	2007 (N=245) %	2010 (N=254) %
Substanz des Gesetzes	28	29	21	25	24	27
Abstimmungsverfahren	3	16	3	13	3	15
Kampagnen & Umfragen	5	9	8	11	7	10
Andere Sachthemen	34	28	35	36	35	31
Parteipolitik	27	14	30	9	29	12
Sonstiges	3	3	3	6	3	4
Gesamt	100	99	100	100	100	99

*Anmerkung:* Angaben in Prozent. Es konnten bis zu fünf Themen pro Artikel codiert werden. *Basis:* 499 Themen in 233 Beiträgen.

*Ausgewogenheit der Akteure (etablierte vs. nicht-etablierte Akteure).* Schon im Vorfeld der Landtagsabstimmung 2007 war das Verhältnis von etablierten und nicht-etablierten Akteuren recht ausgewogen, was so nicht zu erwarten gewesen war. Zwar kamen in beiden Zeitungsgattungen Parteien bzw. deren Politiker am häufigsten vor, Vereine, Initiativen, Gastwirte und Bürger zusammen wurden aber fast ebenso häufig genannt. Vor dem Volksentscheid 2011 veränderte sich die Akteursstruktur dann deutlich: So berichteten beide Zeitungsgattungen häufiger über Vereine und Initiativen (Abonnement: 21 vs. 29 %; Boulevard: 16 vs. 28 %), die Boulevardzeitungen erwähnten häufiger einfache Bürger (12 vs. 28 %) und die Gastronomen kamen in beiden Gattungen seltener vor (Abonnement: 17 vs. 7 %; Boulevard: 22 vs. 5 %). Dies galt in den Boulevardblättern auch für die etablierten Akteure aus der Politik (47 vs. 28 %), während diese in den Abonnementzeitungen sogar etwas häufiger auftauchten (44 vs. 50 %). Hypothese 3b kann somit für die Boulevardzeitungen bestätigt werden, für die Abonnement-Zeitungen dagegen nicht (Tab. 4)<sup>8</sup>.

*Politische Ausgewogenheit (Pro- und Contra-Akteure).* Um Hypothese 3c zu untersuchen, wurden alle Akteure, die eine eindeutige Position zum Nichtraucherschutzgesetz vertraten, der Pro- oder der Contra-Seite zugeordnet.<sup>9</sup> Beide Zeitungsgattungen berücksichtigten 2007 mehr Befürworter als Gegner des Nichtraucherschutz-Gesetzes, was insbesondere auf den hohen Anteil der CSU zurückzuführen ist. Die Abo-Zeitungen favorisierten die Befürworter im Verhältnis 59 zu 41, die Boulevardzeitungen noch deutlicher im Verhältnis 73 zu 27. Im Vorfeld des Volksentscheides drehte sich dieses Verhältnis dann um. Es fanden nun mehr Gegner des Gesetzes Berücksichtigung. Bei den Abonnement-Zeitungen kehrt sich das Verhältnis auf 61 zu 39, bei den Boulevardzeitungen auf 68 zu 32 Prozent. In beiden Jahren waren die Zeitungen also etwa gleich weit vom Ideal der Ausgewogenheit entfernt, wenn auch mit umgekehrten Vorzeichen. Hypothese 3c kann damit für beide Zeitungsgattungen nicht bestätigt werden (Tab. 5).

- 
- 8 Die CSU hielt sich aus der Kampagne zum Volksbegehren weitgehend heraus und bezog kaum öffentlich Stellung, weil der Entscheid nicht zuletzt als Symbol für den Zickzack-Kurs der Partei gesehen wurde (sueddeutsche.de, 2010). Dies schlug sich in der medialen Resonanz für die Partei deutlich nieder, die bei sowohl in den Abonnementzeitungen (23 vs. 15 %) als auch in den Boulevardblättern (21 vs. 6 %) deutlich seltener vorkam. Man kann daraus erstens den Schluss ziehen, dass die Boulevardblätter der De-Thematisierungstrategie der CSU eher gefolgt sind als die Abonnementzeitungen. Außerdem sind die rückläufigen Anteile der etablierten Parteien deshalb nur zu einem Teil dem veränderten Entscheidungsverfahren als solchem zuzuschreiben.
- 9 Da sie den Gesetzentwurf des Volksbegehrens im Landtag ablehnte und es darauffolgend zum Volksentscheid kam, haben wir die CSU – obwohl sie versuchte, sich in der Berichterstattung neutral darzustellen – dennoch als Contra-Akteur eingeordnet.

**Tabelle 4: Ausgewogenheit der Akteure in der Berichterstattung über die parlamentarische und die direktdemokratische Entscheidung zum Nichtraucherschutz in Bayern 2007 bzw. 2010**

	Abonnement-Zeitungen		Boulevard-Zeitungen		Gesamt	
	2007 (n=150) %	2010 (n=199) %	2007 (n=200) %	2010 (n=148) %	2007 (N=350) %	2010 (N=347) %
Parteien und Politiker	30	42	42	23	37	34
Administrative / Legislative	7	8	4	1	5	5
Einfache Parteimitglieder	7	0	1	4	3	2
<i>Etablierte Akteure Gesamt</i>	44	50	47	28	45	41
Vereine und Initiativen	21	29	16	28	18	29
Einzelne Bürger / Verbraucher	9	8	12	28	11	16
Gastronomie	17	7	22	5	20	6
<i>Nicht-etablierte Akteure Gesamt</i>	47	44	50	61	49	51
Sonstige	9	6	4	10	6	8
Gesamt	100	100	100	101	100	100

*Anmerkung:* Angaben in Prozent. Prozentwerte beruhen auf Anzahl der Akteure. Es wurden alle Akteure codiert. *Basis:* 697 Akteure in 233 Beiträgen.

*Politische Ausgewogenheit (Pro- und Contra-Argumente).* Analog zu den Akteuren haben wir auch für die Argumente vermutet, dass Pro und Contra 2010 ausgewogener dargestellt würden als noch 2007. Im Gegensatz zu den Akteuren kann diese Hypothese (3d) bestätigt werden. 2007 dominierten sowohl bei den Abonnement-Zeitungen (pro: 31 %; contra: 69 %) als auch bei den Boulevardzeitungen (pro 23 %; contra: 77 %) klar die Argumente gegen das Nichtraucherschutzgesetz. 2010 dagegen zeigte sich mit 51 zu 49 Prozent zugunsten der Contra-Argumente bei den Abo-Zeitungen und mit 56 zu 44 Prozent zugunsten der Befürworter bei den Boulevardzeitungen ein deutlich ausgeglicheneres Bild (Tab. 5).

*Politische Ausgewogenheit (Pro- und Contra-Beiträge).* Dieser Befund wird auch bestätigt, wenn man die Ausgewogenheit auf Beitragsebene betrachtet.<sup>10</sup> Tatsächlich berichteten sowohl die Abonnement- (2007: 26 % ausgewogene Beiträge; 2010: 43 %) als auch die Boulevardzeitungen (2007: 13 %; 2010: 30 %) im Vorfeld des Volksentscheids ausgewogener, auch wenn der Großteil der Artikel bei beiden Gattungen immer noch (eher) einseitig war (AZ: 2007: 48 %; 2010: 44 %

<sup>10</sup> Zur Analyse wurden hier die beiden jeweils äußeren Skalenpunkte ‚eher einseitig‘ und ‚einseitig‘ sowie ‚eher ausgewogen‘ und ‚ausgewogen‘ zusammengefasst.

und Bild: 2007: 70 %; 2010: 56 %). Hypothese 3e kann daher bestätigt werden (Tab. 5).

**Tabelle 5: Ausgewogenheit von Pro- und Contra-Akteuren, Argumenten und des Beitragstensors in der Berichterstattung über die parlamentarische und die direkt-demokratische Entscheidung zum Nichtraucherschutz in Bayern 2007 bzw. 2010**

	Abonnement-Zeitungen		Boulevard-Zeitungen		Gesamt	
	2007 % / MW	2010 % / MW	2007 % / MW	2010 % / MW	2007 % / MW	2010 U / MW
<i>Akteure<sup>1</sup></i>	n=69	n=133	n=106	n=69	N=175	N=202
Pro	59	39	73	32	67	37
Contra	41	61	27	68	33	63
<i>Argumente<sup>2</sup></i>	n=100	n=118	n=111	n=81	N=159	N=148
Pro	31	51	23	56	28	53
Contra	69	49	77	44	72	47
<i>Beitragstensor<sup>3</sup></i>	n=54	n=63	n=62	n=54	N=116	N=117
einseitig	48	44	70	56	60	50
ausgewogen	26	43	13	30	19	37
MW (SD)	2,6 (1,4)	2,9 (1,6)	2,1 (1,2)	2,6 (1,5)	2,3 (1,3)	2,7 (1,6)

*Anmerkungen:* <sup>1</sup> Es wurden alle Akteure codiert. Angaben in Prozent. *Basis:* 377 Akteure, die einer pro- oder contra-Position zugeordnet werden konnten, in 233 Beiträgen.

<sup>2</sup> Es konnten bis zu zehn Argumente codiert werden. Angaben in Prozent. *Basis:* 307 Argumente in 233 Beiträgen.

<sup>3</sup> Der Beitragstensor wurde auf einer 5-stufigen von ‚einseitig‘ bis ‚ausgewogen‘ erfasst. In der Tabelle wurden die jeweils äußeren Skalenpunkte zusammengefasst.

## 5.4 Transparenz

Zeigen sich auch hinsichtlich der Transparenz Auswirkungen des direktdemokratischen Verfahrens auf die medial vermittelten Diskurse? Optimistische Annahmen legen nahe, dass Volksentscheide eine transparentere Auseinandersetzung mit mehr (H4a) und besser begründeten (H4b) Sachargumenten fördern. Tatsächlich brachten die Abonnementzeitungen 2010 etwas weniger Argumente als 2007 (2007: 91; 2010: 78). Bei den Boulevardzeitungen blieb die Anzahl dagegen auf dem gleichen Niveau (2007: 69; 2010: 71). Hypothese 4a wird daher abgelehnt. Anders sieht dies bei den Belegen aus. Hier lässt sich eine höhere Transparenz nachweisen, und zwar insbesondere bei den Boulevardzeitungen. Wurden hier im Jahr 2007 etwas mehr als ein Drittel der Argumente belegt (39 %), traf dies 2010 immerhin auf knapp die Hälfte der Argumente zu (47 %). Bei den Abonnement-Zeitungen zeigten sich dagegen kaum Veränderungen. 2007 wurde nur ein Drittel der Argumente belegt (35 %), mit 38 Prozent aber auch 2010 nicht deutlich mehr.

Hypothese 4b kann somit für Abonnement-Zeitungen tendenziell, für Boulevardzeitungen eindeutiger bestätigt werden.

## 5.5 Sachlichkeit

Bezüglich der journalistischen Aufbereitung der Berichterstattung haben wir angenommen, die Tageszeitungen würden bei direktdemokratischen Verfahren weniger emotional berichten (H5). Tatsächlich ging der Grad der Emotionalisierung in den Abonnementzeitungen leicht zurück. So waren im Vorfeld der Landtagsentscheidung 22 Prozent der Artikel emotionalisiert (MW=2,4; SD=1,2), vor dem Volksentscheid nur 16 Prozent (MW=2,9; SD=1,6). Bei den Boulevardzeitungen war der Anteil emotionaler Berichte erwartungsgemäß höher, sank aber von 2007 (45 %; MW=3,0; SD=1,3) auf 2010 (41 %; MW=3,2; SD=1,1) nur leicht. Hypothese 4 wird somit für die Abonnementzeitung angenommen, für die Boulevardzeitungen nur tendenziell.

## 6. Zusammenfassung und Diskussion

Die Medienberichterstattung über direktdemokratische Entscheidungen fand vor allem in der deutschen Forschung bisher nur wenig Beachtung. Ziel dieser Studie war es daher, dieses Forschungsfeld für die deutsche Kommunikationswissenschaft zu öffnen. Sie nutzte die einmalige Gelegenheit, die die Entwicklung der Gesetzgebung zum Nichtrauchererschutz in Bayern bot und verglich die Berichterstattung im Vorfeld eines Landtagsbeschlusses (2007) mit der Berichterstattung im Vorfeld eines Volksentscheids (2010). Dazu wurde eine Inhaltsanalyse der fünf Münchner Tageszeitungen jeweils vier Wochen vor der parlamentarischen Abstimmung bzw. vor dem Volksentscheid durchgeführt. Der Fokus lag dabei auf fünf Kriterien, an denen man die journalistische Qualität aktueller Berichterstattung festmachen kann: *Relevanz*, *Vielfalt*, *Ausgewogenheit*, *Transparenz* und *Sachlichkeit*. Außerdem ging es um die Frage, ob Abonnement- und Boulevardzeitungen unterschiedlich auf die Veränderung des Entscheidungsverfahrens reagiert haben. Die Befunde lassen sich in sechs Punkten zusammenfassen:

(1) *Relevanz*: Im Vorfeld des Volksentscheids berichteten die Abonnementzeitungen mehr, die Boulevardzeitungen dagegen weniger als vor der Parlamentsentscheidung. Ein Blick auf die Nachrichtenlage im Umfeld des Volksentscheids legt die Vermutung nahe, dass die Fußball WM 2010 eine Ursache für diesen unerwarteten Befund gewesen ist. Einen Tag vor dem Volksentscheid, am 3. Juli 2010, fand das WM Viertelfinale zwischen Deutschland und Argentinien statt, am Tag zuvor waren bereits die ersten beiden Viertelfinale gespielt worden. In den Boulevardmedien, die das Interesse an der WM in ihrer Leserschaft offenbar als sehr hoch einschätzten, drängten diese Ereignisse vieles andere in den Hintergrund – auch den Volksentscheid.

(2) *Vielfalt*. In puncto Vielfalt wirkte sich die Veränderung des Entscheidungsverfahrens nur bei den Akteuren positiv aus. Hier fanden 2010 tatsächlich mehr Akteure Berücksichtigung, was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass die im Vorfeld des Volksentscheids neu gegründeten Initiativen und Bündnisse nun Be-

achtung fanden. Eine Steigerung der Vielfalt der Themen und Argumente war dagegen nicht festzustellen. Angesichts der Tatsache, dass bereits 2007 fast alle von uns identifizierten Argumente in der Berichterstattung vorkamen, bedeutet dies, dass hier ein Deckeneffekt vorliegt: Die Medien hatten die möglichen Argumente bereits 2007 so umfassend abgebildet, dass eine Steigerung fast nicht möglich war. Obwohl aber Argumente und Themen 2010 nicht vielfältiger waren, deutete sich beim Volksentscheid dennoch eine Verschiebung hin zu einer stärker rezipienten-orientierten Berichterstattung an. Die Medien berücksichtigen die Bürger häufiger in ihren Berichten und stellen eher Argumente vor, die die Bürger selbst und nicht Politik oder Wirtschaft in den Mittelpunkt stellen

(3) *Ausgewogenheit*. Eindeutiger als hinsichtlich der Vielfalt sind die Befunde zur Ausgewogenheit. Hier sprechen mehrere Indikatoren dafür, dass die mediale Darstellung vor dem Volksentscheid ausgewogener war als im Vorfeld der parlamentarischen Entscheidung. Dies galt für das Verhältnis von Sachthemen und Parteipolitik, von Sachthemenorientierung und Personalisierung, für Pro- und Contra-Argumente sowie den Gesamttenor der Beiträge. Das Verhältnis von etablierten und nicht-etablierten Akteuren veränderte sich dagegen nur in den Boulevardzeitungen hin zu einer stärkeren Berücksichtigung nicht-etablierter Akteure. Dieser Befund steht im Einklang mit den Ergebnissen von Maia (2009) und Marcinkowski (2004).

(4) *Transparenz*: Transparenter haben im Vorfeld des Volksentscheids insbesondere die Boulevardzeitungen berichtet. Der Anteil an Argumenten mit Beleg nahm im Vorfeld des Volksentscheids deutlich zu, bei den Abonnementzeitungen dagegen kaum.

(5) *Sachlichkeit*. Im Hinblick auf die Sachlichkeit zeigen sich zwischen den beiden Untersuchungszeiträumen keine deutlichen Unterschiede. Die Befürchtung, direktdemokratische Verfahren führten zu einer stark emotionalen und personenorientierten Berichterstattung, kann für unser Thema, das aufgrund der mit dem Rauchen verbundenen Gesundheitsrisiken durchaus Emotionalisierungspotential mit sich bringt, entkräftet werden.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der Wechsel vom parlamentarischen zum direktdemokratischen Entscheidungsmodus die Vielfalt, Sachorientierung, politische Ausgewogenheit und Transparenz der Medienberichterstattung positiv beeinflusst hat. Aufgrund der Tatsache, dass in beiden Entscheidungsprozessen nicht nur der Abstimmungsgegenstand, sondern sogar das Gesetz selbst weitgehend identisch waren, die Abstimmung im selben Bundesland stattfand und die Zeit zwischen den Abstimmungen nicht zu lang war, dürften viele Merkmale, die potentiell einen Einfluss auf die mediale Darstellung gehabt haben, weitgehend konstant geblieben sein. Dazu zählen nicht nur der Wissensstand zum Thema, sondern beispielsweise auch die Motive und Interessen der beteiligten Medien. Man kann deshalb davon ausgehen, dass viele der gefundenen Unterschiede tatsächlich entweder direkt oder indirekt auf den Volksentscheid zurückzuführen sind. *Direkte Effekte* sind dann zu vermuten, wenn die Medien – etwa in Antizipation einer möglicherweise gesteigerten Nachfrage nach ausgewogenen Informationen seitens der Bürger – aus eigenem Antrieb die Berichterstattung verändert haben. *Indirekte Effekte* sind dann gegeben, wenn sich durch das direktdemokra-

tische Verfahren das Handeln der politischen Akteure verändert hat oder deshalb neue Akteure auf den Plan getreten sind und dies dann von den Medien reflektiert wird (so etwa im Fall des Aktionsbündnisses „Bayern sagt Nein!“, das 2007 noch nicht existierte). Da wir weder eine Befragung der Journalisten der untersuchten Medien, noch eine Analyse der Aktivitäten von Parteien und Verbänden durchgeführt haben, können wir letztlich zwar nicht sicher sein, welche der Differenzen auf direkte, auf indirekte oder eine Kombination beider Effekte zurückzuführen sind – vermutlich treffen in vielen Fällen aber beide Erklärungen zu einem gewissen Grad zu. Wir können jedoch für eine ganze Reihe von Merkmalen davon ausgehen, dass der Wechsel zu einer direktdemokratischen Entscheidung ausschlaggebend für ihre Veränderung war.

Jedoch unterliegt auch die Aussagekraft unserer Studie Einschränkungen. So gilt es erstens zu bedenken, dass wir nur eine Fallstudie zu einem bestimmten einzelnen Thema, einer bestimmten Kampagne mit spezifischen Vorzeichen auf Basis einer begrenzten Auswahl von Medien durchgeführt haben – was wir an der bisherigen Forschung zu direktdemokratischen Entscheidungen zu Beginn kritisiert haben. Ob sich die Ergebnisse auf andere Themen, Kampagnen oder Mediengattungen übertragen lassen, muss hier zunächst offen bleiben. So lassen sich einzelne Befunde durchaus mit den ganz speziellen Bedingungen dieser Kampagne erklären, etwa der Tatsache, dass sich die CSU aus politischem Kalkül ganz bewusst aus der Kampagne zum Volksentscheid herausgehalten hat. Dies – und nicht der Wechsel zum direktdemokratischen Verfahren – erklärt offenbar, dass die Boulevardblätter der Gruppe der etablierten Akteure – zu der die CSU zählte – weniger Aufmerksamkeit geschenkt haben. Sie sind der De-Thematisierung der CSU schlicht eher gefolgt als die Abonnementzeitungen.

Zweitens kann nicht mit letzter Sicherheit geklärt werden, welche Veränderungen in der Berichterstattung doch auf Erfahrungswerte bzw. Veränderungen der tatsächlichen Gegebenheiten im Zeitraum zwischen den Entscheidungen zurückzuführen sind. So könnte die Sachorientierung der Medien u. U. dadurch beeinflusst worden sein, dass man in den Redaktionen der Ansicht war, dass die Argumente zum Thema aufgrund der langen Karriere des Themas den Lesern schon hinlänglich bekannt sein dürften. Allerdings dürften die meisten Vorhaben, die in einem direktdemokratischen Verfahren zur Abstimmung stehen, für das Publikum nicht völlig neu sein, so dass man dieses Argument wohl auch auf die meisten Volksabstimmungen übertragen könnte.

Interessant wäre es nun, die Bedeutung der Berichterstattung bei direktdemokratischen Entscheidungen zu persönlich weniger leicht erfahrbaren Themen, wie z. B. Stuttgart21 oder die Veröffentlichungspflicht der Berliner Wasserverträge, zu untersuchen und miteinander zu vergleichen. Hier sollten zukünftige Studien ansetzen und dabei neben der Berichterstattung selbst die ebenfalls noch zu wenig erforschten Wirkungen dieser Berichterstattung auf die Entscheidungen der Bürger in den Blick nehmen.

## Literatur

- Bayerische Landeszentrale für Neue Medien (BLM, 2009). *Klassische Medien prägen Informationsverhalten*. Online verfügbar unter <http://www.blm.de/de/pub/aktuelles/topthemen/mediennutzung.cfm> [20.02.2012].
- Behnke, J. (2005). Lassen sich Signifikanztests auf Vollerhebungen anwenden? Einige essayistische Anmerkungen. *Politische Vierteljahresschrift*, 46, O1-O15, DOI: 10.1007/s11615-005-0240-y.
- Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (2010). *Was in der Tageszeitung interessiert - Vergleich 2003 -2010*. Online verfügbar unter <http://www.bdzv.de/markttrends-und-daten/wirtschaftliche-lage/schaubilder/artikel/-8937743f67/7227/> [11.5.2012]-1.
- Benz, M., & Stutzer, A. (2007). Direct Democracy and Citizens' Information. In Z. Pallinger, B. Kaufmann, W. Marxer, & T. Schiller (Hrsg.), *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects* (S. 125-142). Wiesbaden: VS Verlag.
- Bowler, S., & Donovan, T. (2002). Do voters have a cue? Television advertisement as a source of information in citizen-initiated referendum campaigns. *European Journal of Political Research*, 41, 777-793.
- Bühlmann, M. (2007). Direkte Demokratie und politische Unterstützung. In M. Freitag, & U. Wagschal (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich* (S. 217-245). LIT: Münster.
- Chambers, S. (2001). Constitutional Referendums and Democratic Deliberation. In M. Mendelsohn, & A. Parkin (Hrsg.), *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns* (S. 231-255). New York: Palgrave.
- de Vreese, C. (2007). Context, Elites, Media and Public Opinion in Referendums: When Campaigns really matter. In C. de Vreese (Hrsg.), *The dynamics of Referendum Campaigns. An international perspective* (S. 1-20). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- de Vreese, C., & Semetko, H. (2004). *Political Campaigning in Referendums. Framing the Referendum Issue*. London: Routledge.
- Engesser, E., & Reinemann, C. (2001). Können sich Aussagen und Beiträge widersprechen? Die Relevanz sozialpsychologischer Erkenntnisse zur Personenwahrnehmung für die inhaltsanalytische Tendenzmessung. In W. Wirth, & E. Lauf (Hrsg.), *Inhaltsanalyse, Perspektiven, Probleme, Potentiale* (S. 218-233). Köln: von Halem.
- Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie (2010). *Datenbank: lokale direkte Demokratie in Deutschland*. Online verfügbar unter <http://www.datenbank-buergerbegehren.de/tiki-index.php?page=Ueberblick> [20.02.2012].
- Gross, A. (2004). The Design of Direct Democracy – A Basis for Assessing Sub-Optimal Procedures of Citizen Lawmaking. In B. Kaufmann, & M. D. Waters (Hrsg.), *Direct Democracy in Europe. A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe* (S. 123-130). Durham: Carolina Academic Press.
- Habermas, J. (1981). *Theorie kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hagen, L. M. (1992). Die opportunen Zeugen. Konstruktionsmechanismen von Bias in der Zeitungsberichterstattung über die Volkszählungsdiskussion. *Publizistik*, 37, 444-460.
- Hagen, L. M. (1995). *Informationsqualität von Nachrichten. Meßmethoden und ihre Anwendung auf die Dienste von Nachrichtenagenturen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hänggli, R. (2012). Key Factors in Frame Building: How Strategic Political Actors Shape News Media Coverage. *American Behavioral Scientist* (Special Issue), 300-317.

- Hänggeli, R., & Kriesi, H. (2009). *Political framing strategies and their impact on media framing in a Swiss direct-democratic campaign*. MPSA Conference 2009. Department of political science University of Zurich.
- Hänggeli, R., & Kriesi, H. (2010). The Impact of political Strategies on Media Framing in Direct Democratic Campaigns. *Journal of Political Communication*, 27, 141-157.
- Hänggeli, R., & Kriesi, H. (2012). Frame Construction and Frame Promotion (Strategic Framing Choices). *American Behavioral Scientist* (Special Issue), 260-278.
- Höglinger, D. (2008). Verschafft die direkte Demokratie den Benachteiligten mehr Gehör? Der Einfluss institutioneller Rahmenbedingungen auf die mediale Präsenz politischer Akteure. *Swiss Political Science Review*, 14(2), 207-243.
- Jenkins, R., & Mendelsohn M. (2001). The News Media and Referendums. In M. Mendelsohn, & A. Parkin (Hrsg.), *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns* (S. 211-230). New York: Palgrave.
- Kampwirth, R. (1999). Volksentscheide und Öffentlichkeit. Anstöße zu einer kommunikativen Theorie der direkten Demokratie. In T. Schiller (Hrsg.), *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis* (S. 17-68). Frankfurt a. M.: Campus.
- Kriesi, H. (1994). Akteure – Medien – Publikum. Die Herausforderung direkter Demokratie durch die Transformation der Öffentlichkeit. In F. Neidhardt (Hrsg.), *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Kölner Zeitschrift für Sozialpsychologie, Sonderheft 34* (S. 234-260). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- LeDuc, L. (2002a): Referendums and Initiatives: The Politics of Direct Democracy. In L. LeDuc, R. G. Niemi, & P. Norris (Hrsg.), *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting* (S. 70-87). Sage Publication: London.
- LeDuc, Lawrence (2002b). Referendums and Elections. In D. M. Farrell, & R. Schmitt-Beck (Hrsg.), *Do Political Campaigns Matter? Campaign Effects in Elections and Referendums* (S. 145-162). London/New York.
- Maia, R. (2009). Mediated Deliberation. The 2005 Referendum for Banning Firearm Sales in Brazil. *The International Journal of Press/Politics*, 14, 313-335.
- Marcinkowski, F. (2004). Deliberation, Medienöffentlichkeit und direktdemokratischer Verfassungsentscheid – Der Fall Liechtenstein. In T. Hitzel-Cassagnes, & T. Schmidt (Hrsg.), *Demokratie in Europa und europäische Demokratien* (S. 1-27). Festschrift für Heidrun Abromeit. Wiesbaden: VS Verlag.
- Maurer, M., & Reinemann, c. (2006). *Medieninhalte in Deutschland*. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag.
- McQuail, D. (1992). *Media Performance. Mass Communication and the Public*. London u. a.: Sage.
- Mehr Demokratie e.v. (2012). Volksbegehrensbericht 2011. Online verfügbar unter: [http://www.mehr-demokratie.de/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/pdffarchiv/2012-02-27\\_Volksbegehrensbericht\\_2011.pdf&t=1334842499&hash=591aed3d95e47bd367d8ab79a07e5c2](http://www.mehr-demokratie.de/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/pdffarchiv/2012-02-27_Volksbegehrensbericht_2011.pdf&t=1334842499&hash=591aed3d95e47bd367d8ab79a07e5c2) [26.03.12].
- Rosengren, K. E., Carlsson, M., & Tägerud, Y. (1996). Quality in Programming: Views from the North. In: S. Ishikawa (Hrsg.), *Quality assessment of television* (S. 3-48). University of Luton Press: Luton.
- Saxer, U. & Tschopp, C. (1995). *Politik und Medienrealität. Die schweizerische Presse zur Abstimmung über den EWR*, Seminar für Publizistikwissenschaft der Universität Zürich. Zürich: Diskussionspunkt 31.

- Schatz, H., & Schulz, W. (1992). Qualität von Fernsehprogrammen. Kriterien und Methoden zur Beurteilung von Programmqualität im dualen Fernsehsystem. *Media Perspektiven*, 11, 690-712.
- Schemer, C. (2009). *Kampagnen für Herz und Verstand. Kognitive und affektive Einflüsse der Massenmedien auf politische Einstellungen*. Baden-Baden: Nomos.
- Schemer, C., Wirth, W., & Matthes, J. (2010). Kognitive und affektive Einflüsse auf Einstellungen in direktdemokratischen Kampagnen. In T. Faas, K. Arzheimer, & S. Roßteutscher (Hrsg.), *Information – Wahrnehmung – Emotion. Politische Psychologie in der Wahl- und Einstellungsforschung* (S. 277-287). Wiesbaden: VS Verlag.
- Scheufele, B. (2006). Frames, schemata, and news reporting. *Communications*, 31(1), 65–83.
- Schönbach, K. (1977). *Trennung von Nachricht und Meinung. Empirische Untersuchung eines publizistischen Qualitätskriteriums*. Freiburg, München: Alber.
- Schuck, A. (2009): *Referendum Campaign Dynamics. News media, campaign effects and direct democracy*. Universität Amsterdam (Dissertation).
- Schulz, W. (2011). *Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung*. 3., überarb. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Selb, P., Kriesi, H., Hänggli, R., & Marr, M. (2009): Partisan choices in a direct-democratic campaign. *European Political Science Review*, 1, 155-172.
- Sueddeutsche.de (2008). Nach der enttäuschenden Kommunalwahl. CSU erwägt Lockerung des Rauchverbots. [www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de), 3.3.2008 [11.5.2012].
- Sueddeutsche.de (2010). Nach dem Volksentscheid. FDP stänkert gegen CSU. [www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de), 5.7.2010 [14.5.2012].
- Tschopp, C. (1996). Politisches Argumentieren in Tageszeitungen. *Medienwissenschaft Schweiz*, 1, 6-10.
- Van Deth, J. W. (2009). Politische Partizipation. In V. Kaina, & A. Römmele (Hrsg.), *Politische Soziologie. Ein Studienbuch* (S. 141-161). Wiesbaden: VS Verlag.
- Voltmer, K. (1999). *Medienqualität und Demokratie. Eine empirische Analyse publizistischer Informations- und Orientierungsleistungen in der Wahlkampfkommunikation*. Nomos: Baden-Baden.
- Wagschal, U. (2007). Diskurs oder Machtpolitik: Welche Interessen setzen sich in der Direktdemokratie am erfolgreichsten durch? In M. Freitag, & U. Wagschal (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Berlin: LIT, S. 303-330.
- Walter-Rogg, M. (2008). Direkte Demokratie. In O. W. Gabriel, & S. Kropp (Hrsg.), *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalte* (S.236-265). Wiesbaden: VS Verlag.
- Wilke, J., & Reinemann, C. (2007). Invisible second-order campaigns? A longitudinal study of the coverage of the European Parliamentary elections 1979-2004 in four German quality newspapers. *Communications*, 32, 299-322.

## Extended Abstract

### More democracy = better media performance?

### Comparing media coverage of a parliamentary and a direct democratic decision

#### *Media coverage in referendum campaigns*

The pros and cons of strengthening elements of direct-democracy are being discussed controversially in media, science and politics. Supporters of direct democracy expect a decline of disenchantment with politics, an increased responsiveness of politics and thus a consolidation of democracy if citizens could directly decide about political alternatives more often (Bühlmann, 2007; Walter-Rogg, 2008). Critics fear excessive demands of citizens, emotional and irrational decisions, a discrimination of minorities and thus worry about a weakening of democracy (overview: Kampwirth, 1999). In addition to those general considerations there also is a debate about how more direct democracy could change the way the media cover political decision-making processes. This discussion gains relevance because of the fact that citizens have to decide themselves on a specific issue in referendums. Therefore, media coverage can be regarded to be even more important before referendums than in the context of parliamentary processes.

How could the procedure of decision-making affect media coverage? Theoretically, there might be *direct or indirect effects* of direct-democratic decision-making. Direct effects might occur if the media change their reporting out of their own accord, for example because they anticipate a demand for intense or balanced information by their audience. Indirect effects might occur because political actors change their intensity and style of communication during a referendum campaign. In line with those considerations, optimists assume that media coverage will for example be more intense, balanced and objective in direct-democratic decisions. On the other hand, pessimists do not expect media performance will improve but will instead be more emotional, populist, unbalanced etc. (e.g. Kampwirth, 1999; Bühlmann, 2007).

Unfortunately, empirical studies that compare media performance in referendum and parliamentary decisions are very rare. One reason for this may be that the issues to be decided often vary between referendums and parliamentary decisions, which makes direct comparisons of media coverage problematic. If issues and decision-making processes vary, potential differences in media coverage cannot definitely be traced back to the different decision-making processes. Against this background, this paper took the seldom opportunity to compare media coverage about a parliamentary and direct-democratic decision dealing with the *same issue* and even the *same law*. The legislative process of the non-smoking protection act in the German state of Bavaria that was first decided by the Bavarian state parliament in 2007 and again in 2010 by citizens via a referendum made this possible. Drawing on media performance literature the *relevance, diversity, balance, transparency* and *objectivity* of media coverage was investigated (Voltmer, 1999; McQuail, 1992).

## Hypotheses, Method and Procedure

Drawing from the literature we put forward a series of hypothesis and research questions: First, we assumed that the media would cover the referendum more extensively than the parliamentary decision (*relevance*). Second, we expected a greater *diversity* of issues, actors and arguments to be represented in the media. Third, we expected the decision-making process to affect different types of *balance* in media coverage, i.e. the relation between party politics and policy issues (*thematical balance*), between non-established and established actors (*balance of actors*), and between pro- and con-actors, -arguments and -articles (*political balance*). Fourth, we assumed that during referendums media coverage would rely more heavily on evidence to back arguments (*transparency*). Fifth, we expected media coverage to be less emotional than during parliamentary decisions (*objectivity*). Finally, we assumed that the coverage of subscription newspapers and tabloids would clearly differ.

To test our hypothesis and answer our research questions we conducted a quantitative content analysis of five local newspapers (*Süddeutsche Zeitung* (SZ), *Münchener Merkur* (MM), *tz*, *Abendzeitung* (AZ) and the Munich edition of the *Bild*). We considered all articles about the non-smoking act four weeks before the parliamentary and referendum decision respectively as well as the day after the decisions. In total, 233 editorial articles were analyzed.

## Results

The hypothesis that media coverage about the referendum would be more intense (*relevance*) than about the parliamentary decision only held true for subscription but not for tabloid papers. Previous to the referendum, the subscription newspapers reported more, while the tabloid reduced their coverage. In terms of *diversity*, the plurality of actors is positively affected in referendum campaigns but not the diversity of issues and arguments. Moreover, several indicators provide indications that media coverage of the referendum was more *balanced* than coverage of the parliamentary decision. This proves to be true for the relation of policy issues and party politics, for the pro- and contra-arguments and for the overall tone of articles. The relation of established and non-established actors, however, only changed in tabloids in favor of non-established actors. Furthermore, especially tabloids reported more *transparent* previous to the referendum. With respect to objectivity, there existed no differences between the two years. Articles about the referendum were no more emotional than about the parliamentary decision.

## Discussion

Altogether, the change of the procedure of decision-making positively affected the diversity, thematical and political balance as well as the transparency of political media coverage. As the issue and the law discussed were nearly identical in both processes and as it all took place in the same federal state, other factors that

might have influenced media coverage can be considered to be more or less constant. One can therefore assume that the differences found actually were the result of the parliamentary vs. direct-democratic decision-making procedures. This means that the structures of those processes can actually affect the structures of the public sphere and the way citizens are informed by the media.

## References

- Benz, M., & Stutzer, A. (2007). Direct Democracy and Citizens' Information. In Z. Pallinger, B. Kaufmann, W. Marxer, & T. Schiller (Eds.), *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects* (p. 125-142). Wiesbaden: VS Verlag.
- Bühlmann, M. (2007). Direkte Demokratie und politische Unterstützung. In M. Freitag, & U. Wagschal (eds.), *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich* (p. 217-245). LIT: Münster.
- Kampwirth, R. (1999). Volksentscheide und Öffentlichkeit. Anstöße zu einer kommunikativen Theorie der direkten Demokratie. In T. Schiller (Eds.), *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis* (p. 17-68). Frankfurt a. M.: Campus.
- McQuail, D. (1992). *Media Performance. Mass Communication and the Public*. London: Sage.
- Voltmer, K. (1999). *Medienqualität und Demokratie. Eine empirische Analyse publizistischer Informations- und Orientierungsleistungen in der Wahlkampfkommunikation*. Nomos: Baden-Baden.
- Walter-Rogg, M. (2008). Direkte Demokratie. In O.W. Gabriel, & S. Kropp (Eds.), *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt* (p. 236-265). Wiesbaden: VS Verlag.