Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 20 (1980)

Artikel: Kommunalpolitik zwischen Plebiszit und Repräsentation : Eliteeinstellungen zur direkten Demokratie in einer schweizerischen Gemeinde

Autor: Lehner, Franz / Nüssli, Kurt / Rüegg, Erwin

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-172208

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

KOMMUNALPOLITIK ZWISCHEN PLEBISZIT UND REPRÄSENTATION. ELITEEINSTELLUNGEN ZUR DIREKTEN DEMOKRATIE IN EINER SCHWEIZERISCHEN GEMEINDE

von Franz Lehner
Privatdozent an der Universität Mannheim

und

Kurt Nüssli / Erwin Rüegg
Assistenten an der Forschungsstelle für
Politische Wissenschaft, Universität Zürich

Der vorliegende Artikel untersucht am Beispiel einer Schweizer Gemeinde den Zusammenhang zwischen sozialstrukturellen Merkmalen und Einstellungen zur direkten Demokratie. Die Analyse hat folgende Ergebnisse erbracht: (1) In der Elite der untersuchten Gemeinde kann keine generelle Unzufriedenheit mit der direkten Demokratie festgestellt werden. Dies gilt jedoch nicht für die direkte Demokratie in der Gemeinde – hier überwiegen die negativen Einstellungen. – (2) Die Einstellungen zur direkten Demokratie sind vorwiegend an institutionellen Gegebenheiten orientiert. – (3) Sozialstrukturelle Faktoren haben keinen Einfluss auf die einzelnen Einstellungen, wohl aber auf das Ausmass der Integration von Einstellungen. – (4) Einstellungen zur direkten Demokratie sind generell nur mässig integriert, wobei Einstellungen zur direkten Demokratie in der Gemeinde deutlich von Einstellungen allgemeinerer Natur isoliert sind. – Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass der Trend zur Parlamentarisierung der Kommunalpolitik nicht als Anzeichen für eine generelle Unzufriedenheit mit der direkten Demokratie missverstanden werden darf.

En prenant l'exemple d'une commune suisse, le présent article analyse la relation qui pourrait exister entre des indices socio-culturels et des attitudes face à la démocratie directe. L'analyse fourni les résultats suivants: (1) Parmi les élites de la commune en question, on ne peut pas constater d'insatisfaction à propos de la démocratie directe sur les plans cantonal et fédéral, mais seulement au niveau communal. (2) Le plus souvent, les attitudes face à la démocratie directe dépendent de données institutionnelles. (3) Les facteurs socio-structurels n'exercent aucune influence sur les attitudes individuelles, par contre ils déterminent leur degré d'intégration. (4) En général, les attitudes face à la démocratie directe ne sont intégrées que modérément; mais les attitudes à l'égard de la démocratie directe communale se distinguent nettement des attitudes générales. Ces résultats indiquent que la tendance vers la parlementarisation de la politique communale ne doit pas être considérée comme un signe de l'insatisfaction générale concernant la démocratie directe.

Die vorliegende Arbeit untersucht anhand der Ergebnisse einer kleinen Elitestudie den Zusammenhang zwischen sozial-strukturellen Variablen und Einstellungen zur direkten Demokratie in einer Schweizer Gemeinde.[1] Der aktuelle Anlass der Studie war eine bevorstehende Volksabstimmung in der Stadt Bülach, in der darüber entschieden werden sollte, ob in Bülach wieder die Gemeindeversammlung als plebiszitäres Entscheidungsorgan eingeführt oder der erst vor wenigen Jahren als stärker repräsentatives Entscheidungsorgan eingeführte Grosse Gemeinderat beibehalten werden solle.

Die Fragestellung dieser Volksabstimmung, die durch eine Volksinitiative erzwungen wurde, ist symptomatisch für die gegenwärtige politische Entwicklung der Schweiz. Während im Ausland vielfach die Schweiz gerade wegen ihres plebiszitären Systemes als demokratisches Musterland gilt, werden die plebiszitären Einrichtungen in der Schweiz immer mehr problematisiert.[2]

In den letzten Jahren lässt sich ein starker Trend zu einer „Parlamentarisierung" der Kommunalpolitik und einer Anpassung kommunaler Verfassungssysteme an die in den meisten Kantonen und im Bund üblichen institutionellen Strukturen beobachten. Damit verbunden ist ein Bedeutungsverlust plebiszitärer Verfahren. Sie verlieren zunehmend ihre direkte Aggregationsfunktion und werden in Mechanismen einer „plebiszitären Nachkontrolle" parlamentarischer Interessenaggregation transformiert.[3] Indes ist dieser Trend nicht völlig eindeutig und ungebrochen – die Initiative in Bülach beispielsweise stellte einen interessanten Versuch dar, die bereits vollzogene „Parlamentarisierung" der Kommunalpolitik wieder rückgängig zu machen.

Es wäre sicher übertrieben, zu behaupten, dass die direktdemokratischen Verfahren und Einrichtungen des schweizerischen politischen Systems (Referendum, Initiative, Gemeindeversammlung und in einigen Kantonen die Landsgemeinde) generell an Legitimität verloren haben. Die Kritik an ihnen und ihre Problematisierung ist bis heute zwar primär eine Sache eines Teiles der politischen Elite und der Intellektuellen geblieben – indes zeichnet sich auch eine Veränderung des Bewusstseins der breiten Masse ab.[4]

Da auch oder gerade in der Schweiz politische Entscheidungen und die Verfassungsentwicklung durch die Eliten präformiert und strukturiert werden, stellt sich die Frage, in welchem Ausmass die plebiszitären Elemente der Schweiz im

1 Die Studie stützt sich auf Daten, die im Rahmen eines von Prof. Dr. Daniel Frei und Dr. Franz Lehner geleiteten Forschungsseminars an der Universität Zürich von Sylvia Baumann und Werner Schweizer erhoben wurden.

2 Vgl. dazu beispielsweise Raimund Germann, *Politische Innovation und Verfassungsreform.* Paul Haupt, Bern 1975; Erich Gruner, „Direkte Demokratie in der Krise? " in: *Schweizer Monatshefte* 1975, Heft 4, S. 274–279.

3 Leonhard Neidhart, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie,* Francke, Bern 1970, demonstriert eindrücklich, dass Plebiszite in der schweizerischen Verfassungsstruktur überwiegend eine latente Kontrollfunktion einnehmen.

4 Leonhard Neidhart / Jean-Pierre Hoby: *Ursachen der gegenwärtigen Stimmabstinenz in der Schweiz,* Zürich 1977.

Bewusstsein ihrer Elite obsolet geworden sind. In diesem Zusammenhang sind Einstellungen kommunaler Eliten von besonderem Interesse, beruht doch die Politik in den Gemeinden (von grösseren Städten abgesehen) sehr viel stärker als in den Kantonen und im Bund auf der direkten Beteiligung der Bürger.

Die Volksabstimmung in Bülach hat ein interessantes Klima für eine Untersuchung der Einstellungen zur direkten Demokratie geschaffen, weil sie aktualisiert wurden und eine grössere Verhaltensrelevanz erhielten, als dies sonst bei sehr allgemeinen Einstellungen zu Verfassungseinrichtungen der Fall ist. Das bedeutet insbesondere, dass man weniger riskiert, durch eine Befragung lediglich Meinungen von ungeklärter Verhaltensrelevanz zu ermitteln. Allerdings besteht auch die Gefahr, dass Einstellungen polarisiert werden.

Das Ziel der vorliegenden Studie besteht zum einen darin, Einstellungen zur direkten Demokratie differenziert herauszuarbeiten, und zum anderen darin, unterschiedliche Einstellungsstrukturen anhand sozialstruktureller Merkmale zu erklären. Es ist einsichtig, dass die Ergebnisse dieser Studie nicht repräsentativ sind für die allgemeine kommunale Verfassungsentwicklung in der Schweiz und die dahinter liegenden Einstellungsveränderungen. Die Ergebnisse einer Fallstudie, wie der hier dargestellten, können kaum verallgemeinert werden, sind aber insofern von allgemeinem, über den konkreten Fall hinausgehenden Interesse, als Fallstudien explorativen Charakter besitzen können. Eine derartige Absicht liegt unserer Studie zugrunde: Es geht letztlich darum, Hinweise für eine weitere theoretische und empirische Durchdringung eines möglichen Bedeutungswandels direkt-demokratischer Mechanismen in der schweizerischen Kommunalpolitik und der dahinter stehenden Wert- und Einstellungsstrukturen zu erhalten.

I. Einstellungen zur direkten Demokratie: Die empirischen Befunde

Im Rahmen eines Forschungsseminares an der Universität Zürich wurde im April 1978 eine Befragung von 120 Mitgliedern der kommunalen Elite der schweizerischen Kleinstadt Bülach durchgeführt. Von 120 Befragten antworteten 87. Für die Auswahl der Befragten, d. h. für die Identifizierung der Bülacher Elite, wurde eine Kombination von Expertenurteil und Positionsansatz verwendet.[5] Wir stellen im folgenden nun die für unsere weitere Analyse relevanten empirischen Befunde dar.[6]

5 Für Details siehe Sylvia Baumann und Werner Schweizer, „Einstellungen zu den Mechanismen der direkten Demokratie: Eine Befragung ausgewählter Bülacher Persönlichkeiten". *Kleine Studien zur Politischen Wissenschaft,* Forschungsstelle für Politische Wissenschaft der Universität Zürich, 1978.

6 Eine ausführliche Darstellung der Daten bietet die in Anmerkung 5 zitierte Arbeit.

Die Bülacher Elite wurde zu drei Themenkomplexen befragt:

- Einstellungen zur Gemeindeversammlung und zum Grossen Gemeinderat (Gemeindeparlament)
- Einstellungen zu Initiative und Referendum
- Allgemeine Einstellungen zur plebiszitären Demokratie.

Diese Komplexe bilden, wie wir später zeigen werden, zugleich faktoranalytisch feststellbare Einstellungsdimensionen.

Die Fragen zum ersten Komplex bezogen sich unmittelbar auf die damals bevorstehende und inzwischen durchgeführte Volksabstimmung über die Wiedereinführung der Gemeindeversammlung. Unsere Daten machen deutlich, dass die überwiegende Mehrheit der befragten Elitemitglieder dem Grossen Gemeinderat gegenüber der Gemeindeversammlung den Vorzug gibt, auch wenn sie gleichzeitig die Ansicht vertreten, dass die Gemeindeversammlung ihren Vorstellungen von Demokratie eher entspricht (vgl. Tab. 1).

Die Ursachen für diese Einstellung liegen offensichtlich in einer Skepsis bezüglich der Rationalität plebiszitärer Mechanismen – eine grosse Mehrheit der Befragten meint, dass im Grossen Gemeinderat sachlicher und kompetenter diskutiert und entschieden wird. Zudem wird befürchtet, dass die Gemeindeversammlung durch Interessengruppen manipuliert werden kann. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die erwartete Dominanz parteipolitischer Gesichtspunkte im Gemeindeparlament die positiven Einstellungen zu dieser Institution nicht beeinträchtigt.

Das Ergebnis der Volksabstimmung, in der die Beibehaltung des Grossen Gemeinderates mit klarer Mehrheit befürwortet wurde, weist auf eine Übereinstimmung der Einstellungen von Elite und Bürger hin.

Im Gegensatz zur Gemeindeversammlung finden die plebiszitären Mechanismen auf kantonaler und Bundesebene eine klare Zustimmung, obwohl auch hier problematische Aspekte der direkten Demokratie gesehen werden (vgl. Tab. 2).

Tabelle 1: Einstellungen zu Gemeindeversammlung und Grossem Gemeinderat; Prozentuale Verteilung der Antworten (N = 87)

Variablen-Nummer		Item	stimme zu	stimme teilweise zu	stimme eher nicht zu	stimme nicht zu	weiss nicht
V 31	1.	Die Gemeindeversammlung entspricht unseren Vorstellungen von Demokratie eher	34	23	19	22	2
V 27	2.	Die Bülacher Probleme können in der Gemeindeversammlung ebensogut gelöst werden wie im Grossen Gemeinderat	13	13	28	45	1
V 23	3.	Die Anliegen des einzelnen Bürgers werden in der Gemeindeversammlung besser gewahrt	17	23	18	35	7
V 26	4.	Der Grosse Gemeinderat hat in der vergangenen Amtsperiode die Geschicke Bülachs gut gelenkt	34	52	10	2	1
V 21	5.	Der Aufwand für einen Grossen Gemeinderat ist zu gross, im Verhältnis zu dem, was er effektiv leistet	9	11	16	57	7
V 20	6.	Die Gemeindeversammlung kostet das Gemeinwesen weniger	40	10	10	25	15
V 22	7.	Im Grossen Gemeinderat wird sachlicher politisiert, während in der Gemeindeversammlung mehr Emotionen hineinspielen	56	30	5	6	5
V 24	8.	Mitglieder des Grossen Gemeinderates sind nicht kompetenter als der Durchschnittsbürger	17	22	26	30	6
V 29	9.	Im Grossen Gemeinderat werden die Sachfragen unter parteipolitischen Gesichtspunkten behandelt	20	56	14	8	2
V 30	10.	Interessengruppen können ihre Vorstellungen in der Gemeindeversammlung leichter verwirklichen	75	14	6	5	1

Tabelle 2: Einstellungen zu Initiative und Referendum; Prozentuale Verteilung der Antworten (N = 87)

Variablen-Nummer		Item	stimme zu	stimme teilweise zu	stimme eher nicht zu	stimme nicht zu	weiss nicht
V 04	11.	Initiativ- und Referendumsrecht sollten ausgebaut werden (z. B. Gesetzesinitiative)	30	13	18	32	8
V 01	12.	Initiativen sind das wirksamste Mittel, um dringende Probleme in der Öffentlichkeit zur Sprache zu bringen	25	55	14	6	1
V 10	13.	Initiativen sollten nur als „Notbremsen" im äussersten Fall lanciert werden	22	19	13	45	1
V 07	14.	Wegen der festzustellenden Häufung von Initiativen sind Parlament und Verwaltung überlastet	45	31	8	16	0
V 03	15.	Kleinere Gruppierungen missbrauchen heutzutage Initiative und Referendum für egoistische Ziele	43	33	11	11	1
V 05	16.	Da die Zahl der Stimmbürger gegenüber früher stark gestiegen ist, ist es vernünftig, die Unterschriftenzahlen bei Initiative und Referendum zu erhöhen	67	7	10	14	2
V 06	17.	Wenn es sich um ein wichtiges Problem handelt, wird man immer genügend Unterschriften für eine Initiative zusammenbringen	69	14	8	7	2

Als eher problematisch betrachten die meisten Befragten die Rationalität des Verfahrens, insbesondere die Möglichkeit der Überlastung von Parlament und Verwaltung mit plebiszitär vermittelten Erwartungen sowie die Beeinflussung von Volksentscheiden durch partikulare Interessen. Dennoch betrachten 80 Prozent der Befragten plebiszitäre Mechanismen als notwendige und wirksame Verfahren der Interessenartikulation. Insgesamt kann man feststellen, dass eine Mehrheit der Befragten trotz einiger Skepsis und im Bewusstsein vieler Nachteile dennoch die plebiszitären Verfahren in Bund und Kanton grundsätzlich befürwortet. Dies zeigen auch die Antworten auf die Fragen zum dritten Komplex (vgl. Tab. 3).

Tabelle 3: Allgemeine Einstellungen zur plebiszitären Demokratie; Prozentuale Verteilung der Antworten (N = 87)

Variablen-Nummer		Item	stimme zu	stimme teilweise zu	stimme eher nicht zu	stimme nicht zu	weiss nicht
V 15	18.	In vielen Sachfragen sind die Bürger überfordert	41	38	16	1	5
V 08	19.	Weil die politischen Probleme so komplex sind, ist der einzelne Bürger immer weniger kompetent	20	49	11	15	5
V 13	20.	Es ist nicht gut, dass auch nichtinformierte Stimmbürger mitsprechen können	17	27	18	33	5
V 17	21.	Es dünkt einem oft, dass wir schon fast zuviel Demokratie haben	10	23	15	47	6
V 02	22.	Zuviele Abstimmungen führen zu Stimmabstinenz	25	41	10	22	2
V 09	23.	Es wäre besser für die Schweiz, nur Wahlen und keine Sachabstimmungen zu haben	0	7	7	74	2
V 14	24.	Man sollte unseren Politikern mehr Verantwortung übertragen	18	24	24	30	5
V 28	25.	Es ist für einen Volksvertreter schwierig, die Anliegen seiner Wähler zu erfahren	14	35	15	33	3
V 11	26.	Die schweizerische Demokratie ist die beste, die gegenwärtig existiert	16	(Prozent Zustimmung)			
		Obwohl einiges zu ändern wäre, finde ich unsere Demokratie im grossen und ganzen gut	77				
		Vieles müsste an unserer Demokratie geändert werden	5				
		Es gibt kaum eine schlechtere Demokratie als die unsere	0				
		weiss nicht	2				

Die bisher dargestellten empirischen Befunde zeichnen ein noch wenig systematisches Bild der Einstellungen zur direkten Demokratie. Im folgenden befassen wir uns mit der Frage nach den Zusammenhängen zwischen den einzelnen Einstellungen. Wir versuchen mit anderen Worten Dimensionen dieser Einstellungen zu identifizieren.

II. Dimensionen der Einstellung zur direkten Demokratie

Wir haben zunächst theoretisch begründete Einstellungsdimensionen identifiziert. Dabei sind wir von einem austausch-theoretischen Ansatz ausgegangen, den wir hier nicht ausführlich diskutieren wollen.[7] In dieser Perspektive werden Einstellungen zur direkten Demokratie und zu anderen politischen Institutionen im wesentlichen durch erfahrungs- und kommunikationsbedingte Nutzerwartungen geformt – Einstellungen zu politischen Institutionen hängen ab von der mit ihnen assoziierten „Nützlichkeit" in bezug auf die Durchsetzung individueller Interessen und ihre Transformation in sachgerechte politische Entscheidungen. Diese wahrgenommene „Nützlichkeit" direktdemokratischer Verfahren soll mit den beiden Dimensionen „Instrumentalität" und „Rationalität" erfasst werden:

- Instrumentalität spricht die Frage an, ob plebiszitäre Mechanismen geeignet sind, eine möglichst verfälschungsfreie Aggregation individueller Präferenzen zu gewährleisten. Es dreht sich also, mit anderen Worten, um die wahrgenommene Effektivität plebiszitärer Verfahren bezüglich einer chancengleichen und wirksamen Durchsetzung individueller Interessen.
- Rationalität bezieht sich auf die wahrgenommene Effizienz plebiszitärer Mechanismen hinsichtlich der Umsetzung von Präferenzen in „sachgerechte" politische Entscheidungen. Es geht also um die Frage, ob plebiszitäre Verfahren als adäquate Entscheidungsmechanismen für komplexe politische Probleme gesehen werden.

Nun sind Einstellungen von Individuen nicht nur ein Produkt ihrer Nützlichkeitserwägungen, sondern werden in mehr oder weniger starkem Masse durch Sozialisation präformiert und strukturiert. Sie repräsentieren die Internalisierung gesellschaftlicher Werte. Diese Werte „definieren" die Bedeutung und den „Nutzen" gesellschaftlicher bzw. politischer Institutionen unabhängig von partikularen individuellen Erfahrungen. Diese Komponente der Einstellungen zur direkten Demokratie versuchen wir über die Dimension „Legitimität" zu erfassen:

- Legitimität meint die wahrgenommene Funktionalität plebiszitärer Verfahren als notwendige Elemente der schweizerischen Verfassungsstruktur. Wir haben es hier zu tun mit der Frage nach der normativen Bedeutung direktdemokratischer Institutionen als legitimierende Instanzen.

Diese theoretisch ermittelten Dimensionen haben wir einem Reliabilitätstest unterzogen. Die Ergebnisse sind in Tabelle 4 dargestellt.

7 Vgl. dazu Franz Lehner, *Politisches Verhalten als sozialer Tausch*, Lang, Bern-Frankfurt 1973, insbesondere Kapitel 3.

Tabelle 4: Reliabilität der Dimensionen: Instrumentalität, Rationalität und Legitimität

Dimension	Items (Tabelle 1–3)	α
Instrumentalität	2, 9, 12, 17	– . 39
Rationalität	3, 6, 18, 19, 20, 25	. 28
Legitimität	10, 11, 21, 23, 26	. 34

Die in Tabelle 4 enthaltenen Reliabilitätskoeffizienten (α) machen deutlich, dass unsere theoretisch ermittelten Dimensionen in bezug auf die von uns Befragten empirisch nicht haltbar sind. Zur Ermittlung von empirisch zuverlässigen Dimensionen haben wir die in den Tabellen 1 bis 3 enthaltenen Items faktoranalytisch untersucht. Die Ergebnisse dieser Faktorenanalyse sind in Tabelle 5 dargestellt.

Tabelle 5: Faktoranalyse der Einstellungsitems (Varimax rotierte Faktormatrix)

	Faktor 1 (Gemeindeversammlung-, rat)	Faktor 2 (Initiative/ Referendum)	Faktor 3 (Plebiszitäre Demokratie)
V 01	0.14964	0.37020	0.06951
V 02	– 0.14582	0.33870	0.37070
V 03	– 0.16116	0.46755	0.50747
V 04	0.10319	0.55701	0.27100
V 05	0.01472	0.76355	0.11725
V 06	– 0.07102	– 0.73481	– 0.12456
V 07	0.13391	0.64369	0.34245
V 08	0.03232	0.14135	0.50009
V 09	0.22609	0.08795	0.45740
V 10	0.28244	0.37725	0.30171
V 11	– 0.03026	– 0.30138	– 0.02540
V 13	0.11343	0.00422	0.43920
V 14	0.10621	– 0.07324	0.56561
V 15	0.09137	0.12349	0.42684
V 16	0.04295	– 0.59730	0.30516
V 17	0.17860	0.18725	0.46393
V 18	0.12698	– 0.47446	– 0.01886
V 20	0.41425	0.13089	0.12192
V 21	0.68335	0.02776	0.40598
V 22	– 0.60566	0.05893	0.08204
V 23	– 0.62144	– 0.09949	– 0.23271
V 24	0.30036	0.01715	0.00242
V 26	– 0.36977	0.00976	– 0.12805
V 27	0.86287	0.10990	0.03595
V 29	0.49705	– 0.11075	0.21749
V 30	0.41204	– 0.05084	0.12094
V 31	0.59713	0.22201	– 0.12927

Die Faktorenanalyse zeigt, dass diejenigen Items, die auf die gleichen institutionellen Gegebenheiten abzielen, gemeinsam hohe Ladungen auf den einzelnen Faktoren aufweisen.[8] Den ersten Faktor bilden die Items, die sich auf die Gemeindeebene beziehen; der zweite umfasst die Items zu Initiative und Referendum und der dritte setzt sich aus Items zur direkten Demokratie im allgemeinen zusammen. Wir haben die Items bereits in den Tabellen 1 bis 3 entsprechend gruppiert.

Dieses Ergebnis lässt erkennen, dass die Dimensionen der Einstellungen zur direkten Demokratie stark objektbezogen sind. Dieser vordergründige Bezug auf den institutionellen Kontext bestimmt die Einstellung offensichtlich stärker als theoretisch plausible Erwartungs- und Wertstrukturen. Im folgenden wenden wir uns zunächst der Frage nach den Determinanten dieser empirisch gegebenen Einstellungsdimensionen zu und untersuchen anschliessend die zwischen diesen Dimensionen existierenden Zusammenhänge und deren Determinanten. Was die Determinanten anbelangt, konzentrieren wir uns auf sozialstrukturelle Variablen.

III. Determinanten der Einstellung zur direkten Demokratie

Die empirische Politikwissenschaft (insbesondere die Wahlforschung) wird dominiert durch einen sozialstrukturellen Ansatz. Dieser Ansatz hat sich in der Vergangenheit gut bewährt – Wahlverhalten und politische Einstellungen konnten in vielen empirischen Studien hinreichend mit sozialen Faktoren wie Status, Mobilität, Religion oder Mitgliedschaft in sozialen Organisationen erklärt werden.[9]

Auch unter austauschtheoretischen Gesichtspunkten ist die Annahme sinnvoll, dass individuelle Erwartungen, Wertmuster und Einstellungen eng zusam-

8 Für die Analyse wurden die Items zu drei Einstellungsdimensionen zusammengefasst. Dazu wurden die drei Faktoren zunächst auf Grund jener Items benannt, die Faktorladungen von über .5 aufweisen. Zur endgültigen Konstruktion der drei Dimensionen wurden anschliessend jene Items ausgewählt, die semantisch in hohem Masse mit der Bezeichnung des Faktors übereinstimmen, d. h. für den Faktor 1 „Gemeindeversammlung und Gemeinderat" z. B. all jene Items, welche sich direkt auf Einstellungen zur Gemeindeebene beziehen. Die entsprechenden Items sind in Tabelle 5 unterstrichen.

9 Vgl. zum Beispiel Ian Budge et al., *Political Stratification and Democracy*, MacMillan, London 1972; Franz Urban Pappi: „Sozialstruktur, gesellschaftliche Wertorientierung und Wahlabsicht", *Politische Vierteljahresschrift*, 18, 1977; Uwe Schleth und Erich Weede, „Causal Models of German Voting Behavior", *Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik*, 2, 1971; und Rudolf Wildenmann, „Germany 1930/70: The Empirical Findings", *Sozialwissenschaftliches Jahrbuch*, 2, 1971; sowie speziell für die Schweiz: Ruedi Burger, „Wahlchancen von Kandidaten für ein Gemeindeparlament", *Kleine Studie zur Politischen Wissenschaft*, Nr. 81–84, Forschungsstelle für Politische Wissenschaft, Zürich 1976; Peter Gilg, „Regionales Verhalten in eidgenössischen Volksabstimmungen", *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 16/1976; Erich Gruner et al., *Aufstellung und Auswahl der Kandidaten bei den Nationalratswahlen in der Schweiz*, Francke, Bern 1975.

menhängen mit der gesellschaftlichen Schichtungsstruktur. Der soziale Status eines Individuums indiziert nicht nur seinen bisherigen Erfolg und den in der Vergangenheit erzielten Nutzen, sondern determiniert zu einem beträchtlichen Teil auch seine zukünftigen Nutzenerwartungen. Insbesondere sind die individuellen Partizipationsmöglichkeiten und seine Informationschancen statusabhängig.[10]

Von besonderer Bedeutung für die Einstellungen zu gesellschaftlichen Strukturen und politische Institutionen sind, neben dem generellen Status, vor allem die zwischen einzelnen Statusdimensionen (hier vor allem Investitionsstatus, gemessen als Bildung, und Belohnungsstatus, gemessen als Berufsstatus) bestehende Konsistenz oder Inkonsistenz.[11]

Im Zusammenhang mit Elite-Einstellungen zur direkten Demokratie dürfte insbesondere der „politische Status" der einzelnen Individuen von Bedeutung sein – das heisst, ihre Position in den politischen Institutionen. Politiker dürften für die Beurteilung von direkter Demokratie andere rollenspezifische Kriterien heranziehen als Nicht-Politiker. Plebiszitäre Verfahren stellen für Politiker vielfach Handlungsrestriktionen und Handlungszwänge (insbesondere Kompromisszwänge) dar, die sie an der konsequenten Verfolgung ihrer Eigeninteressen hindern. Darüber hinaus bringen plebiszitäre Mechanismen Risiken und Unsicherheiten in den politischen Entscheidungsprozess. Deshalb dürften die Einstellungen zur direkten Demokratie von den Inhabern politischer Ämter negativer sein, als die von „einfachen" Bürgern.

Bei der Analyse der Zusammenhänge von Status und Einstellung zur direkten Demokratie muss auch die soziale Mobilität eines Individuums (gemessen als Intergenerationen-Mobilität) berücksichtigt werden. Grob gesprochen, dürfte ein hohes Mass an sozialer Mobilität, erstens, die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Statusinkonsistenzen begünstigen und, zweitens, häufig zu „cross pressure" Situationen führen.

Aus diesen Erörterungen ergeben sich die folgenden Variablen:

unabhängige Variablen	*abhängige Variablen*
Status (Bildungsstatus und Berufsstatus)	Einstellung zu
Statusinkonsistenz	– Gemeindeversammlung und Gemeinderat (Faktor 1)

10 Vgl. Sidney R. Waldman, *Foundations of Political Action*. Little, Brown, Boston 1972. Den engen Zusammenhang von Status und Partizipation haben insbesondere Sidney Verba und Norman Nye in ihrer Studie „Participation in America" herausgearbeitet. – Zur Statusunabhängigkeit von Information siehe Franz Lehner, „Cognitive Structure, Uncertainty and the Rationality of Political Action", *European Journal for Political Research*, 3, 1975.

11 Wir stützen uns hier vor allem auf Volker Bornschier und Peter Heintz „Statuskonsistenz und Schichtung – Eine Erweiterung der Statusinkonsistenztheorie", *Zeitschrift für Soziologie*, 6, 1977.

Ämterzahl	– Initiative und Referendum (Faktor 2)
Soziale Mobilität	– Plebiszitäre Demokratie (Faktor 3)

Die Zusammenhänge zwischen den unabhängigen und abhängigen Variablen haben wir in einer Regressionsanalyse überprüft. Die Ergebnisse sind in Tabelle 6 dargestellt.

Tabelle 6: Sozialstrukturelle Determinanten der Einstellungen zur direkten Demokratie

	Einstellungen zu		
	Gemeindevers. Gemeinderat R2	Initiative Referendum R2	Plebiszitäre Demokratie R2
Status	.00	.00	.00
Ämter	.01	.01	.00
Soziale Mobilität	.01	.08	.08
Total	.01	.10	.08
Statuskonsistenz	.02	.01	.01
Ämter	.01	.01	.00
Soziale Mobilität	.01	.08	.05
Total	.03	.10	.06

Unsere Analyse zeigt klar und deutlich – die Einstellungen der Bülacher Elite zur direkten Demokratie sind nicht sozialstrukturell determiniert.

Nun kann man diesen Befund sicher nicht dergestalt generalisieren, dass man die Brauchbarkeit des sozialstrukturellen Ansatzes in Zweifel zieht. Das wäre in Anbetracht seiner bisherigen Bewährung und der beschränkten Reichweite unserer Studie ein fragwürdiger Schluss. Das offensichtliche Fehlen eines Zusammenhanges zwischen den untersuchten Sozialstrukturellen Variablen und den Einstellungen der Bülacher Elite zur direkten Demokratie kann auch im Rahmen eines sozialstrukturellen Ansatzes verständlich gemacht werden.

Neuere Arbeiten weisen daraufhin, dass seit Anfang der sechziger Jahre die Determinanz von sozialstrukturellen Faktoren für politische Einstellungen und politisches Verhalten abnimmt. Das gilt insbesondere für die Einflüsse der Schichtungsstruktur. In den meisten hochindustrialisierten Demokratien scheint die Abhängigkeit der Bürger von einseitig sozialstrukturell bedingten Lebens-

erfahrungen infolge von Mobilitätsprozessen und von gesellschaftlichen Differenzierungsprozessen abzunehmen.[12]

In diesem Zusammenhang ist die These von Klingemann und Taylor von Interesse, dass sozialstrukturelle Ansätze besser geeignet sind für die Erklärung langfristiger politischer Veränderungsprozesse, als für die Analyse kurzfristiger Einstellungs- und Verhaltensänderungen.[13] Auf unsere Problematik übertragen bedeutet das eine stärkere Determinanz sozialstruktureller Faktoren für langfristig erworbene Einstellungsstrukturen als für die bisher diskutierten Inhalte von Einstellungen. Wir untersuchen im folgenden diese These anhand einer Analyse der strukturellen Integration unserer drei Einstellungsdimensionen.

IV. Die strukturelle Integration der Einstellungen zur direkten Demokratie

Bei der Analyse der Struktur von Einstellungen geht es nicht mehr um die Inhalte von Einstellungen, sondern um die Art und Weise, wie Einstellungen konstruiert, einander zugeordnet und zu kognitiven Mustern (kognitive Strukturen) kombiniert werden.[14] Wir beschränken uns im folgenden auf die Untersuchung der Integration unserer drei Dimensionen.

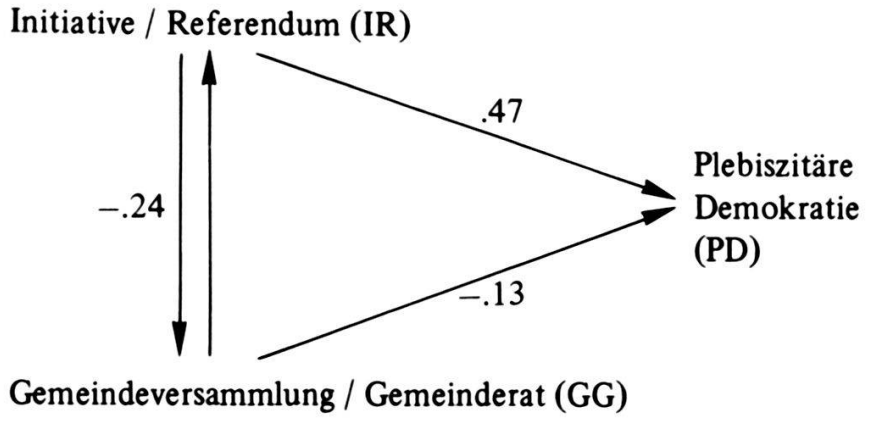
Mit der Variable „Integration" wird eine formale Eigenschaft von Einstellungsstrukturen angesprochen – es geht um die Stärke der Zuordnung der drei Dimensionen, d. h. um ihre Interdependenz. Bei einem hohen Grad an Integration wäre beispielsweise zu erwarten, dass die allgemeinen Einstellungen zur plebiszitären Demokratie die Einstellungen sowohl zur Gemeindeversammlung als auch zu Initiative und Referendum determinieren oder aber dass die konkreten Erfahrungen mit der Gemeindeversammlung die Einstellungen zur plebiszitären Demokratie bestimmen. Wir haben die Art und das Ausmass der Integration unserer Dimensionen mit Hilfe von Pfadanalysen untersucht. Die Ergebnisse dieser Analyse stellen sich im Modell wie folgt dar:

12 Vgl. dazu Paul R. Abramson, „The Changing Role of Social Class in Western European Policies", *Comparative Political Studies,* 1971; Hans D. Klingemann / Charles L. Taylor, „Affektive Parteiorientierung, Kanzlerkandidaten und Issues", *Politische Vierteljahresschrift,* 18, 1977; sowie Franz Urban Pappi, *Sozialstruktur und politische Konflikte in der Bundesrepublik,* Habilitationsschrift, Universität Köln, 1976.

13 Hans D. Klingemann / Charles L. Taylor, „Affektive Parteiorientierung, Kanzlerkandidaten und Issues", *a. a. O.*

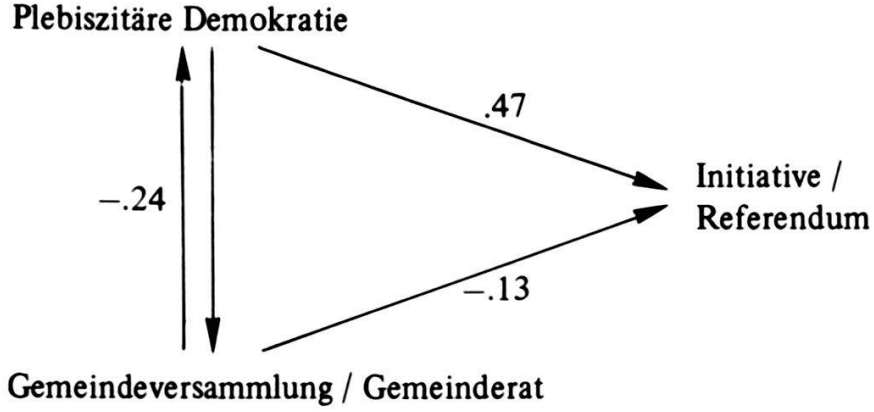
14 Siehe zum theoretischen Hintergrund Thomas B. Seiler, „Kognitive Strukturen und kognitive Persönlichkeitstheorien", in: Thomas B. Seiler (Hrsg.), *Kognitive Strukturiertheit,* Kohlhammer, Stuttgart 1973. – Vgl. ferner Franz Lehner, „Cognitive Strukture, Uncertainty and the Rationality of Political Action: A Synthesis of Economic and Psychological Perspectives", *a. a. O.*

Modell 1: Allgemeine Einstellungen zur plebiszitären Demokratie als abhängige Variable



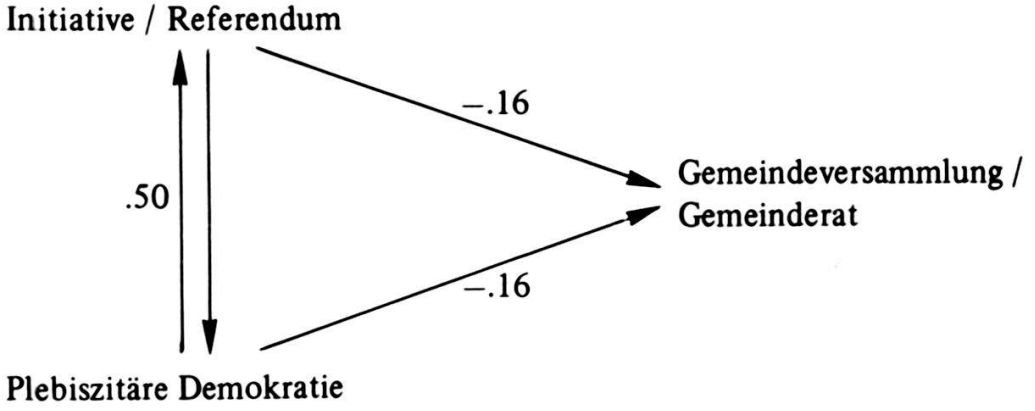
Die Pfadkoeffizienten im Modell 1 zeigen, dass lediglich zwischen den Einstellungen zu Initiative/Referendum einerseits und denjenigen zur plebiszitären Demokratie eine nennenswerte Abhängigkeit besteht. Ein analoges Ergebnis erhalten wir, wenn wir die Einstellungen zu Initiative und Referendum abhängig setzen:

Modell 2: Einstellungen zu Initiative und Referendum als abhängige Variable



Setzt man die Einstellung zu Gemeindeversammlung/Gemeinderat als abhängige Variable, verändern sich die Koeffizienten unwesentlich:

Modell 3: Einstellungen zu Gemeindeversammlung und Gemeinderat als abhängige Variable



Insgesamt kann man feststellen, dass
- die drei Dimensionen nur schwach integriert sind,
- die Einstellungen zu Gemeindeversammlung und Gemeinderat von den beiden anderen Dimensionen weitgehend unabhängig sind, und
- der Tendenz nach die Einstellungen zu Gemeindeversammlung und Gemeinderat negativ mit den beiden anderen Dimensionen zusammenhängen.

Daraus lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass die Einstellungen zur direkten Demokratie kein gemeinsames kognitives System bilden, sondern in isolierten institutionellen Bezügen fragmentiert sind. Das zeigt sich insbesondere in der Absetzung der Gemeindeebene von den beiden anderen Dimensionen.

Die Art und das Ausmass der Integration von Einstellungen sind, wie andere kognitive Struktureigenschaften, das Produkt eines komplexen und langfristigen Lern- und Sozialisationsprozesses. In diesen langfristigen Prozessen kommen sozialstrukturelle Determinanten stärker als situative Faktoren zur Geltung. Das lässt erwarten, dass sozialstrukturelle Variablen in bezug auf die Integration von Einstellungsstrukturen eine stärkere Erklärungskraft besitzen als hinsichtlich der Einstellungsinhalte.

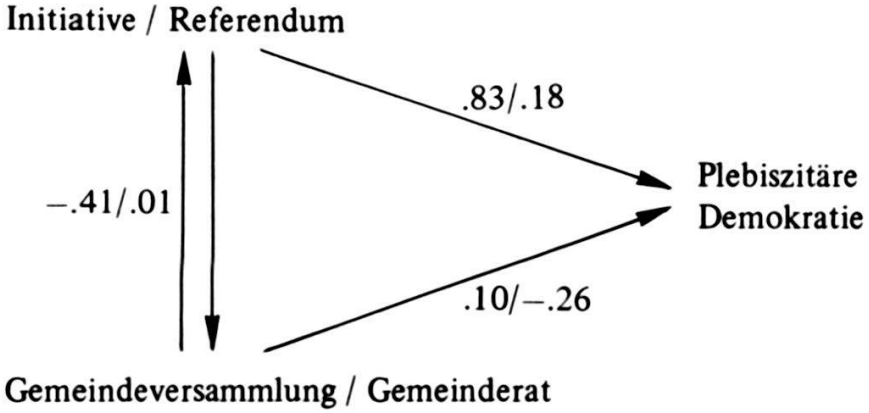
Diese vermuteten Zusammenhänge überprüfen wir ebenfalls pfad-analytisch. Dabei stellen wir den Einfluss der Sozialstruktur fest, indem wir die Pfadmodelle für einzelne sozialstrukturelle Variablen kontrollieren. Wir berechnen die Pfadkoeffizienten jeweils getrennt für hohe und niedrige Werte der sozialstrukturellen Variablen.

In allen drei Modellen ergeben sich im wesentlichen die gleichen Effekte der Kontrolle für sozialstrukturelle Merkmale (vgl. Tab. 7). Unter dem Einfluss der sozialstrukturellen Variablen ergeben sich generell wesentliche Veränderungen in den Pfadkoeffizienten. Das stützt unsere Vermutung, dass die Integration der Einstellungen sozialstrukturell beeinflusst wird. Besonders starke Effekte erbringt der Berufsstatus, etwas schwächere ergeben sich für Bildungsstatus, Statusinkonsistenz, soziale Mobilität und Ämterkumulation. Keine nennenswerten Auswirkungen lassen sich bezüglich unserer allgemeinen Variable feststellen.

Tabelle 7: Pfadmodelle kontrolliert für sozialstrukturelle Variablen

	Modell 1			*Modell 2*			*Modell 3*		
	abhängige Variable: Plebiszitäre Demokratie Pfadkoeffizienten			abhängige Variable: Initiative und Referendum Pfadkoeffizienten			abhängige Variable: Gemeindeversammlung/Gemeinderat Pfadkoeffizienten		
	IR → PD	GG → PD	IR ⇄ GG	PD → IR	GG → IR	PD ⇄ GG	IR → GG	PD → GG	IR ⇄ PD
Status									
hoch	.53	– .12	– .21	.54	– .08	– .24	– .11	– .17	.56
niedrig	.42	– .12	– .29	.40	– .20	– .23	– .23	– .13	.45
Differenz	.11	.00	.08	.14	.12	.01	.12	.04	.11
Bildungsstatus									
hoch	.65	– .06	– .26	.64	– .12	– .23	– .20	– .10	.67
niedrig	.28	– .17	– .23	.29	– .14	– .23	– .17	– .18	.32
Differenz	.37	.11	.03	.35	.04	.00	.03	.08	.35
Berufsstatus									
hoch	.41	– .23	– .13	.43	.01	– .29	– .01	– .28	.44
niedrig	.69	20	– .41	.56	– .36	– .08	– .57	.26	.61
Differenz	.28	.43	.28	.13	.37	.21	.56	.54	.17
Statusinkonsistenz									
hoch	.29	– .08	– .04	.29	– .01	– .09	– .02	– .09	.29
niedrig	.49	– .17	– .26	.50	– .11	– .30	– .14	– .23	.53
Differenz	.20	.09	.22	.21	.10	.21	.12	.14	.24
Soziale Mobilität									
stark	.40	– .22	– .04	.42	.06	– .23	.07	– .26	.41
schwach	.15	– .19	– .22	.15	– .19	– .22	– .19	– .19	.19
Differenz	.25	.03	.18	.27	.25	.01	.26	.07	.22
Ämterkumulation									
stark	.40	– .17	– .22	.41	– .12	– .26	– .14	– .20	.44
schwach	.60	.01	– .26	.57	– .18	– .15	– .27	.01	.59

Letzteres kann erklärt werden durch die gegenläufigen Einflüsse der beiden Statusdimensionen Bildung und Beruf. So zeigt sich eine relativ starke Integration der Einstellungen bei hohem Bildungsstatus und niedrigem Berufsstatus, eine relativ schwache dagegen bei niedrigem Bildungs- und hohem Berufsstatus. Das kann man verdeutlichen, wenn man die Pfadkoeffizienten derjenigen Befragten mit hohem Bildungs- und niedrigem Berufsstatus vergleicht mit den Koeffizienten derjenigen mit niedrigem Bildungs- und hohem Berufsstatus. Wir illustrieren das am Beispiel von Modell 1:[15]



Die mit diesem Modell illustrierten Zusammenhänge sind hinsichtlich der gegenläufigen Effekte von Berufs- und Bildungsstatus bemerkenswert. Unsere Datenbasis reicht nicht aus, um diesen Tatbestand zu differenzieren und zu erklären – es fehlen insbesondere Daten über andere kognitive Struktureigenschaften. Der positive Zusammenhang von Bildungsstatus und Integration kann mit Bezug auf die Informationsabhängigkeit von Integration und die Bildungsabhängigkeit von Information theoretisch begründet werden.[16] Was dagegen den negativen Zusammenhang von Berufsstatus und Integration anbelangt, verfügen wir über keine theoretisch stringente Erklärung.

Der negative Zusammenhang von Statusinkonsistenz und Integration ist theoretisch einleuchtend – Statusinkonsistenz ist verbunden mit widersprüchlichen sozialen Erfahrungen und erschwert deshalb generell die Integration von Einstellungen. Die Befunde für den Einfluss von sozialer Mobilität lassen vermuten, dass Erfahrungen mit direkter Demokratie in unterschiedlichen Kontexten eine Integration der Einstellungen zu Initiative / Referendum und plebiszitärer Demokratie begünstigen. Das gilt nicht für die Einstellungen zur kommunalen Ebene, wo sich in unseren Daten kein einheitlicher Trend feststellen lässt.

Einen wenig einheitlichen Trend müssen wir auch bezüglich der Effekte von Ämterkumulation konstatieren.[17]

15 Die erste Zahl bezeichnet den Koeffizienten für hohen Bildungs- und niedrigen Berufsstatus, die zweite den Koeffizienten für gegenteilige Kombination.

16 Vgl. dazu Franz Lehner, „Cognitive Strukture, Uncertainty and the Rationality of Political Action", *a. a. O.*

17 Hierzu ist anzumerken, dass unsere Datenbasis bezüglich der Ämter mangelhaft ist.

V. Schlussbemerkungen

Unsere Analyse hat, knapp zusammengefasst, folgende Ergebnisse erbracht:

- In der Bülacher Elite kann keine generelle Unzufriedenheit mit der plebiszitären Demokratie festgestellt werden. Dies gilt jedoch nicht bezüglich der kommunalen Ebene – dort überwiegen negative Einstellungen zu plebiszitären Verfahren.
- Die Inhalte der Einstellungen zur direkten Demokratie sind überwiegend an institutionellen Kontakten orientiert. Systematische Dimensionen sind nicht erkennbar.
- Sozialstrukturelle Faktoren determinieren die Inhalte der Einstellungen nicht, wohl aber das Ausmass der Integration der Einstellungen.
- Schliesslich kann festgehalten werden, dass Einstellungen zur direkten Demokratie generell nur mässig integriert sind. Dabei fällt auf, dass die Einstellungen zu Gemeindeversammlung / Gemeinderat von den beiden anderen (allgemeineren) Einstellungskomplexen weitgehend isoliert sind.

Gerade der zuletzt genannte Tatbestand verweist darauf, dass die in der Schweiz verstärkt zu beobachtende Parlamentarisierung der Kommunalpolitik nicht als Anzeichen für eine generelle Unzufriedenheit mit der direkten Demokratie missverstanden werden darf.