## Politikwandel und Politikwissenschaft Zwölf neuere Beiträge

Peter GERLICH

Sonderdruck/Reprint No. 8 Februar 1994

## Vorbemerkung

Das Gesetz verlangt von Instituten alle zwei Jahre Rechenschaft. Dabei muß unter anderem auch zusammengestellt werden, was die Institutsmitglieder seit dem letzten Bericht veröffentlicht haben. Veröffentlicht! In der Theorie hieße das, sich einem aufnahmebereiten breiten Publikum zu stellen. Mir wurde beim letzten Anlaß dieser Art hingegen allerdings klar, daß alle meine wissenschaftlichen Publikationen zusammen kaum zu irgendwelchen Reaktionen geführt hatten - wer liest schon, was ein Professor schreibt! Dies war besonders deutlich im Vergleich zu Reaktionen auf eine kurze Stellungnahme meinerseits in einer populären Tageszeitung, die Kollegen, Freunde, Schüler, Beamte und Politiker mit Interesse aufnehmen. Ja, sogar zu Fan-Post ist es bei diesem Anlaß gekommen. Da ich noch nie ein effektiver Verteiler von Sonderdrucken gewesen bin, zog ich aus der dabei gewonnenen Einsicht den Schluß, daß ein Versuch, meinen wissenschaftlichen Beiträgen in der hier vorliegenden Form eine weitere Chance für breitere Kenntnisnahme zu eröffnen, vielleicht nicht so abwegig wäre.

Die hier wiedergegebenen Artikel aus den letzten zwei Jahren spiegeln meine wissenschaftlichen Hauptinteressen wider. Die Bearbeitung von Fragen des eigenen politischen Systems stellt für eine verspätete Disziplin wie die Politikwissenschaft nach wie vor eine wichtige Aufgabe dar. Dies gilt besonders in Zeiten des rapiden politischen Wandels. Der Vergleich politischer Systeme ist als der Königsweg der Gewinnung allgemeiner politologischer Einsichten anzusehen. Auch hierbei sind Arbeiten durch Tendenzen des Wandels angeregt und im Kontext wissenschaftlicher Kooperation mit Kollegen aus West- und Osteuropa entstanden. Wissenschaftliche Beschäftigung mit Hochschulpolitik ist das Dauerschicksal zeitweiliger akademischer Funktionäre, insbesondere zu Reformzeiten. Die Selbstreflexionen eines Politikwissenschaftlers mögen schließlich angesichts der ersten zweieinhalb Jahrzehnte seiner noch sehr jungen Disziplin in unserem Land gestattet sein.

Ich hoffe, mit dieser Zusammenstellung den einen oder anderen Beitrag zu einer aktuellen Debatte zu leisten und würde mich über Reaktionen jeder Art, Kritik, Anerkennung oder sachliche Berichtigungen sehr freuen.

Wien, im Februar 1994

Peter Gerlich

## **INHALT**

## I Politisches System

- Politik und Verwaltung
- A Farewell to Corporatism
- Demokratie und Gentechnologie

## II Politikvergleich

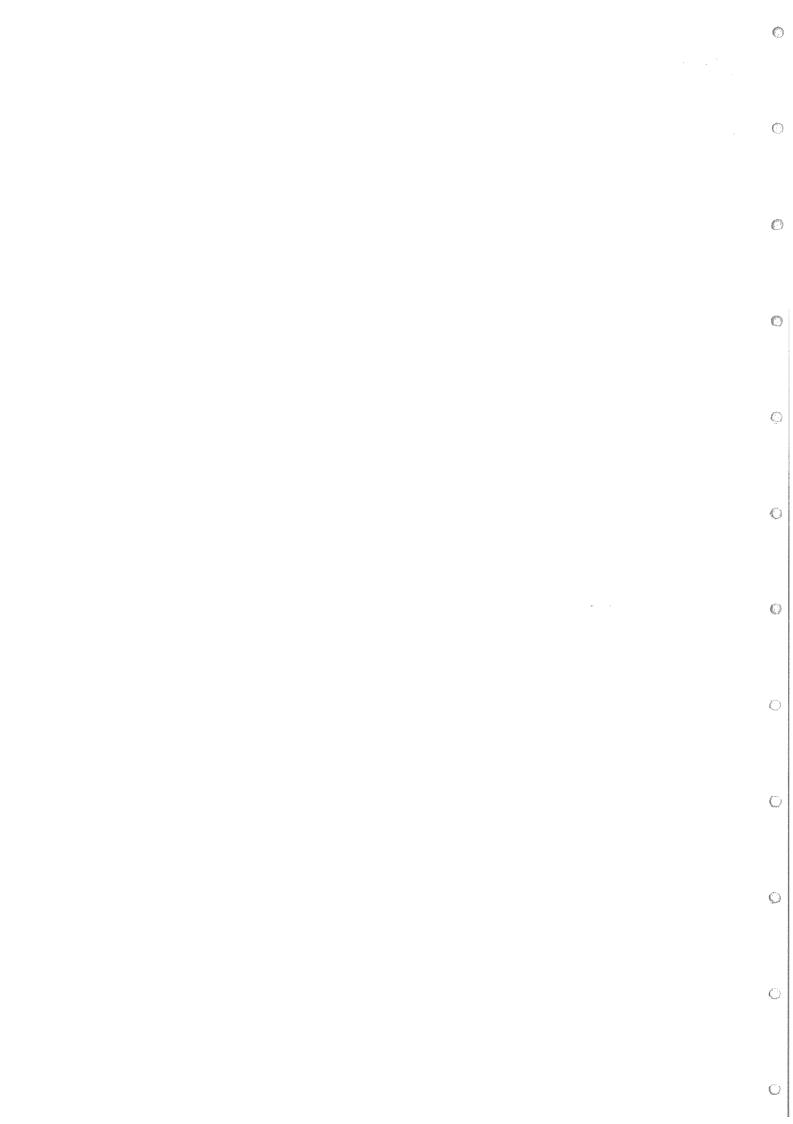
- Prime Ministers in Cabinet
- The Political Culture of Central Europe
- Zivilisierte Politik

## III Hochschulpolitik

- Ziele und Leistungen der Universitäten
- Reformebenen und Konfliktpotentiale
- Erfahrungen mit der Lehre

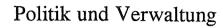
## IV Politikwissenschaft

- Die ersten zehn Jahre
- Some Reflections on Latent Functions
- Gegenwirbel



## I Politisches System

- Politik und Verwaltung
- A Farewell to Corporatism
- Demokratie und Gentechnologie



Sonderdruck aus: Die öffentliche Verwaltung in Österreich, Bundeskanzleramt (Hg.), Wien: Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei 1992, 211-226.

# 9. Teil: Politik und Verwaltung

Peter Gerlich

"Mit schlechten Gesetzen und guten Beamten laßt sich immer noch regieren, bei schlechten Beamten aber helfen uns die besten Gesetze nichts." (Bismarck)

## 1. Einleitung

Das Verhältnis von Verwaltung und Politik ist nicht leicht zu bestimmen. Einerseits kommt es zweifellos auf die Inhalte an, mit denen man beide Begriffe füllt. Andererseits hängt die Einschätzung selbstverständlich auch von der Perspektive ab, die man fachlich, theoretisch oder politisch einnimmt.

Zunächst zu den Begriffsinhalten. Hier soll im weiteren nicht von Verwaltung allgemein, sondern von der staatlichen Verwaltung, insbesondere der Bundesverwaltung, die Rede sein. Aus einer sozialwissenschaftlichen Sichtweise erscheint die Verwaltung damit als die Gesamtheit jener Organisationen, die im Rahmen des Staates vor allem die Aufgaben des Gesetzesvollzuges zu erfüllen haben (vgl Wenger 1983). In personeller Hinsicht kann Verwaltung sohin auch als jene Gruppe von Personen verstanden werden, die innerhalb dieser Organisationen tätig sind. Natürlich läßt sich Verwaltung im weiteren Sinn nicht auf diese engere Definition beschränken. Verwaltung im allgemeinen Sinn gibt es überall, wo Entscheidungen vollzogen werden, auch außerhalb der staatlichen Organisation. Aber auch im Staat gibt es viele Bereiche von Verwaltung außerhalb jener des Bundes. Juristen wissen diesbezüglich zahlreiche feine Unterscheidungen zu treffen. Dies trifft dann auch innerhalb der Bundesverwaltung zu, wenn etwa Hoheitsverwaltung von Privatwirtschaftsverwaltung unterschieden wird, um von den Zwischenformen ganz zu schweigen. Hier muß freilich der Versuch unternommen werden, aus empirischer Sicht zu verallgemeinern und auf diese Unterscheidungen im einzelnen nicht näher einzugehen. Ebenso muß versucht werden, von den zahlreichen staatlichen Aufgabenbereichen zu abstrahieren, wie sie etwa in der Gliederung der Bundesverwaltung in unterschiedliche Ministerien zum Ausdruck kommen. Eine derartige Sichtweise entspricht den Ansätzen sozialwissenschaftlicher Analyse, wie sie von der modernen Verwaltungswissenschaft oder auch der Politikwissenschaft vertreten werden (vgl Gerlich - Müller 1988 b).

Aus der Sichtweise der letzteren Disziplin wird Politik sehr häufig empirisch konzeptualisiert, indem der Begriffsrahmen der Systemtheorie zugrunde gelegt wird. Politik erscheint somit als das politische System, als ein Teilbereich der

#### Peter Gerlich

(1)

0

0

0

0

0

0

0

Gesellschaft, der für diese die Aufgabe übernommen hat, verbindliche Entscheidungen zu treffen und dies im systematischen Zusammenwirken verschiedener Institutionen versucht. Dabei wird oft von einem Gegensatz von Bevölkerung und zentralen Verfassungseinrichtungen ausgegangen. Diese, insbesondere Volksvertretung und Regierung, sind Adressat von Forderungen, die vor allem von Parteien und Verbänden formuliert werden. Diese Forderungen werden von den zentralen Einrichtungen in Entscheidungen transformiert. Der Verwaltung, oder wie es politologisch gerne ausgedrückt wird, der Bürokratie, obliegt es (neben den Gerichten) diese Entscheidungen auszuführen, zu implementieren (vgl Steiner 1972).

Mit diesen Vorbemerkungen sind auch schon die unterschiedlichen Sichtweisen angedeutet, aus denen das Verhältnis von Verwaltung und Politik betrachtet und eingeschätzt werden kann. Für die Politikwissenschaft ist Verwaltung notwendigerweise ein Teil der Politik oder des politischen Systems. Auch die Bezeichnung Bürokratie, wörtlich Macht der Schreibtische, weist auf diesen Umstand hin (Albrow 1972). Freilich hat dieses Fach sich in der Praxis im wesentlichen darauf konzentriert, den politischen Prozeß vor dem Treffen von Entscheidungen zu analysieren und die Implementation irgendwie als zweitrangig, weil selbstverständlich, anzusehen. Hier trifft sich eine neuere Disziplin mit der Einschätzung älterer Ansätze, für die Verwaltung, weil ja nur Gesetzesvollzug, begriffsnotwendig nichts mit Politik zu tun haben kann. Dies entspricht auch dem traditionellen Selbstverständnis der Beamtenschaft, deren Angehörige sich bisweilen als die eigentlichen Träger des Staates verstehen, sich den politisch bestellten Ressortchefs zwar loyal unterordnen, dem parteipolitischen Treiben jedoch sehr skeptisch gegenüber stehen (vgl Engelmayer 1977). Nähere Untersuchungen zeigen allerdings, daß eine klare Trennung von Politik und Verwaltung, insbesondere im modernen Parteien-, Verbände- und Leistungsstaat, aus den verschiedensten Gründen nicht oder nicht mehr als realistisch angesehen werden kann.

Eine Skizzierung dieses problematischen Verhältnisses kann vielleicht am besten aus einer historischen Perspektive heraus erfolgen. Die Bürokratie hat sich in einem langen Prozeß entwickelt, dessen verschiedene Phasen auch heute noch ihre Spuren hinterlassen haben. Wenige Institutionen verfügen über ein Beharrungsvermögen, das dem der staatlichen Verwaltung nahekommen kann. Trotz aller Veränderungen der Gesellschaft und der Politik wirken vor allem auch in den spezifischen Einstellungen innerhalb der Bürokratie, in ihrer spezifischen politischen Kultur, viele Haltungen fort, die sich historisch lange zurückverfolgen lassen. Um diesen Aspekten gerecht zu werden, sollen im folgenden drei Phasen dieser Entwicklung nachgezeichnet werden. Es sollen drei historische Modelle der Bürokratie dargestellt werden, die sich jeweils nach den wesentlichen Grundsätzen unterscheiden, die für die Führung und Programmierung der Verwaltungshierarchie, für ihre innere Organisation und Struktur und schließlich für ihren Bezug zur Bevölkerung, zu der der Bürokratie zugeordneten Klientel der Unter-

#### Politik und Verwaltung

tanen oder Staatsbürger, galten bzw gelten (vgl Gerlich — Müller 1988 b). Es kann dabei zwischen den drei Modellen der traditionellen, der klassischen und der modernen Verwaltung unterschieden werden, in denen die drei Ebenen der Bürokratie jeweils grundsätzlich differierten, die sich aber im historischen Ablauf in dialektischer Weise gegenseitig beeinflußten.

Auch der historische Bedeutungswandel des Begriffs Bürokratie spiegelt diese Entwicklung wider (Albrow 1972). War Bürokratie zunächst im 18. Jhdt ein bloß deskriptiver Ausdruck für ein neues Phänomen, nämlich die Machtausübung durch eine neue Gruppe von Personen, die Beamten, wandelte sich der Begriff im 19. Jhdt zur Bezeichnung für einen Idealtyp des Aufbaus von Organisationen, die vor allem mit durchführenden Aufgaben betraut werden. Und in unserem Jahrhundert erhielt der Ausdruck gerade auch im Deutschen jenen üblichen Beigeschmack, der vor allem das Problematische, Umständliche und Ineffiziente von Organisationen betont und damit zum Anlaß kontinuierlicher Bemühungen um Reform, also um Modernisierung der Verwaltung, geworden ist.

## 2. Die Entstehung der Bürokratie

Anders als in vielen westeuropäischen Ländern ist in Österreich die Bürokratie jene Institution des politischen Systems, die über die längsten Traditionen verfügt. Von den nach der politikwissenschaftlichen Systemtheorie typischen Entwicklungskrisen dieses Systems war zweifellos die der Staatswerdung, des Aufbaus und der Anerkennung zentraler staatlicher Einrichtungen, soweit sie die Bürokratie betrifft, am wenigsten problematisch (vgl Steiner 1972). Bürokratien bestehen in Österreich seit dem 18. Jhdt, seit dem aufgeklärten Absolutismus von Maria Theresia und Joseph II.

Aus dieser historischen Priorität heraus hat bürokratisches Denken stets auch die gesamte politische Kultur Österreichs stark bestimmt. Kontinuitäten wirken bis heute fort (*Pelinka* — *Welan* 1971, 177). Es war vermutlich nicht überraschend, daß die Einführung der Bürokratie sozusagen von oben erfolgte. Sie wurde im Zuge einer im Vergleich mit anderen Ländern nachgeholten Modernisierung vom Herrscher her eingesetzt, reichte allerdings in ihrer Anfangsphase nicht bis zur Basis der Gesellschaft (vgl *Kreisky* 1973).

Wie Fig. 1 illustriert, entsprach die im Entstehen begriffene Bürokratie etwa bis zur Mitte des 19. Jhdt noch keineswegs späteren Vorstellungen. Ja, diese Vorstellungen sind, was das klassische Modell der Bürokratie betrifft, das heute das Verwaltungsdenken noch weitgehend bestimmt, geradezu im Gegensatz zum traditionellen Modell entstanden, im Versuch die offensichtlichen Schwächen dieses Modells zu überwinden.

Die Programmierung der traditionellen Verwaltung erfolgte nicht durch Gesetz, sondern durch den Willen des Monarchen. Dieser konnte sich auch rasch ändern. Es fehlte an Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit. Die Vorbereitung der

0

0

0

0

Fig. 1: Die traditionelle Bürokratie



Entscheidungen des Herrschers und die Steuerung der Verwaltungseinheiten erfolgte nicht durch verantwortliche und weisungsgebundene bzw -berechtigte Vorgesetzte sondern durch Kollegialorgane, die lange beraten konnten und dadurch zu abgewogenen Entscheidungen kamen, aber eben doch nicht schlagkräftig und effizient waren. Innerhalb der Bürokratie herrschten feudale Verhältnisse. Es gab noch kaum eine Professionalisierung des Dienstes, kaum Laufbahnen, ja oft Verwaltungsmitglieder in Nebenberuffunktionen, die direkt aus den Erträgen ihrer Tätigkeit entlohnt wurden. Wesentlich war jedenfalls die absolute Loyalität gegenüber dem Herrscher, die in den höheren Rängen auch durch einen wesentlichen Adelsanteil noch sozial verstärkt wurde. Die traditionelle Verwaltung reichte schließlich nicht bis zu den einzelnen Untertanen. Die unterste Ebene, der Bezug zur Bevölkerung, wurde im wesentlichen in der weitgehend agrarischen Gesellschaft durch die Grundherrschaft repräsentiert, in der privates Eigentum der Gutsherren und die Übernahme der untersten staatlichen Funktionen zusammenfielen (vgl Kreisky 1973).

In der Phase des Absolutismus, dem die traditionelle Bürokratie zuzurechnen ist, gab es Politik im späteren Sinn, als die in der Öffentlichkeit, etwa auch der Volksvertretung, ausgetragenen Auseinandersetzungen über Inhalte der staatlichen Tätigkeiten, naturgemäß noch nicht. Dennoch zeigen die Protokolle der Kollegialorgane dieser Zeit, daß im vertraulichen Bereich durchaus auch Meinungsverschiedenheiten und Interessenkonflikte verschiedener Teile der Bürokratie bzw der von ihr vertretenen Segmente der Gesellschaft ausgetragen wurden. Bürokratische Politik, Binnenpolitik der Verwaltung, existierte also in dieser Periode durchaus schon.

Derartige verwaltungsinterne Auseinandersetzungsformen sind auch sicher eine der Traditionen, die noch heute innerhalb der Bürokratie fortwirken, obwohl ihre Existenz nach außen eher abgestritten oder als bloße Koordinationstätigkeit heruntergespielt wird. Wichtiger sind freilich noch andere Einstellungen, die weiterwirken, wie etwa die Vorstellung der Notwendigkeit absoluter Loyalität,

#### Politik und Verwaltung

die allerdings von der Person des Herrschers im Zuge der Entwicklung des Parteienstaates sehr oft auf die abstraktere Einheit der politischen Partei, der sich der jeweilige Beamte verpflichtet fühlt, übertragen wird. Insofern kann heute durchaus eine Quasifeudalisierung der Verwaltung - oder jedenfalls vieler ihrer Bereiche — konstatiert werden. Unterliegt die jeweilige Verwaltung, wie etwa in manchen Landesverwaltungen, praktisch nur dem Einfluß einer einzigen Partei, so kann dies zumindest im traditionellen Sinn durchaus die Effizienz der Bürokratie, ihre Geschlossenheit und Handlungsfähigkeit, erhöhen. Stehen sich freilich wie im Proporz der Bundesverwaltung in den einzelnen Verwaltungseinheiten unterschiedliche Loyalitäten gegenüber, kann dies zur Blockade der Handlungsfähigkeit und zur weitgehenden Ineffizienz führen. Ein weiteres Erbe der traditionellen Verwaltung stellt die Form und Handlungsweise des Ministerrates, der Regierung, dar. Zum Unterschied von Kabinetten anderer Länder handelt es sich um ein relativ kleines und formlos agierendes Gremium, in dem das Prinzip der Einstimmigkeit gilt (Gerlich — Müller 1988 a). Der Ministerrat der Monarchie, den die Bundesregierung der Republik ersetzte, war eben ein dem Herrscher zugeordnetes Gremium, das dessen Organ darstellte und daher etwa auch nur mit einer Stimme sprechen konnte. Schließlich wirken auch im Verhältnis zur Bevölkerung trotz seither geänderter Prinzipien und eingeführter Bürgerrechte durchaus patrimoniale Haltungen fort. Wie in der Phase ihrer Entstehung neigen Bürokratien auch heute noch dazu, sich als quasiväterliche Autoritäten gegenüber dem Staatsbürger zu gerieren, die zwar durchaus seine wohlverstandenen Interessen wahren wollen, ohne ihn aber allzusehr einzubeziehen oder gar als gleichberechtigt anzuerkennen-

#### 3. Bürokratie als Modell

Im Laufe des 19. Jhdt beginnt sich ein neuer Typ öffentlicher Verwaltung durchzusetzen, ausgehend von den napoleonischen Reformen in Frankreich, dann in Preußen übernommen und schließlich auch, wie immer verspätet, nach der gescheiterten bürgerlichen Revolution von 1848 in Österreich. Man könnte vom klassischen Konzept der Verwaltung sprechen, von Bürokratie als Modell oder als Idealtyp, wie dies Max Weber formuliert hat. Max Weber, dessen Untersuchungen in diesem Zusammenhang bis heute maßgeblich geblieben sind, stand stark unter dem Eindruck der historischen Unvermeidbarkeit dieses Prozesses (Weber 1964). Sowie sich der Staat Napoleons der alten preußischen Monarchie gegenüber als überlegen erwiesen hatte, so würde sich wegen ihrer Vorzüge als sozusagen sozialer Maschine die neue Konzeption von Verwaltung allgemein durchsetzen, nicht nur im staatlichen Bereich, sondern überall, wo große Organisationen Aufgaben zu erfüllen haben. Erst die empirische Bürokratieforschung der letzten Jahrzehnte hat aufgezeigt, daß auch die klassische Bürokratie Grenzen der Leistungsfähigkeit hat und zu Fehlentwicklungen neigt, insbesondere unter dem Druck wachsender und sich verändernder Aufgaben (vgl Crozier 1964).

#### Peter Gerlich

0

0

0

0

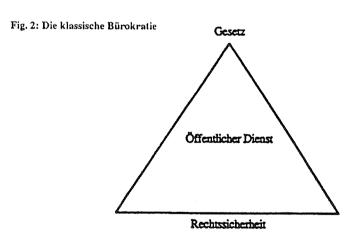
0

0

0

0

Das klassische Modell der Verwaltung ist nach Max Weber durch folgende Grundsätze charakterisiert (vgl Schmidt — Treiber 1975): Die Programmierung erfolgt durch veröffentlichte Gesetze, die an die Stelle des nicht immer nachvollziehbaren Herrscherwillens treten. Die Führung der Verwaltung erfolgt nach dem monokratischen Prinzip durch jeweils verantwortliche Behörden bzw Amtschefs, die untereinander in einem hierarchischen Verhältnis stehen, wobei von oben nach unten Weisungsbefugnis besteht. Für den inneren Betrieb gelten die Grundsätze der festen und sachlichen Zuständigkeit, der sachlichen Behandlung und der Aktenmäßigkeit, die das Verwaltungshandeln nachvollziehbar machen. Der öffentliche Dienst, der Beruf des Beamten wird in Durchbrechung feudaler Traditionen nach folgenden Regeln gestaltet: Hauptberuf, fixes Gehalt, Qualifikation, Laufbahn und Disziplin. Die nach diesen Prinzipien eingerichtete Verwaltung ist anderen Organisationsformen nicht nur durch ihre Zuverlässigkeit und Effizienz überlegen, sondern für Max Weber vor allem auch, weil sie als eine rationale Organisationsform anzusehen ist: rational im Sinne von vorhersehbar. Der Bürger, vor allem der wirtschaftlich tätige Bürger, kann sich auf ein bestimmtes Verhalten der Verwaltung verlassen. Ein Blick in das Gesetzblatt zeigt ihm, was er zu erwarten bzw zu befürchten hat. Die klassische Bürokratie garantiert Rechtssicherheit. Andererseits war sich Max Weber aber auch gewisser politischer Gefahren der Entwicklung der rationalen Bürokratie bewußt. Ihre Tendenz zur Konzentration von Macht ließ ihm das Problem der vor allem parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung als politische Frage besonders bedeutsam erscheinen (vgl Gerlich 1973).



In der österreichischen Staatstheorie haben diese Konzeptionen — die im wesentlichen unserer Rechtslage und unserem Verfassungsverständnis entspre-

#### Politik und Verwaltung

chen — durch Hans Kelsen eine besondere Akzentuierung erfahren (Kelsen 1963): Im Interesse der Garantierung von Gesetzmäßigkeit und der Vorhersehbarkeit plädiert Kelsen für die Notwendigkeit einer autoritären Bürokratie in der parlamentarischen Demokratie. Um sicherzustellen, daß die von der demokratisch legitimierten Volksvertretung beschlossenen Gesetze exakt ausgeführt werden, ist zu verhindern, daß es politischen Interessen ermöglicht wird, in den inneren Verwaltungsablauf einzugreifen. Eine vorhersehbar funktionierende Verwaltung muß nach außen sozusagen abgeschottet und isoliert werden. Sie erhält ihre Programme von oben, von Parlament und Regierung, und sie wendet diese Programme dann ohne Ansehen der Person in gleicher Weise auf alle betroffenen Staatsbürger an.

In der österreichischen Verfassungsordnung sind die Prinzipien der klassischen Verwaltung im wesentlichen verwirklicht, wie sehr auch die Praxis in ihrer realen Effektivität hinter den formal in der Regel eingehaltenen Normen hinterherhinken mag (vgl Gerlich 1973). Es gilt der Grundsatz des Vorranges des Parlaments, das die Verwaltung durch Gesetze, an die diese nach dem Legalitätsprinzip voll gebunden ist, steuert und das darüber hinaus die Durchführung dieser Gesetze durch verschiedene Mittel parlamentarischer Kontrolle, entweder unmittelbar oder durch Hilfseinrichtungen wie Rechnungshof und Volksanwaltschaft, überprüft. Das parlamentarische Prinzip der Öffentlichkeit tritt dabei dem bürokratischen Grundsatz des Amtsgeheimnisses wirkungsvoll entgegen. Darüber hinaus ist die Verwaltung im Rahmen der funktionellen Gewaltentrennung von der Gesetzgebung unabhängig. Sie hat unter der Leitung der Regierung, für die einerseits grundsätzlich das Ressortprinzip und damit die Ministerverantwortlichkeit, andererseits für bestimmte Angelegenheiten auch das Kollektivprinzip und das Erfordernis der Einstimmigkeit anzunehmen ist, die Gesetze zu vollziehen. Insbesondere den verantwortlichen Ministern, aber auch sonstigen, im Rahmen der Amtshierarchie jeweils vorgesetzten Amtsträgern, steht das verbindliche Instrument der Weisung zu.

Diese Prinzipien gehören mit zur Tradition der Bürokratie in Österreich. Sie prägen ihre Praxis und ihre spezifische politische Kultur, allerdings mit besonderen Akzentuierungen und zum Teil problematischen Entwicklungen. Man könnte diese Tendenzen unter drei Aspekten der Bürokratisierung beschreiben als die Neigungen zur bürokratischen Politik, zur bürokratischen Formalisierung und zur bürokratischen Eigendynamik.

Die Tendenz zur bürokratischen Politik, zum Eigengewicht der Beamtenschaft im politischen Prozeß, auf die unten noch näher eingegangen werden soll, hängt sicher schon mit dem Umstand zusammen, daß das neue System im Neoabsolutismus von oben her eingeführt wurde und damit allen Verfassungsregeln zum Trotz im Gegensatz zum Parlamentarismus stand und steht. Historisch wurde dieser Gegensatz zwischen den sich mit dem jeweiligen Staat identifizierenden Beamten und den wechselnden politischen Repräsentanten noch durch die zahlreichen Regimewechsel, die unser Land erlebte, betont. Auch heute noch

#### Peter Gerlich

0

0

0

0

ist der Gegensatz zwischen Beamten und Politikern, der offiziell natürlich stets geleugnet wird und geleugnet werden muß, im politischen oder bürokratischen Alltag immer wieder zu spüren.

Die Neigung zur bürokratischen Formalisierung, die die Flexibilität und Handlungsfähigkeit des politischen Systems immer wieder einschränkt, hängt mit der Dominanz des juristischen Denkens zusammen, mit dem sogenannten Juristenmonopol in der öffentlichen Verwaltung. Grundsätze und Regelungsformen, die im Ordnungsstaat des 19. Jhdt durchaus ihre Berechtigung hatten, wirken im modernen Leistungsstaat zunehmend kontra-produktiv. Staatsbürger und Beamte ersticken in einer Gesetzesflut, die Vielzahl einander widersprechender Normen blockiert Handlungsmöglichkeiten im Einzelfall des Verwaltungsalltags ebenso wie in der Praxis der Staatspolitik.

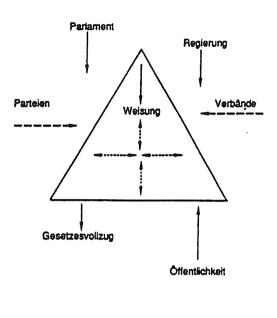
Schließlich stellt sich auch die Neigung zur bürokratischen Eigendynamik als faktische Konsequenz des klassischen Bürokratiemodells dar. In Österreich gilt, wie überall, Parkinsons Gesetz. Die staatliche Bürokratie breitet sich anscheinend unaufhaltsam aus. Natürlich spielen dabei auch wachsende Ansprüche vieler Interessengruppen, die ihren Ausdruck in neuen gesetzlichen Aufgaben finden, eine Rolle. Allerdings sollte die Fähigkeit der Bürokratie, ihr Eigeninteresse der Ausweitung zu verwirklichen, schon in der Vorbereitung der Gesetze, besonders aber bei ihrer Durchführung, nicht unterschätzt werden. Es mag diesbezüglich charakteristisch sein, daß Verwaltungsreformen in Österreich kontinuierlich diskutiert wurden und zwar fast immer nur unter dem Gesichtspunkt der Einsparung und Reduzierung von Dienstposten, wobei derartigen Bemühungen praktisch und letztlich fast nie Erfolg beschieden war.

#### 4. Bürokratie und Praxis

Das klassische Modell der Bürokratie erscheint in der Praxis des modernen Parteien-, Verbände- und Leistungsstaates nicht nur wegen dieser Tendenzen der Bürokratisierung problematisch, sondern auch deshalb, weil es zu einer zunehmenden wechselseitigen Durchdringung der Sphären von Verwaltung und Politik kommt (Fischer 1977, 113). Die Isolierung und Abschottung der Bürokratie von ihrer Umwelt läßt sich im modernen Staat nicht mehr aufrechterhalten. Sie bleibt ein Ideal, ist aber nicht mehr realistisch. Verwaltung ist daher in vielfacher Form mit Politik konfrontiert, reagiert auf sie, und ist selbst in bürokratische Politikformen involviert.

In Fig. 3 wird versucht, ein schematisches Bild dieser verschiedenen Politikformen und Ebenen zu zeichnen. Die Verwaltung ist demgemäß einerseits Addressat offizieller und legitimierter Politik: durch die gesetzliche Bestimmung und die Kontrolle seitens des Parlaments, durch die Führung seitens von Regierung und Minister, durch Weisungen innerhalb der Hierarchie, durch Auseinandersetzung mit der aktiven Öffentlichkeit. Andererseits wird Verwaltung auch

Fig. 3: Bürokratie und Politik



offizielle Politikformen
inoffizielle Politikformen
bürokratische Politikformen

inoffiziell aber oft nicht minder wirksam von politischen Gruppierungen beeinflußt, auf der einen Seite von den politischen Parteien, auf der anderen Seite von Verbänden und der Sozialpartnerschaft. Dazu kommen die Formen der bürokratischen Politik, die in der Praxis die offizielle und inoffizielle Politik an Bedeutung weit überragen. Zum Teil ist sie als bürokratische Gegenpolitik gegen die erwähnten offiziellen und inoffiziellen Einflußnahmen gerichtet, zum Teil spielt sie sich als bürokratische Binnenpolitik innerhalb der Verwaltung selbst ab, als Auseinandersetzung zwischen Ressorts, Sektionen und Abteilungen, aber auch als Auseinandersetzung verschiedener Ebenen der Hierarchie. Die Relevanz bürokratischer Binnenpolitik, die nach ganz anderen Regeln abläuft als die offizielle Partei oder Parlamentspolitik ist schwer zu überschätzen. Zwei kenntnisreiche Verwaltungsforscher haben in einer überzeugenden Analyse nachgewiesen, daß die offizielle Politik heute eigentlich oft nach quasibeamteten Stereotypen abläuft, während die eigentlichen politischen Auseinandersetzungen innerhalb der Bürokratie stattfinden (Blankenburg - Treiber 1972). Die gesamte Involviertheit der heutigen Bürokratie in das politische Beziehungsgeflecht wird natürlich besonders im Bereich der Hochbürokratie deutlich, wo die Spitzenbe-

#### Peter Gerlich

0

0

0

0

amten der Ministerien manchen Beobachtern als die eigentlich mächtigen Mandarine der Politik erscheinen (*Pelinka* — *Welan* 1971, 178). Politische Beeinflussungen, bürokratische Gegenpolitik und bürokratische Binnenpolitik findet aber sicher auch auf den unteren Ebenen der Verwaltung statt. Dies umso mehr, als diese sich in der jüngeren Vergangenheit immer mehr mit einer selbstbewußteren Öffentlichkeit aktiver Gruppen und Bürgerinitiativen konfrontiert sehen.

Die offiziellen Formen politischer Beeinflussung entsprechen durchaus dem klassischen Bürokratiemodell. Vom Parlament her wird die Verwaltung einerseits durch Gesetzgebung programmiert, andererseits durch parlamentarische Kontrolle überprüft. Zu den wirkungsvollsten Kontrollformen gehört dabei die Diskussion der Berichte der Kontrollinstitutionen Rechnungshof und Volksanwaltschaft, die in unterschiedlichen Formen Mißständen der Verwaltungspraxis, besonders den Tendenzen der Bürokratisierung, nachgehen (vgl Gerlich 1973). In diesem Zusammenhang sei noch angemerkt, daß auch die rechtliche Kontrolle der Bürokratie durch Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof zu den wichtigen offiziellen Formen der Einflußnahme auf die Verwaltung zu zählen sind. Bürokratische Gegenpolitik gegenüber dem Parlament hat viele Erscheinungsformen und wird von Insidern als recht wirkungsvoll angesehen. Nicht nur daß ein relativ hoher Prozentsatz der Abgeordneten selbst im Zivilberuf Beamte sind ist bedeutsam (Kneucker 1972), sondern vor allem auch der entscheidende Einfluß der Hochbürokratie auf die Gesetzgebung in Form der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen, sowie durch die Mitsprache in den Ausschüssen (Gottweis 1988). Die Effektivität parlamentarischer Kontrolle erscheint dann problematisch, wenn Ministerialbeamte hinter vorgehaltener Hand mitteilen, daß sie bisweilen parlamentarische Interpellationen zunächst selbst formulieren und anschließend ebenso selbst beantworten müssen.

Nach dem klassischen Modell ist der verantwortliche Minister, bzw die Regierung gegenüber der Bürokratie mit absoluter Autorität ausgestattet. In der Praxis kann davon ausgegangen werden, daß die Abhängigkeitsverhältnisse sich ins Gegenteil verkehrt haben. Eher ist die Politik von der Verwaltung abhängig als umgekehrt (*Neisser* 1974, 245). Ja, Minister werden sogar bisweilen als "Gefangene der Bürokratie" bezeichnet (*Fischer* 1977, 101). Die Weisung verwandelt sich in der Verwaltungspraxis von einem Instrument der Durchsetzung von Autorität zu dessen Gegenteil: wo sie eingesetzt werden muß, dient sie eher dem Untergebenen zur Absicherung gegenüber einer problematischen Anordnung, als dem Übergeordneten als Mittel der Durchsetzung von politischen Zielsetzungen (*Neisser* 1979, 236).

Was das Verhältnis der Bürokratie zur Öffentlichkeit betrifft, die ja in verschiedenen Formen auftritt, als aktive Öffentlichkeit engagierter Bürger, als mediale Öffentlichkeit bzw als die passive Öffentlichkeit der Meinungsforschung, ist ein Trend zur verstärkten Professionalisierung zu erkennen. Zunehmend legt die Verwaltung den autoritären Habitus der Obrigkeit ab, bedient sich der Formen der Öffentlichkeitsarbeit, ja sogar der Methoden der Marktforschung

#### Politik und Verwaltung

und Werbung. Bürokratische Gegenpolitik wirkt in dieser Hinsicht oft weit zeitgemäßer als das Verhalten mancher Bereiche der Politik (vgl Kienast 1988).

Weil sie dem klassischen Modell der Verwaltung widerspricht, wird die Einflußnahme der Parteien auf die Verwaltung gern geleugnet und abgestritten. Eine sorgfältige Analyse der politischen Alltagsberichterstattung zeigt jedoch immer wieder trotz aller entgegengesetzter Bemühungen und Beteuerungen auf, daß die politischen Parteien nicht nur in legitimer Form über politische Spitzenrepräsentanten auf die Organisation der Verwaltung einwirken, sondern auch in sehr intensiver Form auf die Personalpolitik der Verwaltung bzw in der Form der sogenannten Interventionen, einer der Haupttätigkeiten von Abgeordneten in der Praxis, auf konkrete Verwaltungsentscheidungen. Parteibuchwirtschaft, Proporz, Verpolitisierung der Verwaltung spielen nach wie vor eine große Rolle (Neisser 1991), stoßen aber in der Öffentlichkeit zunehmend auf Kritik (vgl Bisovsky 1990) und werden durch zum Teil durchaus ernsthafte Bemühungen um Objektivierung und Versachlichung zunehmend bekämpft. Es ist freilich nicht zu übersehen, daß diese inoffiziellen Einflußformen tiefverwurzelten Traditionen der österreichischen politischen Kultur entsprechen und insofern besonders schwer zu verändern sind.

Auch der direkte Einfluß der Verbände widerspricht dem klassischen Bürokratiemodell. In der Praxis des österreichischen Kammerstaates bzw der Sozialpartnerschaft ist er jedoch durchaus Realität. Einerseits gibt es Ressorts und Verwaltungsbereiche, die ein besonderes "Naheverhältnis" zu bestimmten Verbänden haben (Gerlich 1985), andererseits gibt es die Einflußnahme der Verbände auf die Gesetzgebung in der Form des Begutachtungsrechts (Gottweis 1988) und schließlich existieren zahllose Beiräte in der Verwaltung, in der zumeist Vertreter von Verbänden mit den zuständigen Beamten gemeinsam über die konkrete Durchführung von Gesetzen beraten (Bulda — Hengl — Müller 1990). Es wird zwar darauf geachtet, daß den Empfehlungen der Beiräte keine Verbindlichkeit zukommt, doch kann davon ausgegangen werden, daß die Verwaltung diese Meinungsäußerungen in der Regel respektieren wird (Neisser 1974, 239). Freilich darf auch nicht unterschätzt werden, daß die Mitwirkung der korporatistischen Interessenvertretungen oft sehr stark zur Effektivität des Gesetzesvollzugs beitragen kann (Gerlich 1986).

Neben den offiziellen und inoffiziellen Formen politischer Einflußnahmen auf die Verwaltung und die bürokratische Gegenpolitik, die solchen Einflußnahmen entgegentritt, laufen innerhalb der Verwaltung, wie in jeder großen Organisation auch beständig Prozesse interner Auseinandersetzung in der Form bürokratischer Binnenpolitik, die oft auch Bezüge zu außerbürokratischen Auseinandersetzungen haben. Da diese Auseinandersetzungen in der Regel nicht wie Parteipolitik oder parlamentarische Politik in der Öffentlichkeit ausgetragen werden, sind sie der Allgemeinheit weniger bewußt und auch politologisch schwerer zu rekonstruieren. Erst die historische Forschung kann nach der Öff-

#### Peter Gerlich

0

0

0

0

0

nung der entsprechenden Archive im nachhinein oft ein faszinierendes Bild dieser Auseinandersetzungen zeichnen. Dennoch gelingt es bisweilen, derartige Prozesse ansatzweise zu beobachten, wobei auffällt, daß dabei meist die partei- oder verbandspolitischen Orientierungen stark hinter die Eigeninteressen der Ressorts oder Abteilungen zurücktreten. Insofern kann der Amtskalender durchaus als der Atlas der eigentlichen Topographie der österreichischen Politik angesehen werden.

In der Auseinandersetzung zwischen Politik und Bürokratie können beide Seiten spezifische Machtmittel einsetzen (vgl Oberndorfer 1983). Die Politik hat die formellen Einflußmittel auf ihrer Seite. Sie kann Gesetze beschließen, Weisungen erteilen, Minister können ihre Organisationsgewalt einsetzen, sie können sich der Personalpolitik bedienen oder in Ministerbüros Gegenhierarchien von Experten versammeln. Angesichts der Fülle der Aufgaben und des Drucks der Öffentlichkeit auf die politischen Repräsentanten erweisen sich freilich die Machtmittel der Bürokratie auch durchaus als wirkungsvoll - vor allem im Verhindern oder Blockieren parteipolitischer Initiativen. Die Beamtenschaft hat in der Regel die Vorteile der größeren Erfahrung und Sachkenntnis, der besseren juristischen Argumentationskapazität, des indirekten Appells an die Öffentlichkeit durch gezielte Indiskretionen und der relativen Einheitlichkeit im Sinne eines geschlossenen Korpsgeistes. Im Einzelfall kann sich der politische Repräsentant sicher letztlich doch immer durchsetzen, insoweit werden die Regeln des klassischen Bürokratiemodells eingehalten oder sind durchsetzbar. Allerdings mögen die Kosten nicht gering sein und eine Verschlechterung des Klimas sich in Zukunft negativ auswirken. Es fällt auf, daß gerade jene Politiker als Minister erfolgreich sind, denen es gelingt, nicht nur in der Öffentlichkeit gut an-, sondern auch mit ihrer Beamtenschaft gut auszukommen.

Diese Situation der Praxis der Bürokratie läßt es zu, zwei Modelle der politischen Entscheidungsabläufe als sozusagen gleichwertige Interpretationen zu formulieren. Die politikwissenschaftliche Systemtheorie geht nach wie vor von der Annahme aus, daß die entscheidenden politischen Initiativen von der Politik herkommen und von der Verwaltung vollzogen werden. Für verwaltungswissenschaftliche Systemtheoretiker, wie etwa für Luhmann, kehrt sich das Verhältnis um: die sachlich notwendigen politischen Initiativen gehen von der Bürokratie aus, Aufgabe der Politik ist es bloß diesen Vorschlägen die Legitimation durch das Publikum zu verschaffen (Luhmann 1981). Viele Praktiker der Verwaltung erkennen ihre Tätigkeit gerade in dieser Darstellung durchaus wieder (vgl Öhlinger 1982, 120 f).

Man könnte zusammenfassend also davon sprechen, daß zwar einerseits eine Politisierung der Verwaltung stattfindet, andererseits aber zugleich auch eine Bürokratisierung der Politik zu beobachten ist, was, je nach Standort, das eine oder das andere Interpretationsmuster jeweils durchaus plausibel erscheinen läßt.

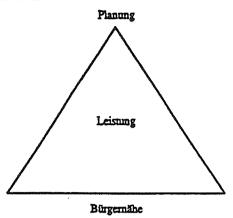
#### 5. Ausblick

Wie schon erwähnt ist die Geschichte der Verwaltungsreform so alt wie die Geschichte der Verwaltung selbst. Die lange Entwicklung der Bürokratie wurde und wird insbesondere auch in Österreich von einer Diskussion über Möglichkeiten ihrer Verbesserung begleitet. Dies ist auch in der Gegenwart nicht anders, obwohl vielleicht vermerkt werden sollte, daß unter dem zunehmenden Druck der Forderung nach staatlicher Sparsamkeit und Deregulierung die Verwaltungsreformdiskussion seit den achtziger Jahren eine besondere Akzentuierung erfahren hat (vgl Holzinger 1983).

Verwaltungsreform bezieht sich nicht länger nur mehr auf die Frage der Reduzierung aufgeblähter Beamtenzahlen. Sie umfaßt nun eine Reihe von Forderungen und Zielsetzungen, denen letzlich, wenn auch nicht so explizit und ausgearbeitet wie beim Konzept der klassischen Verwaltung, ein modifiziertes Verwaltungsmodell zugrunde liegt, das man als das Modell der modernen Verwaltung bezeichnen könnte.

Aus der Sicht eines der berufensten Praktiker der österreichischen Verwaltungsreform umfaßt diese vor allem vier Teilbereiche: Rechtsreform, Personalreform, Organisationsreform und Servicereform (Holzinger 1983, 396 ff). Die Rechtsreform soll im Bereiche der rechtlichen Steuerung und Programmierung der Verwaltung größere Übersichtlichkeit und Klarheit schaffen, ist es doch nicht zuletzt auch die Verwaltung selbst, die unter den Folgen der zunehmenden Gesetzesflut zu leiden hat. Eine Rechtsbereinigung, sowie die Schaffung von verbesserten Rechtsinformationssystemen, steht in diesem Bereich ebenso zur Diskussion, wie die Bemühung um eine Verbesserung der Gesetzgebungstechnik und -methodologie. Dabei stellt sich immer wieder auch die Frage, ob dië klassische Konditionalprogrammierung, die aus dem Ordnungsstaat des 19. Jhdt stammt und für diesen durchaus adäquat war, im Leistungsstaat des 20. Jhdt, vom heraufkommenden 21. Jhdt ganz zu schweigen, durch Formen der Finalprogrammierung ersetzt werden könnte (Öhlinger 1982): also durch Vorgabe genereller Ziele, etwa in der Form verbindlicher politischer Planung. Im Bereich der Personalreform stehen eine Reihe von Maßnahmen zur Diskussion, die eine größere Effizienz der Beamtentätigkeit, vor allem unter der Übernahme von Vorbildern aus der Privatwirtschaft, zum Ziel haben. Viele dieser Vorstellungen sind in jüngster Zeit unter dem Schlagwort Verwaltungsmanagement zusammengefaßt worden (Neisser 1991). Dazu gehört vor allem die Verbesserung der Ausbildung der öffentlich Bediensteten, der 1975 bereits durch die Gründung der Verwaltungsakademie des Bundes Rechnung getragen wurde, sowie auch jene allerdings sehr kontroversen Überlegungen über die Ersetzung des Senioritätsprinzips durch das Leistungsprinzip bei den Beamtenlaufbahnen, oder die Aufhebung der Pragmatisierung. Auch die Organisationsreform steht unter der Anforderung nach der Verbesserung der Effizienz der Bürokratie, sozusagen der

Fig. 4: Die moderne Bürokratie



Erhöhung der Produktivität der Beamtenschaft. Dabei geht es einerseits um organisatorische Rationalisierungen, andererseits um die Einführung von Datenverarbeitung und moderner Bürotechnik. Besonders wird in diesem Zusammenhang auf die 1981 erfolgte Einführung von Revisionsabteilungen in den Bundesministerien verwiesen, denen es unter anderem gelungen ist, eine Reihe von Mißbräuchen aufzudecken und damit zu deren Abstellung beizutragen. Schließlich betrifft die Servicereform die Bemühung um größere Bürgernähe und den Abbau obrigkeitsstaatlicher Verhaltensformen. Dies reicht von der Verbesserung der Architektur der Amtsgebäude, der Einführung eines freundlicheren Kanzleistils und der bereits erwähnten Öffentlichkeitsarbeit der bürokratischen Einheiten bis zur Öffnung im Sinne verbesserter Teilnahmemöglichkeiten für betroffene oder engagierte Bürger (vgl Oberndorfer 1983, 447).

Man könnte hinter diesen Überlegungen und Bemühungen ein neues Bild, ein neues Modell, der Verwaltung entstehen sehen, das zwar keineswegs die gleiche Konsistenz und Geschlossenheit wie das der klassischen Bürokratie aufweist, das aber doch auch als eine den geänderten gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen entsprechende Gegenkonzeption zu dieser interpretiert werden könnte. Im Idealtyp der modernen Verwaltung tritt an die Stelle der Programmierung durch detaillierte Gesetze die Programmierung durch allgemeine Ziele vorgebende Pläne, an die Stelle der traditionellen Maßstäbe der Beurteilung der Tätigkeit der öffentlich Bediensteten nach Korrektheit und Seriosität die der Beurteilung nach Leistungskriterien und schließlich an die Stelle des Festhaltens an, wenn auch umständlich gesicherter Vorausschaubarkeit das allgemeinere Ziel der Bürgernähe. Alle diese Vorstellungen entstehen unter dem Druck begrenzter Mittel aus einer analogen Übernahme betriebswirtschaftlicher Konzepte. Dies übersieht freilich bisweilen, daß die Verwaltung zum Unterschied von Betrieben keine

#### Politik und Verwaltung

Waren für einen Markt produziert, auf dem Preise realisiert werden, was die Berechnung von Gewinnen oder Verlusten ermöglicht. Dieses letzte Kriterium betriebswirtschaftlicher Effizienz fehlt bei der Bürokratie weitgehend, daher wird die Übernahme von Effizienzvorstellungen aus der Wirtschaft immer auch ihre problematischen Seiten haben.

Die Bürokratie gerät allerdings nicht nur durch das Diktat der leeren Kassen unter Druck. Im politischen System Österreichs vollzieht sich zur Zeit ein Wandel, der zahlreiche traditionelle Institutionen in Frage stellt (vgl Gerlich 1990). Unter dem Eindruck der Öffnung nach Westen zur EG hin, und auch unter dem der Vorbildwirkung der im Osten stattfindenden weitreichenden Reformen, angesichts der auch im Inneren immer größer werdenden Kreise aktiverer Bürger und im Hinblick auf neue Herausforderungen durch Bewußtseinskrisen im Bereich der Werte, der Ökonomie und der Ökologie, ist Bewegung in das Strukturgefüge der Politik geraten. Man könnte dies im Sinne einer Belebung der Prinzipien und Möglichkeiten der Verfassung interpretieren, die lange durch Konkordanz- und Korporatismusmuster überlagert erschienen. Die Staatsbürger sind selbstbewußter, sie machen von ihrem Wahlrecht aktiv Gebrauch, was die traditionellen Parteien in große Schwierigkeiten bringt. Parlament, Gerichtsbarkeit und politische Öffentlichkeit gewinnen an Unabhängigkeit und Leben. Institutionen, die, wie die Sozialpartnerschaft, jahrzehntelang jenseits jeder Kritik standen, werden heftigst von diesen Delegitimierungstendenzen erfaßt und werden sich zunehmend derartigen Herausforderungen stellen müssen.

Dies läßt die Überlegungen zur Verbesserung der Verwaltung in neuem Licht und dringlicher erscheinen. Verwaltungsreform wird also notwendiger. Sie könnte vielleicht auch realisierbarer erscheinen und nicht, wie oft behauptet wird, als letztlich nicht zu verwirklichen (vgl Holzinger 1983, 380), wenn in realistischer Sicht die hier beschriebenen Tatsachen der Politisierung der Bürokratie und der Bürokratisierung der Politik zur Kenntnis genommen werden. Nur durch die Bildung von politischen Koalitionen jener Kräfte innerhalb und außerhalb der Bürokratie, die an Reformen ernsthaft interessiert sind, könnten Reformen Realisierungschancen erhalten. Den Reformwillen innerhalb der Bürokratie, den Ehrgeiz, für sich ebenfalls zu einer Belebung der Grundsätze des Verfassungsmodells beizutragen und eine unabhängige und professionalisierte Beamtenschaft zu rekonstituieren, sollte man nicht unterschätzen. Manfried Welan hat die Beamtenschaft einmal als die "geistige Reservearmee" der Republik bezeichnet. Es wäre an der Zeit diese Reserven zu mobilisieren.

#### Literaturverzeichnis

Albrow M., Bürokratie (1972).

Bisovsky ua (Hrsg), Erziehungsziel Parteidisziplin, Die unendliche Geschichte vom Parteibuch (- Schulheft 60) 1990.

Blankenburg — Treiber, Bürokraten als Politiker. Parlamentarier als Bürokraten. Empirie des Entscheidungsprozesses und die Gewaltenteilung, Die Verwaltung 1972.

#### Peter Gerlich

0

()

0

0

0

0

0

Bulda — Hengl — Müller, Das österreichische Beiratssystem in den siebziger und achtziger Jahren, in: ÖJP 89, 1990.

Crozier, The Bureaucratic Phenomenon (1964).

Engelmayer (Hrsg), Die Diener des Staates. Das bürokratische System Österreichs (1977).

Ent, Gesetzgebungsökonomie, in: Öhlinger, Methodik der Gesetzgebung (1982).

Ermacora, Der Konflikt zwischen Bürokratie und Verwaltung, in: Engelmayer (Hrsg), Die Diener des Staates. Das bürokratische System Österreichs (1977).

Fischer, Beamte und Politik, in: Engelmayer (Hrsg), Die Diener des Staates. Das bürokratische System Österreichs (1977).

Gerlich, Parlamentarische Kontrolle im politischen System (1973).

Gerlich, Sozialpartnerschaft und Regierungssystem, in: Gerlich — Müller — Grande, Sozialpartnerschaft in der Krise (1985).

Gerlich, Theories of legislation: some Austrian evidence and general conclusions, EJPR 1986.

Gerlich, Österreichische Politik im Übergang, SWS Rundschau 1990.

Gerlich — Müller, Austria: Routine and Ritual, in: Blondel — Müller-Rommel (eds), Cabinets in Western Europe (1988 a).

Gerlich - Müller, Grundzüge des politischen Systems Österreichs (1988 b).

Gottweis, Die Welt der Gesetzgebung (1988).

Grauhan, Modelle politischer Verwaltungsführung, PVS 1969.

Heinrich, Gesetzgebung im Parteien- und Verbändestaat, in: Öhlinger (Hrsg.), Methodik der Gesetzgebung (1982).

Holzinger, Verwaltungsreform, in: Wenger ua (Hrsg), Grundriß der Verwaltungslehre (1983).

Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie (Neudruck 1963).

Kienast, Mit den Betroffenen, Impulse zu praktischer Zusammenarbeit mit Bürgerinitiativen (1988). Kneucker R., Public Administration: The Business of Government, in: Steiner K.(Hrsg.), Modern Austria (1981).

Kneucker R. F., Austria: An Administrative State, The Role of Austrian Bureaucracy, ÖZP 1972.
Kreisky E., Zur Genesis der politischen und sozialen Funktion der Bürokratie, in: Fischer (Hrsg),
Das politische System Österreichs (1973).

Luhmann, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat (1981).

Neisser, Die Rolle der Bürokratie, in: Fischer (Hrsg), Das politische System Österreichs (1974).
Neisser, Verwaltung, in: Dachs ua (Hrsg), Handbuch des politischen Systems Österreichs (1991).
Oberndorfer, Verwaltung, und Hannalt im Wasser (Hear).

Oberndorfer, Verwaltung und Umwelt, in: Wenger ua (Hrsg), Grundriß der Verwaltungslehre (1983).

Öhlinger (Hrsg), Methodik der Gesetzgebung (1982).

Öhlinger — Matzka, Demokratie und Verwaltung als verfassungsrechtliches Problem, ÖZP 1975. Pelinka — Welan, Demokratie und Verfassung in Österreich (1971).

Peters B. G., The Politics of Bureaucracy, 2nd ed (1984).

Schambeck, Der Beamte und die Gesellschaft, in: Engelmayer (Hrsg), Die Diener des Staates. Das bürokratische System Österreichs (1977).

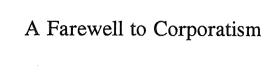
Schmid — Treiber, Bürokratie und Politik (1975).

Steiner K., Politics in Austria (1972).

Titscher, Struktur eines Ministeriums (1975).

Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Studienausgabe, hrsg von Winckelmann (1964).

Wenger ua (Hrsg), Grundriß der Verwaltungslehre (1983).



Reprint from: Kurt Richard Luther and Wolfgang C. Müller (eds.) Still a Case of Consociationalism?, London: Frank Cass 1992, 132-146.

## A Farewell to Corporatism

#### PETER GERLICH

'Es regiert der Regierer bis er nicht mehr regiert' Thomas Bernhard

#### TRADITIONS OF SOCIAL PARTNERSHIP

Austria has long been considered a prime case of corporatism. Using the term in its broadest sense, corporatism implies co-operative policy styles in various arenas of the political system. In Austria, consensual politics has been practised both in party politics, especially within grand coalition government, and in industrial relations and economic policy, within the system of social partnership. Grand coalition government by Austria's two big parties, the SPÖ (Socialist Party of Austria) and the ÖVP (Austrian People's Party), began after the Second World War and lasted until 1966. This form of party cooperation is sometimes also referred to as consociationalism. After the 1966 elections, first the ÖVP and later the SPÖ formed one party governments. Grand coalition government between the SPÖ and ÖVP was not re-introduced until 1987, but this new coalition functions under changed conditions and according to different rules.<sup>2</sup> On the surface, less appears to have changed in the co-operation of Austria's large economic interest groups. Social partnership, regarded by many as the core element of Austrian corporatism, appears to be continuing as usual. But a closer examination reveals strains and stresses which call the whole system into question. Until recently, most observers would not have considered such a development possible.<sup>3</sup> But the winds of change have finally also reached the Alpine republic.

It is not easy to make clear to an outsider what social partnership is and how it has functioned up to now. Social partnership, a saying in Austria goes, 'cannot be explained to a foreigner, but need not be explained to a native'. Maybe it will be useful, for a first approach, to distinguish three institutional aspects: first, to characterise briefly who the social partners (the main interest groups) actually are and how they are organised; second, to describe the patterns of co-operation between them, and third to delineate how co-operation and co-ordination are implemented between the social partners on the one side, and the institutions of government and public

(

0

0

0

0

0

0

administration on the other. In order to do this, the historical aspects of the gradual development of institutions and patterns of co-operation will be considered. Finally, on a somewhat more analytical level, an identification of the three sets of principles which have determined the practice and success of social partnership will be made.

Social partnership consists in the co-operation of five large economic interest groups, which in general represent all or all relevant individuals in their specific economic sectors. The two most important of these are, on the employer side, the Federal Chamber of Business (BWK) and, on the employee side, the Austrian Trade Union Federation (ÖGB). The Federal Chamber of Business is a statutory interest organisation, established by public law and with obligatory membership. All firms and those who are self-employed in business, be it in trade, manufacturing, tourism, or in a long list of other activities, are automatically considered a member of the Chamber of Business, and have to pay not inconsiderable membership dues, which are seen by those concerned as a form of tax.

In return, each member may make use of the range of services offered by the institution. For example, the Chamber of Business has a network of trade delegations throughout the world to service Austrian businessmen seeking to establish foreign contacts. Apart from the Chamber of Business there are also subsidiary business chambers in the nine states, or Länder. The character of these chambers at both state and federal level is to some extent ambivalent: on one hand, they are powerful and effective interest representations, and on the other they are also publicly established institutions, which assume some state functions.

The Austrian Trade Union Federation (ÖGB) is an interest group, based on voluntary membership, rather than a chamber. The decision to join or leave the ÖGB is a voluntary matter. Nevertheless, this organisation is also very powerful because, in practice if not legally, it has a virtual monopoly on workers' interest representation. Since there is just one Trade Union Federation in Austria, no rival exists. The organisation is considered to be unitary in two respects: first, it represents employees from all areas of the economy, and second, it comprises workers' representatives from all political parties. In Austria, the 15 branch unions have no independent legal status and are all clearly subordinated to the ÖGB. Although membership is in principle voluntary, membership figures and therefore the degree of organisation is very high. About two-thirds of potential members actually join the ÖGB.

In addition to these two main actors in the social partnership, three other organisations take part in corporatist co-operation. Two are statutory institutions, namely, the Chambers of Labour (AK) and the Chambers of Agriculture, and one is a voluntary organisation, the Federation of Austrian

Industrialists (VÖI). Like the Chamber of Business, the AK as an institution is incorporated into the social partnership primarily on the federal and only secondarily on the state level. It comprises, again by obligatory membership, all dependently employed persons, except for most public employees. A kind of co-operation, or rather division of labour, exists between the ÖGB and the AK; while the former usually plays the more important political role, both in general and within the framework of social partnership, the latter provides expertise to the ÖGB and services to individual workers.

The Chambers of Agriculture represent the farmers of Austria. Again, membership is obligatory. However, since the regulation of agricultural interest groups is reserved by the Austrian constitution to the states, chambers of agriculture as such exist only at the state level. Nevertheless, the presidents of the state chambers of agriculture are informally organised at federal level and there jointly represent agrarian interests, especially within the social partnership. The Federation of Austrian Industrialists is a voluntary interest group, representing the vast majority of industrialists. It is a very influential organisation, although it usually refrains from direct participation in social partnership negotiations, since the industry's interests are also represented by one section of the Chamber of Business. This more detached position allows the VÖI at times to take a more explicit stand without consulting the other social partners.

The historical development of social partnership institutions can be traced back to the failed bourgeois revolution of 1848. One of the few surviving achievements of that year was the creation of Chambers of Business. The Chambers of Labour were established at the beginning of the First Republic in the early 1920s as were the Chambers of Agriculture. The trade unions, at first very splintered, were created during the 1870s and 1880s as a consequence of industrialisation. At the same time, partly as a countermeasure, the industrialists also began to organise. The history of these economic interest groups can be described as one of gradual integration and centralisation.

The idea of creating comprehensive and centralised interest group organisations was particularly stressed and implemented during the 1934–38 period of Austrian fascism, which involved authoritarian corporate rule. After the democratic republic was re-established in 1945, these principles were re-introduced, if in a somewhat modified form. Of particular importance was a comprehensive trade union federation founded right at the end of the war, uniting the differentiated trade union organisations split along party lines during the First Republic. The chambers also established strong central organisations during the first years of the Second Republic.

Since 1957 these organisations have co-operated within the Joint

(i)

0

0

0

 $\bigcirc$ 

Commission (Paritätische Kommission).4 This institution, which some consider a kind of second cabinet, consists of two representatives from each of the three chamber organisations, as well as two from the Trade Union Federation. It has three main functions, represented by three working subcommittees: wage negotiations, price setting and, in the case of the influential Advisory Council for Economic and Social Affairs, formulation of recommendations to the government or to individual ministers. These may be on a variety of policy areas. As far as wage negotiations are concerned, the Joint Commission, or the subcommittee decide on whether it should permit negotiations to start between certain groups of employers and the respective groups of employees. The subcommittee on prices engages directly in price setting and in a substantially unbureaucratic way. The Joint Commission grew from several wage and price pacts concluded between the ÖGB and the Chamber of Business during the immediate postwar years to facilitate economic reconstruction. Such arrangements had also emerged in earlier periods, particularly during and shortly after the First World War. However, these earlier forms of formalised business/ labour co-operation served a narrower purpose than the Second Republic social partnership. Although institutionalisation of consensus and cooperation developed gradually, the process was often threatened and could easily have broken down.5

General observers and the social partners themselves often stress the autonomy of the co-operation, namely, its independence from the government. Closer scrutiny, however, reveals a close relationship, with various forms of intensive interaction. First, the chambers originally were and still are based on public legislation. Second, a number of cabinet ministers usually take part in the meetings of the Joint Commission. Traditionally, sittings of the Joint Commission are presided over by the federal chancellor, the chairman of the cabinet. Finally and more importantly, the economic interest groups are intensively involved in public policy-making and policy-implementation. Draft legislation is as a rule sent to them during the preparatory stage in order to receive comments, usually incorporated into the final draft before the bill is sent to parliament.

In parliament the interest groups are traditionally strongly represented: more than 50 per cent of the deputies have close interest group ties. The social partners also take part in legislative programmes, through their membership in hundreds of advisory committees, which civil servants have to consult before applying legislation to concrete cases. The close relationship between the social partners and government also has a long tradition: it was the government which introduced chambers and from the very beginning strove to co-operate closely with them. Of course there are also policy areas in which co-operation between the social partners is

more autonomous and less influenced by the government, notably in the determination of wages and prices.

The fundamental principles by which Austrian corporatism, or social partnership, functions can be differentiated into three categories: first, the organisation of the participating bodies; second, the style and patterns of interaction; and third, the basis for the stability of the whole arrangement. All of these principles, after having long been generally accepted and considered quite legitimate, are now either being called into question or even actively changed or undermined, or both. For several reasons the political system is being substantially transformed and the structures and mechanisms of social partnership are also being affected by the change.

But before going into the details of these changes, let us look at the three sets of principles. The first refers to the organisations taking part in the corporatist arrangement. These can be characterised by the principles of monopoly representation, of organisational centralisation and of hierarchy. All five organisations have a virtual monopoly of representation; they represent more or less everybody in their respective fields. This is achieved in the chambers by obligatory membership, and in the voluntary organisations by the fact that no alternative, competing organisation exists. In addition, all five institutions are organised in a way which gives the bulk of the power and authority to the central structures.

One result of this has been that social partnership was for a long time identified as the co-operation of the presidents of the two most important bodies, namely, the Chamber of Business and the Austrian Trade Union Federation. These two men — Rudolf Sallinger and Anton Benya — stayed in office for almost 25 years and both recently retired. They outlasted many governments, and, in the Austrian public's eyes, embodied interest group co-operation. It was not just that they seemed to exercise the power, they actually did so. To some extent, their power rested on the hierarchical nature of their organisations. Although political party factions are represented within them, the majority group always exercised such dominance that, since party discipline is very strong in Austria, these leaders, unlike party leaders who sooner or later lose a general election, are practically irremovable.

The effect of the principles of monopoly, centralisation and hierarchy is that the interest groups' main representatives have the opportunity and inclination to negotiate compromises by mutual accommodation. Afterwards they can make these agreements stick; their mutual arrangements will be respected by all the functionaries and members and there are no relevant groups outside which could effectively challenge their decisions.

The procedural principles of social partnership might be defined as informality, intimacy and introversion. <sup>10</sup> Informality refers to the fact

that, in contrast to the political system which is generally characterised by legalism and bureaucratic formality, 11 social partnership is only based on a kind of gentlemen's agreement. The Joint Commission has no basis in the Austrian constitution, or in a parliamentary statute. It has no office or building of its own, no publicised agenda, or published minutes. Representatives of the system stress that this informality constitutes a necessary condition for its successful operation. Intimacy refers to the fact that, unlike in parliament, the public is pretty much kept in the dark as to what is happening. Only a few functionaries, who know each other rather well, attend the meetings in which the compromises are negotiated. This creates a climate of great mutual respect and understanding, providing the necessary lubrication for the consensus mechanism.

One consequence of this is what could be termed 'introversion': the social partners divert their attention from numerous alternatives and concentrate only on those positions which are mutually acceptable. Other alternatives, for example those that would be unpleasant for one of the partners, are not even raised. The same applies to the range of issues recognised. The participants tend to limit their attention only to those activities which fall into the framework of their common philosophy. New developments challenging the system from the outside are easily ignored, or in true Austrian manner — after all this is the country of Freud — repressed. The limited openness of the social partnership though active in international trade, managed to seclude itself rather effectively from outside influences. This, however, appears to be no longer the case or even possible. 12

Finally, the legitimising principles of social partnership could be identified as acceptance, success and political linkage. Social partnership seemed for a long time to be legitimate because it was generally accepted and appeared to operate quite successfully. Its connections to government and politics through mutual linkages and dependencies tended to provide 'ultra-stability'. Acceptance was based on compatibility with general patterns of political culture in Austria, which put a high premium on consensus and co-operation. Moreover, the system worked smoothly for such a long time, that everybody became used to it and accepted it as a quasinatural fact of life. Finally, the success of the system, or at least the perceived successes, naturally also contributed to the acceptance of interest group co-operation.

This success has been perceived both on a general economic level — Austria's relatively quite successful macro-economic development being attributed to the workings of the social partnership — and on the specific levels of representing the common interests of the groups and servicing the concrete needs of member individuals. <sup>15</sup> One basic and generally accepted assumption in this context has been the effectiveness of a kind of generalised

exchange, or of the existence of a comprehensive contract between the groups. Exchanges between the social partners are not necessarily on a quid pro quo basis, but concessions here and now might be compensated by gratifications in another field, or at a later date.

The third and final stabilising principle is political linkage. <sup>16</sup> As has already been hinted at above, the two areas overlap in many ways. The first is through personnel; representatives of the social partners are to be found within parties, parliament and the cabinet and, vice versa, parties and cabinet ministers are influential within the interest groups, or in respect of their co-operation. The social partners also have considerable political influence. They take part in preparing legislation, legislative decision-making and – by way of a great number of special committees within the bureaucracy – also in the implementation of legislation. The third way in which political linkage stabilises the social partnership is through co-operation. Interest groups perform tasks for the state, but are also given support by state authorities in performing their autonomous tasks as when, for example, the state lends its authority to get decisions of interest group functionaries accepted by their members. <sup>17</sup>

#### WINDS OF CHANGE

As already mentioned, practically all these principles are now being questioned and discussed. A number have even been actively undermined. Several factors which seem to have contributed to this climactic change within Austrian politics can be identified. Some are connected with the changing international environment; developments within the EC and Austria's attempts to become a member have only underlined the increasing openness of the system. To this has now been added the fundamental changes in Austria's eastern neighbours. *Perestroika* elsewhere has led people here to question long-established atrophied authorities.

Independently of these external changes, the domestic political environment has likewise changed. In particular the rising level of education has made critical citizens out of formerly docile subjects. In addition, newer issues, particularly environmental problems and other aspects of the limits to growth, have become salient.<sup>18</sup>

A consequence of all this has been a much more competitive climate between the political parties. The two governing parties, SPÖ and ÖVP, are being challenged very effectively by the two main opposition parties: the now populist Freedom Party of Austria (FPÖ) and the relatively new United Green Party of Austria. One could even say that these developments have revitalised some formerly rather paralysed institutions of the liberal Austrian Constitution. Citizens have become more active, some sections

0

0

0

0

of the media less deferential, parliament less dependent and more lively, and even the courts no longer display deference for political authorities if legal or constitutional rules appear to have been violated. Of course there are also powerful forces of continuity: the large parties, the huge public bureaucracy and the larger economic interest groups. <sup>19</sup> All, however, have lost much of their earlier unquestioned legitimacy and are now rather on the defensive. The social partnership, although still functioning, has been deeply affected by these developments.

To a degree quite inconceivable only a few years ago, the organising principles of large economic interest groups are now up for debate. The seriousness of these discussions is shown by the fact that the chambers, for years regarded as above reproach, are now themselves offering to reform and change their organisations. Since each interest group is dominated by internal factions that assert either a socialist, or a conservative identity, it is relatively easy for the opposition parties to make political capital out of any perceived interest group excesses by seeking to hold the respective government party responsible for 'its' interest group's activities.

One main theme in these debates is the question — and now one being publicly discussed — of obligatory membership in chambers. The Freedom Party in particular has been pushing this issue and it appears that it has tapped a substantial source of dissatisfaction. This became indirectly obvious in the declining turn-out rate at chamber elections: at the last elections in 1990, only 61 per cent of Chamber of Business members and only 48 per cent from the Chamber of Labour chose to vote. Likewise, surveys show that the popularity of all interest groups, including the voluntary groups, is continuously on the decline.<sup>21</sup>

The chambers are now promising to improve their services and are frantically trying to improve the effectiveness of their public relations. The Styrian Chamber of Agriculture even chose the desperate option of putting obligatory membership to a membership referendum vote. The farmers, dependent on their chamber for distribution of most government subsidies, responded by showing a high degree of support (83 per cent) for obligatory membership. But the other chambers are far less confident of their members' support for its continuation and do not dare to follow this example.<sup>22</sup>

If the Freedom Party should become part of a government in the future — a prospect not completely out of the question — it will certainly be obliged to press the point. After all, obligatory membership can be abolished by a simple majority vote in parliament, even though the chambers of course insist that this should not happen.<sup>23</sup> The principle of hierarchy, or conversely the lack of democracy within the economic interest groups, is taken even more seriously both in intellectual circles and in general public opinion.

New chamber electoral procedures, giving members more choice and influence, are being demanded and also offered as part of reform schemes. The lack of interest among compulsory members and the actual 'exit' of, for example, trade union members, lend a special urgency to these proposals.<sup>24</sup>

Similarly, even long-established functioning principles of the social partnership, and in particular the very style of its co-operative interactions, have become controversial. Informality is no longer considered to be an unmitigated blessing. A debate which has its origins in the very early years of the social partners' co-operation has now been revived by several prominent jurists. These lawyers point out that it is one of the basic foundations of constitutional government that all exercise of power should be controlled by law and that persons obliged by decisions of authorities should have the greater opportunity to apply for judicial review. The very informality of social partnership, the lack of formal decisions, makes such appeals impossible.

The Joint Commission in effect constitutes a kind of second cabinet, making decisions which might be even more relevant for many Austrians than acts of government or parliament, but which could nevertheless not be legally controlled. It was proof of the success of the corporatist arrangements that these criticisms had for some time disappeared; possibly the social partners had also found ways to placate the legal experts. But now the debate is on again. In this connection it is likewise remarkable that the Constitutional Court has discontinued its long-term practice of more or less accepting even questionable legislation as constitutional, as long as the social partners had agreed on the benefits for general welfare. In a number of recent cases, the court has declared such legislation unconstitutional.<sup>25</sup>

Intimacy as a principle of social partnership interaction is increasingly felt to contradict the basic democratic requirement that public matters should indeed be public. In a number of recent parliamentary inquiries this became especially clear when the public, or rather the media, were admitted and clever questioning by members of parliament threw the full glare of publicity on rather doubtful conduct, usually practised under the shield of intimacy. One of these cases concerned economic interest groups taking part in government regulation and caused considerable controversy, not least between interest group functionaries and members of parliament of the same political persuasion. For some insiders, this incident marked a kind of Götterdämmerung for the social partners.<sup>26</sup>

The problem of introversion is also increasingly under discussion. Social partnership limits the possibility of the political system to be open, to learn and to adapt to an ever changing international and national environment. This is increasingly seen as a potential danger, even by some

()

0

0

representatives of the social partners themselves. Nevertheless, the social partnership has always contained both aspects: mere narrow interest representation by political functionaries who tended to have a very conservative outlook, and also discussions orientated by consideration of general welfare by an open-minded group of experts. This is particularly the case within the Advisory Council for Economic and Social Questions, one of the Joint Commission subcommittees. These experts continually point out new developments and suggest new avenues, particularly in the area of economic policy.

Had this group not existed, the social partnership would not have been able to function so well for such a long time. Nevertheless, the problem of excluding unpleasant issues or alternatives from political discussion still exists. It is particularly evident in the area of electronic and print media in Austria, which have reached a very high degree of concentration, are to some extent under the influence of the social partners and often appear to refrain from publicising non-established viewpoints.<sup>27</sup>

The specific conditions on which the durability of Austrian corporatism rests, its stabilising principles, also seem to be eroding. As has already become quite clear, the acceptance of big interest group co-operation is declining. While it is true that survey research shows continued approval of consensual arrangements, the legitimacy of the big interest groups has declined in the eyes of general public opinion. Public debate among experts, journalists and intellectuals has become much more critical. In addition to traditional legal, democratic, left-wing or environmentalist criticism, a new dimension has emerged: the liberal belief in the greater efficiency of competition in the market place.

From these perspectives, the success of corporatism is no longer taken for granted. While Austria's overall economic performance has been quite good in comparison with the rest of Western Europe, the question is now being raised as to whether less co-ordination and more competition could not have led to even better performance — speculation which can of course neither be proved or disproved! That social partnership has successfully been practised for such a long time is decreasingly seen as an argument in favour of its legitimacy. In fact, the criticism is often raised that the corporatist arrangements have become mere routine and lack innovative spirit. Political culture is also changing. Co-operation, authority and clientelism are still generally accepted, but in certain groups, especially among young people, the better educated or the economically more active, these practices are increasingly being questioned, affecting the acceptance of corporatist patterns of co-operation.

The success of social partnership can be evaluated on different levels. While the overall performance of the Austrian economy continues to be

satisfactory, and thus does not add to the decline in esteem for corporatism, the question as to what extent different groups or individuals profit from these developments is increasingly considered open. Relatively large groups of business people and workers feel themselves no longer effectively represented. The reorganisation of the nationalised industries and the increasing unemployment figures threaten labour; European integration causes concern for smaller businesses and agriculture. The fact that in the past the state often footed the bill of mutual arrangements between the social partners at the cost of high budget deficits has also led to criticism.<sup>29</sup> Finally, many members, especially of the chambers, do not feel that sufficient attention is given to providing services. Many members feel that in some ways the chambers have tended to decay into self-service organisations for the benefit of functionaries and the internal chamber bureaucracies. The justification of much of this criticism may indirectly be deduced from the alacrity with which chamber representatives declare their willingness to reform, to change and to improve.

Finally, the close linkage between parties, government and the social partners is becoming less and less intense. This has been particularly obvious with respect to personnel linkage, traditionally considered to be the key to the ultra-stability of Austrian corporatism. Parties have responded to pressures to decouple. Increasingly, for example, it is no longer considered legitimate to nominate interest group functionaries for seats in the legislature. Some Land parties, such as the ÖVP in Styria and in Salzburg, have explicitly pledged themselves to discontinue this practice. Given the increasingly negative public attitude towards economic interest groups. when drawing up legislation the governing parties have more and more disregarded such groups both procedurally and substantively. In this way, they hoped to appear more effective in the eyes of the electorally critical segments of an increasingly volatile electorate and thus to be able to safeguard their position in a political system characterised by heightened party competition and vulnerability.<sup>30</sup> The interest groups are often no longer consulted in the policy-initiation and policy-formulation process, or their positions are no longer acted upon.

The controversies over the construction of two large power plants of Zwentendorf and Hainburg, one nuclear and one hydro-electric, in which the government ultimately had to accept the position of the anti-corporatist opposition, were the beginnings of a development in which similar positions have been taken on less prominent controversies. It is, however, true that on certain occasions the government has also asked the social partners to try to act as a 'fire-brigade' and work out a solution for a particularly pressing problem. The influence of the corporatist interest groups is not only being pushed back in the preparation of legislation and legislative

0

0

0

0

0

0

0

decision-making, but also in the area of implementation. Again the involvement of the social partners in countless advisory commissions, where they were supposed to assist civil servants in the execution of laws, is considered less and less justified by many commentators. Even the social partners themselves are beginning to view such activity as taking them beyond the realms of what can reasonably be considered central to their prime role. Likewise, government-interest group co-operation of the type that involves the latter in assuming what are essentially government functions, or involve them in distributing government resources, is increasingly being questioned. More and more the chambers are insisting on their autonomy. This was especially obvious in the controversy as to whether the Auditing Office should be given the task of investigating the finances of the chambers, an idea that the chambers energetically reject.

#### **FUTURE PERSPECTIVES**

When social scientists have in the past tried to speculate on the future of corporatism in Austria, they have usually sketched different possible future scenarios of development.<sup>31</sup> It was usually taken for granted that social partnership as such would continue; it was only the means by which the social partners would co-operate that seemed a topic of speculation: would corporatism continue as usual, would it open up to become more democratic, or would it turn more authoritarian? Theoretically, it sometimes seemed conceivable that interest group co-operation would end as a consequence of economic difficulties, but experience tended to disprove such considerations.

At present, a somewhat different spectrum of possible future developments seems appropriate. On the basis of the eroding principles described above, there are three possibilities. Social partnership could continue, albeit in a changed, reformed and reduced way; it could more or less fade away; or, it could simply be abolished, a possibility that is no longer impossible to conceive. A continuation seems rather probable. But equally probable, not least because both the social partners and the political parties themselves declare quite officially that this will be the case, is a reform in which the corporatist spheres of influence will be reduced. Social partners will in future no longer concern themselves with almost all fields of politics, legislation and policy implementation, concentrating instead on industrial relations, economic policy and European integration. The joint representation of Austrian economic interests in Brussels will certainly constitute an important future task along these lines.32 In any case, the close linkage between interest groups, political parties and the government will certainly be reduced in intensity. At the same time, there are likely to

be numerous institutional reforms in the chambers, with the goals of increasing the intra-chamber influence of members and of enhancing the services which they are offered. One option increasingly coming to the fore. especially in academic circles, is that of formally institutionalising the corporatist consultation process on the model of The Netherlands.33 A second perspective is that of a slow fading-out of corporatism. If Austria participates in the single European market, this will happen in any case. However, regardless of whether or when Austria formally joins the EC, market forces will of necessity reduce corporatist arrangements. This is already obvious with respect to price regulation. Price-setting by the Joint Commission has lost most of its former importance, since an increasing number of prices are determined by imports and simply cannot be set independently by referring only to Austrian standards. It can be assumed that the same will happen with wages if the freedom of labour within the single European market becomes a reality. The social partners will, according to this second scenario, still go through the motions of consultation and co-operation, but the area of leeway open to them will become increasingly restricted.

Dissolution of the social partnership could become a reality if, under the influence of former opposition parties in a new government, compulsory chamber membership is indeed abolished, or if the monopoly principle is otherwise threatened. Traditionally, such far-reaching reforms would seem unlikely in a country known for its tendency to conduct politics by slow adaptation and muddling through. But with major transformation elsewhere and under the pressure of changing circumstances, such fundamental changes no longer seem impossible. The dynamics of re-organisation and privatisation within the nationalised industry sector prove that even politically costly change is no longer impossible.

#### CONCLUSION

Even if these scenarios tend to make the decline of corporatism appear self-evident, it is important, in retrospect, not to underestimate its earlier merits. From its establishment in the aftermath of the First World War, the small Republic of Austria was confronted by many problems which only exacerbated political tensions within a socially deeply divided society. The experiences of civil war, of the authoritarian state, of Nazism, of the Second World War and of foreign power occupation, forced political parties and interest groups together. Slowly they built up mutual confidence and a foundation was created on which later a competitive market economy would be able to function. This stage has now been reached and, consequently, corporatist arrangements seem no longer necessary.

0

0

0

This development proves the point of consociational theory, which maintains that co-operative patterns of politics may constitute something like a missing link between dictatorship and democracy, a stepping-stone on the way from a traditional to a modern form of politics and social life. Hut this perspective also implies that the main guiding principles for the conduct both of political and of economic activity now have to change. In politics, the new pattern implies conflictual interest articulation, open decision-making and clear responsibilities for the implementation of decisions. These principles replace the earlier consensual, confidential and (because of joint responsibility) ultimately irresponsible style. Within the economy, there would likewise have to be change, with competitiveness and efficiency as the new standards, deregulation and privatisation as the means to better achieve them. The concomitant change in priorities can indeed already be observed within Austrian politics and society.

As a consequence of these changes, Austria will become a country similar to many others within the new Europe. It looks today as if the small Alpine republic will no longer travel a road of 'exceptionality', but is about to take its position alongside the other European nations, giving up its specific practices and becoming similar in its political system to the other liberal democracies.

#### **NOTES**

- For general introductions to Austrian corporatism see P. Gerlich, E. Grande and W. C. Müller (eds.), Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich (Vienna: Böhlau, 1985); P. Gerlich, E. Grande and W. C. Müller, 'Corporatism in Crisis: Stability and Change of Social Partnership in Austria', Political Studies, Vol. 36, No. 2 (1988), pp. 209-23 and A. Pelinka, Modellfall Österreich? Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft (Vienna: Braumüller, 1981).
- See W. C. Müller, 'Die neue grosse Koalition in Österreich', Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Vol. 17, No. 4 (1988), pp. 321-47.
- See, e.g. some of our own evaluations in Gerlich, Grande and Müller (eds.), Sozial-partnerschaft, pp. 364-66.
- See J. Farnleitner, Die Paritätische Kommission: Institution und Verfahren (Eisenstadt: Prugg, 1974).
- See E. Tálos, 'Sozialpartnerschaft: Zur Entwicklung und Entwicklungsdynamik kooperativ – konzentrierter Politik in Österreich', in Gerlich, Grande and Müller (eds.), Sozialpartnerschaft, pp. 41-83.
- See P. Gerlich, 'Sozialpartnerschaft und Regierungssystem', in Gerlich, Grande and Müller (eds.), Sozialpartnerschaft, p. 121.
- See I. Bulda, M. Hengl and W. C. Müller, 'Das österreichische Beiratssystem in den siebziger und achtziger Jahren', Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989, pp. 763-87.
- See more generally E. Damgaard, P. Gerlich and J. Richardson (eds.), The Politics of Economic Crisis. Lessons from Western Europe (Aldershot: Avebury, 1989).
- See E. Grande, 'Konfliktsteuerung zwischen Recht und Konsens. Zur Herrschaftslogik korporatistischer Systeme', in Gerlich, Grande and Müller (eds.), Sozialpartnerschaft, pp. 225-54.
- 10. See Grande, 'Konfliktsteuerung zwischen Recht und Konsens'; pp. 227-33.

- 11. See P. Gerlich, 'Politik in Österreich', in H. G. Wehling (ed.), Österreich (Stuttgart: Kohlhammer, 1988), pp. 40-53.
- 12. See the contribution of D.M. Schulz to this volume.
- 13. See G. Lehmbruch, 'Sozialpartnerschaft in der vergleichenden Politikforschung', in Gerlich, Grande and Müller (eds.), Sozialpartnerschaft, pp. 85-108.
- 14. See Gerlich, 'Politik in Österreich', pp. 45-47.
- See G. Winckler, 'Sozialpartnerschaft und ökonomische Effizienz', in Gerlich, Grande and Müller (eds.), Sozialpartnerschaft, pp 109-34.
- 16. Gerlich, 'Sozialpartnerschaft und Regierungssystem', pp. 109-34.
- 17. See Grande, 'Konfliktsteuerung zwischen Recht und Konsens', pp. 233-43.
- See P.A. Ulram, Hegemonie und Erosion. Politische Kultur und politischer Wandel in Österreich (Vienna: Böhlau, 1990), pp. 247ff.
- See P. Gerlich, 'Österreichische Politik im Übergang', SWS-Rundschau, Vol. 30, No. 1 (1990), pp. 3-13.
- 20. See, e.g. the discussion about the reform of the Chamber of Business in Wirtschafts-politische Blätter, Vol. 38, No. 1 (1991), or more generally a series of background articles published by the highly regarded daily newspaper, Salzburger Nachrichten, in April and May 1991 under, for Austrian circumstances, the almost revolutionary title 'Ende des Kammernstaates' (End of the Chamber State).
- See P. Ulram, 'Die Handelskammerorganisation aus der Sicht ihrer Mitglieder Die Ergebnisse der Meinungsumfragen', Wirtschaftspolitische Blätter, Vol. 38, No. 1 (1991), pp. 29-40.
- 22. See Ulram, 'Handelskammerorganisation'.
- 23. A similar referendum was held by the Österreichische Hochschülerschaft (Austrian Students' Organisation), an institution established by law for university students, also involving compulsory membership. This kind of membership was approved by the student electorate with a majority of more than 80 per cent in May 1991.
- See, e.g. K. Kehrer, 'Interessenvertretung durch die Kammerorganisation in den achtziger Jahren und die Pflichtmitgliedschaft', Wirtschaftspolitische Blätter, Vol. 38, No. 1 (1991), pp. 5-18.
- See J. Farnleitner, 'Die Zukunft der Sozialpartnerschaft', Wirtschaftspolitische Blätter, Vol. 38, No. 1 (1991), pp. 96-105.
- For experiences with parliamentary inquiries see F. Ermacora, 'Der Lucona-Ausschuss im Lichte staatswissenschaftlicher Erfahrungen', Österreichisches Jahrbuch für Politik (1989), pp. 225-41.
- See H.-H. Fabris, 'Zwischen Politik und Politikinszenierung: Mediendiskurse der achtziger Jahre', Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Vol. 18, No. 2 (1989), pp. 119-28.
- See A. Guger, Corporatism: Success or Failure? Austrian Experiences (Vienna: WIFO Working Papers, No. 36, 1990).
- 29. See Winckler, 'Sozialpartnerschaft und ökonomische Effizienz', p. 311.
- 30. See now especially E. Tálos, K. Leichsenring and E. Zeiner, Veränderungstendenzen des gesellschaftlichen Politikmusters? (Vienna: Research report, 1991). On the electoral and party political changes that have increased party vulnerability see, e.g. the contributions to this volume by F. Plasser et al. and K. R. Luther.
- 31. See for example, E. Matzner, 'Sozialpartnerschaft', in H. Fischer (ed.), *Das politische System Österreichs* (Vienna: Europaverlag, 1974), pp. 446-48, and Gerlich, Grande and Müller (eds.), *Sozialpartnerschaft*, pp. 364-66.
- See Farnleitner, 'Die Zukunft der Sozialpartnerschaft', p. 104. See also the contribution of D. M. Schulz to this volume.
- See J. W. Pichler and T. Quené (eds.), Sozialpartnerschaft und Rechtspolitik (Vienna: Böhlau, 1990).
- 33. See A. Lijphart, Democracy im Plural Societies (New Haven, CT: Yale UP, 1977), p. 238.
- See P. Gerlich, 'Deregulation in Austria', European Journal of Political Research, Vol. 17 (1989), pp. 209-22.
- See P. Gerlich and W. C. Müller, 'Austria: a crisis resolved or a crisis postponed?', in Damgaard, Gerlich and Richardson (eds.), The Politics of Economic Crisis pp. 146-62.

## Demokratie und Gentechnologie

Sonderdruck aus: Anlage zum Bericht der parlamentarischen Enquete-Kommission betreffend "Technikfolgenabschätzung am Beispiel der Gentechnologie". Gutachten und Stellungnahmen, Band 3, zu 740 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVII, GP.

#### Universitätsprofessor Dr. Peter GERLICH Institut für Staats- und Politikwissenschaft, Universität Wien

#### Gutachten zum Themenschwerpunkt Gesellschaft, Demokratie und Grundrechte

#### Inhaltsübersicht

| I.   | Einleitung             | 136 |
|------|------------------------|-----|
| II.  | Gentechnologieregelung | 137 |
| III. | Gentechnologiepolitik  | 139 |
| IV.  | Zusammenfassung        | 140 |
| V.   | Literatur und Quellen  | 141 |

#### I. Einleitung

International verstärkt sich die Diskussion über das Verhältnis von Technologie und Staat. Immer mehr setzen sich Überlegungen durch die uneingeschränkte Entwicklung von Forschung und technologischer Umsetzung, die zum Teil eine enorme Dynamik entwickelt hat, einerseits Regelungen zu unterwerfen, andererseits aber auch insbesondere im Rahmen des wirtschaftlichen Wettbewerbs staatlich zu fördern. 1)

Was die Biotechnologiepolitik betrifft, ist hier vor allem in den Vereinigten Staaten eine deutliche Entwicklung festzustellen, die sich nicht zuletzt auch im europäischen Raum niedergeschlagen hat. Es geht in diesen Diskussionen von der Öffentlichkeit her vor allem um Risken, die von vornherein sehr schwer abgeschätzt werden können. Daraus entstehen, gerade weil die Betreiber der Forschung und der Anwendung wichtige wirtschaftliche Interessen vertreten, zunehmend Konflikte.

Diese Entwicklungen zeichnen sich auch in Österreich ab. Einerseits hat sich die Bundesregierung zum Ziel gesetzt, Technologiepolitik und insbesondere Gentechnologie, um die es in diesem Beitrag gehen soll, einer Regelung zu unterwerfen, andererseits gibt es bereits zunehmend eine öffentliche Debatte über dieses Problem. Im Arbeitsübereinkommen der beiden Koalitionsparteien wird an zwei Stellen auf die Gentechnologie Bezug genommen. Einerseits wird als Programmpunkt die Notwendigkeit vorgegeben, eine "an den europäischen Standard angepaßte Normierung der Gentechnologie" vorzusehen (Arbeitsübereinkommen, 62) andererseits wird die "Einrichtung einer Enquetekommission für Forschung und Technologie im Bereich des Parlaments" sowie "die vorrangige gesetzliche Regelung für die Forschung und Anwendung der Gentechnik" in Aussicht gestellt (Arbeitsübereinkommen, 64).

In der Öffentlichkeit ist wiederum festzustellen, daß einerseits die Interessenten und Betreiber gentechnologischer Forschung und Anwendung verunsichert erscheinen, andererseits die Bevölkerung in erheblichem Maße verängstigt ist (Langenbach 1992).

Als wesentliche einleitende Bemerkung scheint mir notwendig, darauf hinzuweisen, daß es im Bereich der wissenschaftlichen, aber auch der praxisorientierten Diskussion über die Gentechnologie und ihre Auswirkungen zwei Denkschulen

gibt. Zwei amerikanische Spezialisten haben dies deutlich zum Ausdruck gebracht (vergleiche Holla/ Ashford 1991, 10): auf der einen Seite gibt es die Schule der Molekularbiologen, die von der Annahme ausgehen, daß die Prinzipien, die der modernen Biologie zugrunde liegen, im Grunde einfach sind. Der Forschung ist es gegeben, Zusammenhänge auch in Bereichen, die bis vor kurzem noch undenkbar waren, etwa in der Zusammensetzung der Gene aufzudecken und dann dieses Wissen technologisch umzusetzen. Auf der anderen Seite gibt es die Meinung der ökologischen Wissenschaften, die im Gegensatz dazu von der Vorstellung ausgehen, daß biologische Systeme im Grunde sehr komplex sind. Untersucht man die Interaktionen zwischen verschiedenen Organismen und Ökosystemen, so stellt sich bald heraus, daß technologisch einfache Eingriffe zu Folgewirkungen führen können, die für den molekularbiologischen Fachmann im engeren Sinn schwer absehbar sind.

0

0

0

0

Mir erscheint an dieser Stelle wichtig darauf hinzuweisen, daß der Streit zwischen solchen Meinungen durchaus auch eine politische Frage ist (vergleiche Gottweis 1991). Politik ist in unserer Zeit sehr häufig zu Auseinandersetzung verschiedener Wertsysteme geworden. Weil manchen Gruppen stärkere Definitionsmacht als anderen zukommt, werden die jeweiligen Gegner leicht als emotional oder irrational dargestellt. Von einer wissenschaftlichen Position her ist iedenfalls Skeptizismus am Platz und eine Offenheit, die beide Positionen als grundsätzlich gleichwertig erkennt und in konkreten Fällen das Für und Wider ihrer Meinungen austragen läßt. Letztlich ist das allerdings ein Prinzip, das meiner Überzeugung nach nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch in einer pluralistischen Demokratie zu gelten hat. Kurzschlüssige Festlegungen von Positionen durch Fachleute, welcher Ausrichtung immer, stellen Machtausübungen dar, die in einer Demokratie, die letztlich auf den freien Wettbewerb der Meinungen aufbaut, grundsätzlich zu hinterfragen sind. Was aus engerer Perspektive als Irrationalismus scheint, kann in breiterer Sicht durchaus rational sein und vice versa. In der Demokratie kann darüber letztlich nur nach öffentlicher Debatte durch die Meinung der Bevölkerung, die von den politischen Repräsentanten realisiert wird, entschieden werden.

Betrachtet man die Möglichkeiten der staatlichen Politik im Bereich der Entwicklung und der Kontrolle neuer Technologien, so ergeben sich grundsätzlich zwei Möglichkeiten. Die eine ist diejenige, der nun im großen und ganzen international gefolgt wird, und das ist die Möglichkeit der nachträglichen Regelung. Im freien Spiel der wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Kräfte entwickeln sich neue Einsichten und technologische Umsetzungen. Beginnen sie, bedrohliche Aspekte anzunehmen, greift der Staat

<sup>1)</sup> Für Hinweise, Materialien und Gespräche danke ich H. Gottweis, C. Fiala und T. Öhlinger. Es sei angemerkt, daß die vorliegende Stellungnahme eher als die Wortmeldung eines interessierten Bürgers, denn als ausführliches wissenschaftliches Gutachten zu betrachten ist. Die knappe Zeit und der Mangel an Mitteln machten es nicht möglich, beispielsweise Gespräche mit Vertretern der betroffenen Gruppen zu führen, beziehungsweise die internationale Situation ausführlicher einzubeziehen.

regelnd ein und legt fest, in welchen Grenzen und mit welchen Einschränkungen diese neu entwikkelten Tätigkeiten durchgeführt werden sollen beziehungsweise können. Eine wünschenswertere Alternative wäre, wenn die staatliche Politik voraussehend Regelungen schon bereits dann treffen könnte, wenn sich neue Entwicklungen abzeichnen. Dafür wäre aber eine weitaus verstärktere Beobachung der einschlägigen Entwicklungen durch politische Gremien notwendig.

Grundsätzlich ist es nicht zu bestreiten, daß neue technische Entwicklungen eine Fülle von Risken mit sich bringen. Die verschiedenen beobachtbaren graduellen oder katastrophalen Schädigungen der Umwelt deuten darauf deutlich hin. Auch dabei zeigt sich, daß Regelung im nachhinein wahrscheinlich weniger effektiv ist, als eine voraussehende politische Orientierung und Schwerpunktsetzung, wobei ein solcher Anspruch die realen Möglichkeiten der Politik natürlich übersteigen würde.

Grundsätzlich kann man sagen, daß die Politik von heute verschiedene Möglichkeiten hat, mit Risken und Risiken umzugehen. Herbert Gottweis weist darauf hin, daß die beste Möglichkeit, ein Risiko zu bekämpfen, darin besteht, die Quelle des

Risikos zu beseitigen (vergleiche Gottweis 1991, 358). Eine zweite Variante wäre, die Wahrscheinlichkeit des Risikos zu reduzieren, eine dritte, die Folgen des Risikos zu vermindern. Die vierte Variante besteht darin, und diese wird nur allzu häufig von unserer staatlichen Politik gewählt, Risikofolgen durch Geld zu kompensieren, oder man wählt überhaupt die Alternative, Risken zu ignorieren und in einer Art von Vogel-Strauß-Politik darauf zu hoffen, daß sie sich nicht verwirklichen werden. Dabei muß allerdings stets bedacht werden, daß im Falle großer Auswirkungen von Risken die geringe Wahrscheinlichkeit des Eintritts letztlich nicht verhindern kann, daß der Schaden sehr groß sein dürfte. Daher ist eine Politik, die sich nur an der geringen Wahrscheinlichkeit von Risikoereignissen orientiert, angesichts von enormen möglichen Auswirkungen als sehr problematisch anzusehen.

#### II. Gentechnologieregelung

Allgemeine Überlegungen und internationale Vergleiche zeigen, daß der Regelungsbedarf im Bereich der Gentechnologie im Sinne eines Kontinuums als ein Bereich von sozusagen drei Zonen angesehen werden kann (vergleiche Figur 1).

Fig. 1. Regelungsbereiche

Zone A Informationsbedarf

Zone B Riskenabwägung Zone C Grundwerte

Zone A ist jene Zone, in der ein nur geringer Regelungsbedarf besteht. Dabei ist von der Tatsache auszugehen, daß in unseren Gesellschaften Wissenschafts- und Erwerbsfreiheit besteht und auch aus grundsätzlichen Überlegungen Eingriffe des Staates im Prinzip möglichst zurückhaltend gestaltet werden sollten. Angesichts der Dynamik und Bedeutung der Gentechnologie scheint mir auch in diesem Bereich durchaus ein öffentlicher Informationsbedarf zu bestehen. Ich würde diesen Bereich vor allem in jenen Gebieten orten, in denen es um rein theoretische Forschung oder um die medizinische Indikation geht. Das Problem der medizinischen Technologie besteht sicher darin, daß in grundsätzlich begrüßenswerter Weise zu lebenserhaltenden Zwecken Entwicklungen und Eingriffe vorgenommen werden. Freilich besteht die Gefahr, daß man sich wie dies in der angloamerikanischen Debatte bezeichnet wird auf einen sogenannten

"slippery slope", sozusagen auf eine schiefe Bahn, begibt und in guter Intention immer weiter in Bereiche eindringt, die die beiden anderen Zonen des Regelungsbedarfs betreffen.

Konträr zur Zone A ist die Zone C zu sehen, in der es um Eingriffe in Werte des Lebens geht, die aus grundsätzlichen ethischen Überlegungen auf jeden Fall abzulehnen sind. Dabei handelt es sich einerseits um genetisch weitervererbbare Eingriffe in die menschliche Erbsubstanz und andererseits um die Weitergabe genetischer Informationen, also die Differenzierung von Menschen nach ihren Erbanlagen als Träger größerer oder geringerer gesundheitlicher Risken. In diesem Bereich wird in Zukunft sicher ein größerer Regelungsbedarf auftreten. Es sei in diesem Zusammenhang auf die Fragestellungen des FPÖ-Klubs verwiesen. Sicher ist es in diesem Bereich notwendig, mit Verboten zu

arbeiten, den Datenschutz sicherzustellen und grundsätzlich eher strafrechtliche als grundrechtliche Strategien anzuwenden (vergleiche Triffterer 1988).

Der interessante Bereich ist die Zone B, jener Bereich, wo eine Risikoabwegung zu erfolgen hat, wo die potentiellen Vorteile und die potentiellen Nachteile von gentechnologischen Entwicklungen und Eingriffen gegeneinander abgewogen werden müssen. Solche Entscheidungen können nicht prinzipiell, sondern nur diskursiv und prozessual erarbeitet werden. Es scheint mir freilich so zu sein, daß, wenn gewisse, nicht unerhebliche Risiken wahrscheinlich gemacht werden können, eine Art Beweislastumkehrung auftritt, während in der Zone A die Bekämpfer von Entwicklungen die Beweislast zu tragen hätten, wäre es in der Zone B die Aufgabe der Betreiber von Maßnahmen, die positive Gesamtauswirkung zu belegen. In diesem Bereiche scheint mir eine besondere Verantwortlichkeit der Wissenschaft vorzuliegen, deren Implikationen in einer bisweilen mißverstandenen Tradition akademischer Freiheit nicht immer voll bedacht wird.

Versucht man, die Risken der Zone B nach einer möglichen Kategorisierung zu unterscheiden, so könnte man auf die in Figur 2 dargestellten Fallvarianten hinweisen. Im Bereich der angewandten Gentechnologie sind bis jetzt international diskutierte und zum Teil geregelte Bereiche vor allem jene, die Interaktionen zwischen Natur und genetisch modifizierten Organismen (GMOs) betreffen. So hat die EG beispielsweise Richtlinien für die Freisetzung solcher Organismen und für die geschlossene Verwendung erarbeitet und das bundesdeutsche Gentechnologiegesetz hat sich dieser Regelungsvariante angeschlossen (vergleiche Europäische Gemeinschaften 1990 und Gentechnikgesetz 1991). Was die Interaktion von Mensch und GMOs betrifft, ist etwa Gentherapie in manchen Staaten eindeutig erlaubt, etwa den USA oder Italien, im großen und ganzen jedoch der gesamte Bereich auch beispielsweise auf EG-Ebene nicht geregelt. Die internationale Entwicklung geht von einer Regelung der unteren Ebene allmählich auch zu einer Regelung der höheren Ebene über und bezieht ebenso allmählich die Zone C in ihre Regelungsintentionen mit ein.

0

0

0

**(**)

0

0

0

Fig. 2. Risikobereiche

|                             | gewollt           | ungewollt -                                     |
|-----------------------------|-------------------|---|
| Interaktion<br>Mensch — GMO | z. B. Gentherapie | z. B. Unfall<br>bei Therapie                    |
| Interaktion<br>Natur — GMO  | z. B. Freisetzung | z. B. Unfall bei<br>geschlossener<br>Verwendung |

GMO = genetisch modifizierter Organismus

Was die Methoden der möglicher Regelungen betrifft, kann zunächst nach Rechtskategorien unterschieden werden. Einer Verbesserung des Grundrechtsschutzes kommt meiner persönlichen Meinung nach keine hohe Priorität zu. Es ist zwar so, daß in Österreich erhebliche Lücken des Grundrechtsschutzes der persönlichen Freiheit und Integrität bestehen, doch andererseits auch so, daß in Österreich eine Grundrechtsorientierung, die nicht sosehr gegen den Staat, sondern gegen Betreiber von beispielsweise Gentechnologien gerichtet wäre, der heimischen Rechtstradition widerspräche. Ich halte die Grundrechtsdiskussion in diesem Bereich im Prinzip für zu theoretisch, sie lenkt nur von der Notwendigkeit wichtiger, konkreter Regelungen ab. Sicher wäre es zweckmä-

ßig, sich im Hinblick auf eine stärkere Sicherung gegen gentechnologische Manipulationen grundrechtlich abzusichern. Der gesamte Prozeß wäre aber so langsam, schwerfällig und notwendigerweise abstrakt, daß ich rechtstechnisch und regelungstechnisch eher Prioritäten bei der einfachen Regelung setzen würde.

Als andere Ebenen der Regelung erscheint mir vor allem notwendig, klare Prozeßregeln einzuführen, die geeignet sind, Rechtssicherheit sowohl für die bedrohte Allgemeinheit, als auch die berechtigten wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen zu bewirken. Daneben könnte das Strafrecht eine Schutzfunktion ausüben (vergleiche dazu Triffterer 1988) und sicher werden eine andere Reihe von Rechtsbereichen mit einzubeziehen, wie etwa die Frage des Schadenersatzrechts beziehungsweise des Patentrechts (vergleiche dazu Öhlinger 1991).

Eine klare Prozeßregelung würde darin bestehen, daß für Tätigkeiten und Situationen der Zone A Meldepflichten eingeführt werden, für jene der Zone B Genehmigungspflichten und für jene der Zone C Verbote. Die Genehmigungspflicht sollte darauf aufgebaut sein, daß die Anträge der Bewerber für gentechnologische Eingriffe und Maßnahmen letztlich von einem breit zusammengesetzten Gremium zu entscheiden wären. Dieses Gremium hätte, und das ist in der Demokratie unerläßlich, öffentlich zugänglich zu sein oder zumindest öffentlich zu berichten. Es müßte nicht nur einseitig aus Fachleuten des betreffenden Wissenschaftszweiges bestehen, sondern breitgestreut Repräsentanten verschiedener Fächer, auch derjenigen, die sich wissenschaftlich mit möglichen Auswirkungen der Gentechnologie befassen, einbeziehen. Wichtig erscheint mir in einem solchen Genehmigungsverfahren nicht nur Öffentlichkeit, sondern auch eine bewußt eingebaute Kontradiktorik. Es müßte ähnlich wie in einem Gerichtsverfahren nicht nur die Vertreter der Antragsteller, sondern sozusagen auch die Vertreter der Allgemeinheit geben, und letztlich hätte nach einer ausführlichen nicht vertraulich, sondern öffentlich geführten Diskussion eine Entscheidung getroffen zu werden. Das entspricht im Grundsätzlichen der vorher angeführten Notwendigkeit der Offenheit von Auseinandersetzungen sowohl in einer sinnvollen wissenschaftlichen Auseinandersetzung wie auch im politischen Willensbildungsprozeß in einer Demokratie. In einer Demokratie müßten prinzipiell verschiedene Meinungen gleichwertig sein. Es müßte eine "Interpretationsdemokratie" (Herbert Gottweis) bestehen und nicht ein Monopol von Interpretationen. Die Interpretation von Situationen und Umständen aus einer bestimmten Sichtweise ist Machtausübung, und Machtausübung bestimmter Fachleute darf dann nicht unwidersprochen bleiben, wenn unbekannte oder unberechenbare Risken bestehen.

Ohne als nichtpraktizierender Jurist auf Einzelheiten eingehen zu können, möchte ich den Hinweis nicht unterdrücken, daß der aus dem Jahre 1991 stammende Entwurf eines Gentechnologiegesetzes meiner persönlichen Meinung nach die möglichen und notwendigen Regelungen in diesem Bereich in einer Form vorschlägt, die ich sowohl in der Einfachheit und Klarheit der Regeln als auch in der juristischen Ausarbeitung als durchaus bemerkenswert bezeichnen möchte.

#### III. Gentechnologiepolitik

Wie bereits zuvor angeführt, kann die staatliche Gentechnologiepolitik sich sinnvollerweise nicht darauf beschränken, bloß im nachhinein wirksame Regelungen zu erlassen, sondern sie sollte auch, wie das im Fragenkatalog des ÖVP-Klubs angedeutet wird, ein politisches Management des Bereiches der Gentechnologie miteinbeziehen. Im vereinfachten Sinn könnte man in diesem Zusammenhang von Gentechnologiepolitik im Unterschied zu Gentechnologieregelung oder Gentechnologierecht sprechen. In diesem Zusammenhang möchte ich kurz einige Vorschläge machen, die auch in der internationalen Diskussion immer wieder erwähnt werden.

Erstens erscheint es mir sehr notwendig und eigentlich auch einer in allen westlichen Demokratien verfolgbaren Strategie zu entsprechen, bei den parlamentarischen Vertretungskörperschaften als denjenigen Organen, die letztlich für die staatliche Politik verantwortlich sind, aber auch die die Interessen der Bevölkerung im allgemeinen vertreten sollen, Technologieabschätzungsstellen einzurichten (vergleiche Gottweis/Latzer 1991, 606). Diese Stellen sollten aus Experten verschiedener Richtungen im Sinne des oben erwähnten Interpretationspluralismus vielschichtig zusammengesetzt sein und die Aufgabe haben, nicht nur im nachhinein auf Problempunkte hinzuweisen, sondern schon in einem laufenden Monitoring mögliche Problembereiche der Technologieentwicklung voraussehend zu erkennen. Die Aufgabe solcher Technikbewertungsstellen würde darin bestehen, die Parlamentarier als verantwortliche Politiker laufend über Entwicklungen zu informieren beziehungsweise in politisch aktuellen Fragen Stellungnahmen abzugeben. Gerade wenn ein Staat daran Interesse hat, im internationalen nicht zuletzt auch wirtschaftlichen Wettbewerb zu bestehen, müßte er versuchen, in seiner Politik diese Möglichkeiten des Lernens des Früherkennens von Problemen und der Möglichkeit von Schwerpunktsetzung durchzuführen. Für einen Kleinstaat gilt dies noch viel mehr wie für große Staaten, wo in anderen Bereichen Kapazitäten des Monitoring bestehen (vergleiche unter anderem Eichener 1991). Neben derartigen dem Parlament zugeordneten Technologiebeobachtungseinrichtungen wären unabhängig davon die bereits oben

angeführten gemischten Kommissionen, die im Genehmigungsverfahren zu hören sind, einzurichten. Diese hätten auch die Funktion, und darin besteht ein Vorteil der Prozeßregelung gegenüber der in manchen Ländern wie etwa den USA üblichen Produktregelung, laufend Vorschläge über aktuellen Regelbedarf beziehungsweise über zweckmäßige Förderungsbereiche machen zu können. Solche Kommissionen können flexibler sein als bloß auf Produkte orientierte Genehmigungsstellen und scheinen mir daher wichtige zusätzliche Träger eines sinnvollen politischen Managements der Technologiepolitik.

Ein weiterer wichtiger Bereich ist für mich der der staatlichen Förderung. Österreich schließt sich bis jetzt, soweit ich das beurteilen kann, internationalen Modellen an. Es versucht mit nicht unerheblichem, staatlichem Aufwand wissenschaftliche und technologische Entwicklungen dort zu fördern, wo sie auch in größeren Staaten gefördert werden. Während nicht abgestritten werden soll, daß solche Förderungen zumindest den Effekt haben, eine Verbindung zu internationalen wissenschaftlichen Entwicklungen aufrechtzuerhalten, schiene es mir doch zweckmäßiger, daß gerade ein Kleinstaat, der nur begrenzte Mittel hat, sich darauf konzentrieren sollte, in gewissen Nischen forschend tätig zu sein und damit innerhalb einer internationalen Arbeitsteilung eine zweckmäßige Aufgabenstellung zu finden. Es ist nicht einzusehen, warum nicht zumindest versucht werden sollte, in derartiger Hinsicht kreativ tätig zu sein. Beispielsweise besteht international eine ungeheure Diskrepanz zwischen der eigentlichen biotechnologischen Forschung und der Forschung über Auswirkungen oder ökologische Konsequenzen von biotechnologischen Maßnahmen, und es erschiene mir durchaus denkbar, in dieser Hinsicht in Österreich Schwerpunkte zu setzen. Auch die Frage von Alternativenergieforschungen oder einer holistischen medizinischen Forschung, die den ganzen Menschen und nicht nur seine naturwissenschaftliche Reduktion ins Auge faßt, wären in diesem Zusammenhang vorstellbar. Dieser Vorschlag ist auch eine Antwort auf Fragen, die von dem Papier des Grünen Klubs formuliert werden.

Schließlich scheint es mir unerläßlich, gerade weil diesbezüglich in Österreich eine enorme Rückständigkeit im Vergleich mit anderen Ländern besteht, in systematischer Form einen qualitativen Wissenschaftsjournalismus zu fördern. Das könnte dadurch geschehen, daß wie in anderen Ländern an Instituten der Publizistik die Ausbildung zum Wissenschaftsjournalisten institutionalisiert und entsprechend schwerpunktartig gefördert wird. Sobald Journalisten, die einerseits das journalistische Metier beherrschen, aber andererseits auch wissenschaftliches Verständnis aufbringen und die Vermittlung zwischen diesen zwei an sich weit entfernten Bereichen zustande bringen können, in

größerer Zahl aktiv sind und auch die entsprechenden Plattformen finden - diesbezüglich bestünde für die öffentlichen, rechtlichen Medien in Österreich die Möglichkeit eines großen Spielraums -, könnte in ganz entschiedener Form dazu beigetragen werden, daß die öffentliche Diskussion, die wie erwähnt in der Demokratie notwendig ist, rationalisiert und entemotionalisiert wird und die Möglichkeit der Verwirklichung von Offenheit im Sinne von Interpretationsdemokratie garantiert wird. Der Umstand, daß die entsprechenden Informationen die Öffentlichkeit heute entweder überhaupt nicht oder nur in gefilteter und einseitiger Form erreichen, trägt meiner Meinung nach viel dazu bei, daß die einleitend erwähnten Ängste in der Öffentlichkeit in so großem Ausmaß bestehen. Damit wird auch auf die wichtige vierte Frage des SPÖ-Klubs eingegangen.

0

(1)

0

()

#### IV. Zusammenfassung

Abschließend möchte ich fünf Prinzipien einer aus meiner Sicht sinnvollen Art des Umgangs staatlicher und politischer Institutionen mit Fragen der Gentechnologiepolitik formulieren, die in gewisser Hinsicht eine Zusammenfassung und Pointierung der zuvor ausgeführten Überlegungen darstellen. Staatliche Befassung mit Gentechnologie sollte demnach den folgenden Prinzipien entsprechen (vergleiche Gerlich 1989):

#### 1. Öffentlichkeit

Wie bereits erwähnt, können die schwierigen Entscheidungen, die im Bereich der Gentechnologie getroffen werden müssen, letztlich nur durch politische Repräsentanten oder von ihnen eingerichtete Kommissionen erfolgen, die in der Demokratie nur dann legitim entscheiden können, wenn sie im Lichte der Öffentlichkeit stehen. Das muß nicht bedeuten, daß alle Beratungen vor laufenden Kameras stattfinden müssen, aber es bedeutet, daß Gentechnologiepolitik wie andere Politik vor der Öffentlichkeit dargestellt und gerechtfertigt werden muß. Dies betrifft nicht nur allgemeine Regelungen, sondern auch konkrete Maßnahmen und Entscheidungen. Die positiven Effekte der Öffentlichkeit werden meiner Meinung nach dann gefördert, wenn kontradiktorische Mechanismen vorgesehen sind, also die Vertretung in den entscheidenden Gremien nicht einseitig erfolgt und andererseits, wenn wie zuvor ausgeführt, ein qualifizierter Wissenschaftsjournalismus auch komplizierte wissenschaftliche und technische Fragen einer breiteren und interessierteren Öffentlichkeit vermittelt.

#### 2. Offenheit

Wie bereits erwähnt, erscheint es mir persönlich ganz essentiell, daß in der Debatte über Gentechno-

logiepolitik nicht eine der möglichen Meinungen zu diesem Problem als sachlich richtig dargestellt wird und alle anderen als emotional und irrational abqualifiziert erscheinen. Meiner Überzeugung nach ist jemand, der nicht zweifeln kann, kein Wissenschaftler. Wissenschaft besteht darin, sich immer wieder selbst zu hinterfragen und die Möglichkeiten negativer Konsequenzen des eigenen Tuns zu erwägen. Offenheit im Sinne des Zulassens verschiedener Meinungen, die letztlich demokratisch auszudiskutieren sind, entspricht der Vorstellung von einer Interpretationsdemokratie, die nicht bestimmte kulturelle Werte einseitig durchsetzt, sondern zumindest für eine Debatte verschiedener Positionen offen bleibt. Überall, wo es darum geht, sich national und international durchzusetzen, kann eine derartige Offenheit letztlich nur von Nutzen sein. Geschlossenheit bedeutet Lernunfähigkeit, und Lernunfähigkeit führt früher oder später zum Mißerfolg.

#### 3. Verantwortlichkeit

Verantwortlichkeit erscheint mir in zweierlei Hinsicht wichtig. Einerseits als Verantwortlichkeit der Wissenschafter, die bereits zuvor angesprochen worden ist. Die Freiheit der Wissenschaft, die nebenbei bemerkt grundrechtlich besser verankert ist als der Schutz des einzelnen vor möglichen Risken, die die Wissenschaft auslöst, beinhaltet notwendigerweise eine solche Verantwortung und ist nur durch eine solche Verantwortung gerechtfertigt. Sie muß daher stets auch wieder zur Sprache gebracht werden. Eine andere nicht minder bedeutsame Verantwortlichkeit ist die der Politik. Gerade wenn es um Maßnahmen geht, die potentiell positive oder negative Auswirkungen erzielen oder verhindern sollen, scheint es mir höchst notwendig, daß es klare Zuständigkeiten und klare Verantwortlichkeiten gibt. Unser Land leidet in letzter Zeit zunehmend an einer Art von struktureller Selbstblockierung. Zu viele Ressorts, zu viele Gruppen, zu viele Parteien sind zuständig, zu viele Meinungen treffen aufeinander, und zu häufig besteht die Lösung darin, inaktiv zu bleiben. Auch diesbezüglich werden Veränderungen notwendig sein (Gottweis/Latzer 611).

#### 4. Rechtssicherheit

Holla und Ashford weisen auf den Umstand hin, daß Wissenschaftler und Techniker, die konkret mit Biotechnologie befaßt sind, in der Regel staatliche Regelungen ablehnen, daß aber allerdings Verantwortliche in biotechnologischen Firmen solche Regelungen begrüßen (vergleiche Holla/Ashford, 1991, 45). Regelungen sind nicht notwendig, um die konkrete Tätigkeit von Forschern zu behindern, sondern sie sind notwendig, um gesellschaftlich Klarheit zu schaffen. Da die Risken, die erwähnt

sind, Realität sind, wird es früher oder später zu Regelungen kommen, und es erscheint mir im Interesse einer vernünftigen wirtschaftlichen Entwicklung zu sein, wenn solche Regelungen möglichst rasch und möglichst klar getroffen werden. Der Rechtsstaat ist in unserer Tradition ein notwendiges Korrelat der politischen Demokratie, und er könnte seine positiven Funktionen auch in diesem Bereich sinnvollerweise entfalten.

#### 5. Vorausorientierung

Die Wissenschaft und ihre technologische Umsetzung nicht nur, aber auch im Bereich der Biotechnologie und Gentechnologie entfaltet eine ungeheure Dynamik. Staatliche Stellen und damit die Institutionen der Gesellschaft reagieren bis jetzt nur verspätet im nachhinein, verabsäumen es oft, im positiven sinnvolle Impulse zu setzen oder kommen mit Absicherung gegen Risken zu spät. Es erschiene mir wesentlich, über Schritte, Möglichkeiten und Institutionen nachzudenken, die zukunftsorientiert und vorausschauend in der Lage sein sollten, staatliche Politik in diesen Bereichen zu beraten und damit die zeitliche Diskrepanz zwischen Entwicklungen und Maßnahmen zu reduzieren.

#### V. Literatur und Quellen

Arbeitsübereinkommen zwischen der Sozialistischen Partei Österreichs und der Österreichischen Volkspartei . . ., Wien 1990

Breadsley, T., Fatal Flaw, Scientific American 12, New York 1991

Catenhusen, W. M./H. Neumeister (Hrsg.), Chancen und Grenzen der Gentechnologie, Bericht der Enquetekommission an den Bundestag, München 1987

Dann, H., Sondervotum der Fraktion DIE GRÜNEN, in Catenhusen/Neumeister 1987, S. 314—357

Davy, B., Grundrechtsgefährdung und Technik, in: Zeitschrift für Verwaltung, Wien 1985

Eichener, V. u. a., von staatlicher Technikfolgenabschätzung zu gesellschaftlicher Techniksteuerung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43, Bonn 1991

Europäische Gemeinschaften, Richtlinie des Rates über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt, Brüssel: Amtsblatt, 1990

Europäische Gemeinschaften, Richtlinie des Rates über die Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen, Brüssel: Amtsblatt, 1990

Gentechnikgesetz, Bonn 1991

Gentechnikgesetz, Entwurf, Wien 1991

Gerlich, P., Die Zukunft der Politik, in: Internationales Jahrbuch für Rechtsphilosophie und Gesetzgebung, Wien 1989

Gottweis, H., Politik in der Risikogesellschaft, in: U. Beck (Hrsg.), Politik in der Risikogesellschaft, Frankfurt 1991

Gottweis, H., German Politics of Genetic Engineering and its Deconstruction, in: Social Studies of Science, New York 1992

- Gottweis, H., Retextualizing Life. Genetic Engineering and the State in Western Europe, Cambridge: MIT Press 1992, (forthcoming)
- Gottweis, H./M. Latzer, Technologiepolitik, in: H. Dachs u. a. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, 2. Aufl., Wien 1992
- Holla, R./N. Ashford, International Comparson of the Likely Impact of Biotechnology Regulations, Cambridge: MIT Center for Technology, 1991
- Langenbach, J., Die Angst vor der Gentechnik, Der Standard, 14. 3., Wien 1992
- Mai, M., Technikfolgenabschätzung zwischen Parlament und Regierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43, Bonn 1991

0

0

0

0

0

0

0

0

0

- Öhlinger, Th. (red.), Gentechnologie im österreichischen Recht, Wien 1991
- Richter, W., Gentechnologie als Regelungsgegenstand des technischen Sicherheitsrechts, Frankfurt 1989
- Triffterer, O., Thesen zur Bewältigung der Umweltkrise, Österreichische Juristen-Zeitung, Wien 1988

# II Politikvergleich

- Prime Ministers in Cabinet
- The Political Culture of Central Europe
- Zivilisierte Politik

### Prime Ministers Cabinet

Reprint from: Jean Blondel and Ferdinand Müller-Rommel (eds.) Governing Together. The Extent and Limits of Joint Decision-Making in Western European Cabinets, New York: St. Martin's Press 1993, 223-258.

# 10 Prime Ministers and Cabinet Decision-Making Processes

Wolfgang C. Müller, Wilfried Philipp and Peter Gerlich

Of all the components of cabinet life, perhaps the one most likely to give rise to major variations is the prime ministerial component. This is not only because prime ministers are the most visible, most powerful, and most important politicians; this is also because impressionistic evidence suggests that some heads of governments are strong and others are weak; this may be a result of personality differences, peculiarities of the cabinet under consideration, or general characteristics of the political system of the country concerned. Thus one might expect coalitions to be headed more often by less forceful prime ministers than single-party majority governments, although differences among coalitions are large and the impact of prime ministers is likely to vary appreciably as a result. Structural elements and personality traits tend also to be intertwined: the politicians who may become prime ministers in a coalition context will almost certainly have a different personality from those who become prime ministers in single-party majority governments: in coalitions, the main skills required will probably be diplomacy and compromise, while strong leadership may be more at a premium in single-party majority governments.

As a consequence of the visibility and importance of the office, studies of government heads are numerous: they have also given rise, in particular in Britain, to an academic debate about the impact of prime ministers on cabinet decision-making. This has resulted in a number of models, ranging from the concept of 'prime ministerial' government suggested by Crossman to the more balanced presentation of Mackintosh.<sup>2</sup> The ideal-type 'prime ministerial' model has in

0

0

0

particular attracted attention by showing that cabinets have lost most of their power to the benefit of heads of governments; this view is exaggerated, to say the least, as the responses to the ministerial interviews strongly indicate: only a minority of cabinet ministers, albeit a large minority (40 per cent), are of the opinion that heads of governments tend to impose their own solutions to problems.

The power of prime ministers is of course a result of a number of political and administrative resources. Political resources vary: prime ministers may or may not be able to appoint freely the members of the cabinet; they may or may not be the leaders of their party. Administrative resources are spread more uniformly: they include the powers of prime ministers over the organisation of the government and the directives to be given to ministers; over the determination of the cabinet agenda and the running of the cabinet meeting; and over the setting up and the role of committees. Heads of governments also have access to more information than their colleagues as a result of the development of prime ministerial offices; they enjoy more publicity in the media; and they typically play an important international role.<sup>3</sup>

These characteristics account for the fact that heads of governments have opportunities to exercise power; they do not help to describe the substantial differences in prime ministerial power from cabinet to cabinet nor do they provide structural reasons for these substantial differences. These matters can be examined only by exploring how far prime ministers intervene in cabinet decision-making as a result of structural characteristics, noting, however, that, as has been seen in the preceding chapters, differences among types of cabinet structures – and in particular between coalitions and single-party majority governments – are not always as crucial as might have been expected, while differences based on country specificities can be highly significant. It is not possible here to examine the psychological underpinnings of prime ministerial behaviour, but the analysis of the ministerial responses does provide a detailed picture of the extent, forms, and styles of influence of these heads of governments.

The bulk of the analysis of this chapter is thus based, as is the rest of this volume, on the answers given by the cabinet ministers who have been interviewed. In the context of the assessment of the involvement of prime ministers, cabinet members were asked to state their experience with respect to three broad sets of questions. One set was aimed at discovering the *fields* of government to which the prime

ministers under whom respondents served devoted a special interest: were these heads of governments particularly concerned with foreign affairs, as is often claimed? Were they equally concerned with economic problems or social matters? Indeed, were they perhaps not concerned with any particular aspect of the life of cabinets?

A second set of questions was aimed at identifying the *style* of prime ministers. Did the ministers feel that those under whom they served wanted to achieve consensus? Did they, on the contrary, endeavour to impose their own solutions to the problems that the cabinet faced? Some prime ministers could thus be described as being primarily chairmen wanting to ensure that the atmosphere in the cabinet was as peaceful as possible: these were perhaps not overconcerned as to what the eventual outcome would be; others might be actively involved in shaping decisions, regardless of whether or not these generated conflict in the cabinet.

Finally, a third set of questions related to the *role* of prime ministers — that is to say to the way in which heads of governments are described by their colleagues as intervening in the life of the cabinet. If ministers have a problem, or want to bring an issue to cabinet, or have a disagreement with another minister, would they go to the prime minister or not? Was the prime minister thus seen as a 'facilitator' in the process of decision-making, in some way supplementing and often substituting for the cabinet? Or was the prime minister markedly less involved in the processing of decisions coming to cabinet, thus letting that body retain some of its traditional collegial role?

In the first part of this chapter, we shall examine these three aspects in general in order to see what are the broad characteristics of prime ministerial rule in Western European governments; we shall also examine whether fields of involvement, style, and role are related to one another or not. In the second part, we shall look at the possible effect of the factors that we analysed throughout this book on the fields of involvement, the style, and the role of prime ministers: we will look particularly at the impact of the single-party/coalition distinction, as well as at the part that party differences may play and at the extent to which country variations can be attributed to the peculiarities of the national political culture. Finally, we shall examine whether the characteristics of prime ministers as defined by their fields of involvement, style, and role affect the centrality of Western European cabinets, their collegial and their collective character, and the extent to which they behave in a conflictual manner.

0

0

0

0

0

0

GENERAL DIFFERENCES IN THE FIELD OF INVOLVEMENT, STYLE AND ROLE OF WESTERN EUROPEAN PRIME MINISTERS

#### Fields of involvement

Prime ministers are often regarded as being, above all, involved in foreign affairs and, increasingly, in economic matters as well: this is broadly confirmed by the ministerial respondents, but some further points need to be made. Interviewees were asked to state whether the prime ministers under whom they had served wished to exercise influence in the fields of foreign affairs, defence, economics, and/or social questions; they were also asked to state whether these prime ministers wanted to make their mark on matters of general governmental organisation. The result was a clear distinction between three levels: at the top was the concern for the general organisation of the government, in the middle was the concern for foreign and economic affairs, and at the bottom was the concern for defence and social affairs. While three-fifths of those interviewed said that heads of governments aimed at exercising influence on general governmental affairs, two-fifths stated that the prime ministers under whom they served aimed at exercising influence in foreign affairs and/ or economic matters and only one-fifth mentioned defence and/or social questions.

The fact that three-fifths of the ministers interviewed mentioned general governmental organisation as an area in which 'their' prime ministers wished to be influential is perhaps not altogether surprising: what is perhaps more surprising is that one-fifth stated that these prime ministers were not involved in this way (and another fifth either did not reply or were not asked the question). What is also rather surprising is that the proportions of prime ministers regarded as involved in economic matters and in foreign affairs should be about the same and therefore that foreign affairs should not be a 'must' for all prime ministers: as a matter of fact, about 30 per cent of the ministers interviewed stated that the prime ministers under whom they served did not attempt to exercise influence in one or other of these fields. Finally, it is also somewhat remarkable that so few prime ministers appeared to wish to exercise influence (one-fifth) on defence or on social questions, with a substantially larger proportion – between a one-third and twofifths of the respondents – saying that the prime ministers under whom they served did not attempt to exercise influence in these fields.

Table 10.1 Fields of involvement of prime ministers

|                                 | Yes |    | N   | o , | No r | eply | asi | ot<br>ked<br>stion |
|---------------------------------|-----|----|-----|-----|------|------|-----|--------------------|
|                                 | N   | %  | N   | %   | N    | %    | N   | %                  |
| Overall government organisation | 245 | 60 | 85  | 21  | 30   | 7    | 50  | 12                 |
| Foreign affairs                 | 159 | 39 | 124 | 30  | 72   | 18   | 55  | 13                 |
| Defence                         | 78  | 19 | 159 | 39  | 114  | 28   | 59  | 14                 |
| Economy                         | 167 | 41 | 116 | 28  | 71   | 17   | 56  | 14                 |
| Social affairs                  | 92  | 22 | 137 | 34  | 99   | 24   | 82  | 20                 |

While there is thus a three-level hierarchy in terms of fields of involvement of prime ministers, there is also an extent of association between these fields: the two home affairs fields are associated with each other; so are the two external affairs fields. These two types of distinction make it possible to divide prime ministers into four broad types. There are those whose involvement is very limited, since they do not desire to exercise influence in any particular field and at most are concerned with the general organisation of the government. At the other extreme, there are those who are involved in all aspects of the governments that they lead. In between, some are primarily concerned with foreign affairs (and in some cases, defence as well) and can thus be regarded as being more 'traditional'; others are primarily concerned with economic affairs (as well, as in some cases, social affairs as well): they are perhaps more characteristic of the more 'modern' approach to

Table 10.2 Levels of involvement of prime ministers

|                                  | N   | %  |
|----------------------------------|-----|----|
| Both foreign affairs and economy |     |    |
| (= very involved)                | 79  | 19 |
| Foreign affairs only             | 58  | 14 |
| Economy only                     | 67  | 16 |
| Neither (uninvolved)             | 96  | 23 |
| Missing                          | 110 | 27 |

0

0

0

0

0

0

0

government, whether they are interventionnist or, on the contrary, want to 'free' the individual from the action of the State. These four types can be labelled as those of 'chairmen', 'activists', foreign-affairs oriented and home affairs-orientated.<sup>5</sup>

#### The styles of prime ministers

The behaviour of prime ministers depends in part on the substance of the involvement: it also manifests itself by means of a style. Impressionistic evidence strongly suggests that some heads of government are forceful and are anxious to impose their point of view, while others wish to bring about compromises and hope perhaps to reduce conflicts by finding solutions to the disagreements that may exist.

The ministers who were interviewed were asked whether 'their' prime ministers attempted to build a consensus, talked to ministers individually, forced solutions, or took new initiatives. The desire to build a consensus is by far the most prevalent characteristic of Western European prime ministers, according to the ministers who served under them: over two-thirds of the heads of government are said to have practised this mode, against one-sixth who said they had not; one-sixth also said that the prime ministers under whom they served did not talk individually with ministers as against nearly three-fifths who said they did. On the other hand, there were many more respondents who said that 'their' prime ministers did not force solutions or did not take initiatives than there were respondents who viewed the heads of the governments to which they belonged as adopting one or the other of these strong styles: half the respondents stated that the prime ministers under whom they served did not force issues and two-fifths that they did not take new initiatives, as against between a quarter and a third who said that they did.

Positive answers to these questions were not mutually exclusive, however: someone can attempt to build a consensus on some issues while imposing a solution on others. The answers do indeed show that some ministers viewed 'their' prime ministers as having been, so to speak, both men or women of consensus and leaders able to impose their views; but there is also an extent to which the two characteristics exclude each other: while about a quarter of the prime ministers were said to have adopted both styles, nearly half were said to have adopted the consensual style only and 7 per cent the forceful style only. Overall,

Table 10.3 Styles of prime ministers

|                                    | Y   | Yes No |     | No reply |     | Not<br>asked<br>question |    |   |
|------------------------------------|-----|--------|-----|----------|-----|--------------------------|----|---|
|                                    | N   | %      | N   | %        | N   | %                        | N  | % |
| Consensual Talking individually to | 284 | 69     | 67  | 16       | 33  | 8                        | 26 | 6 |
| ministers                          | 233 | 57     | 75  | 18       | 71  | 17                       | 31 | 8 |
| Taking initiatives                 | 109 | 27     | 158 | 38       | 111 | 27                       | 32 | 8 |
| Forcing issues                     | 122 | 30     | 200 | 49       | 58  | 14                       | 30 | 7 |

Table 10.4 Types of prime ministerial styles

|                 | N                                     | %  |
|-----------------|---------------------------------------|----|
| Both consensual | · · · · · · · · · · · · · · · · · · · |    |
| and forceful    | 94                                    | 23 |
| Consensual only | 185                                   | 45 |
| Forceful only   | 27                                    | 7  |
| Neither         | 17                                    | 4  |
| Missing         | 87                                    | 21 |

as with fields of influence, one can thus construct a typology of styles of prime ministers based on whether these are regarded as having been consensual, forceful, both consensual and forceful, or neither of these.<sup>6</sup>

#### Variations in prime ministerial influence over time

By and large, respondents feel that the influence of prime ministers does not vary markedly over time: over two-fifths state that it remains the same, while only a fifth hold a contrary view. This does not appear to be – at any rate primarily – a reflection of the fact that some prime ministers do not stay in office for very long periods and thus do not have time, so to speak, to acquire more or less influence: country variations, which we shall examine further in the next section, do not suggest that the influence of prime ministers altered more in those

0

0

(·)

0

0

0

0

countries in which the heads of government remained in office longer. It should be noted, however, that very few prime ministers remained in office for truly substantial periods (ten years for instance): it is therefore not possible to assess whether there might be changes in influence over very long periods in office.

The fifth of the respondents who stated that the influence of prime ministers varied divide fairly evenly between those who claimed that this influence increased and those who claimed that this influence decreased. In terms of levels of influence, and according to those who were most directly involved, prime ministers thus belong to one of three distinct categories, those whose influence increases, those whose influence remains the same, and those whose influence declines, but the first and last of these categories are relatively small.<sup>7</sup>

#### The roles of prime ministers

If, instead of looking at the matter from the angle of the prime ministers, we consider it from the angle of the ministers, the latter may want to 'use' 'their' prime minister in order to achieve their own goals. The proportion of those who test what the prime minister feels about an issue before bringing it to cabinet is indeed very large: nearly two-thirds of the interviewees stated that they went to the head of the government before raising a matter as against less than a fifth who said that they did not; this does establish the central position of the prime minister. The point is underlined by the fact that over half the respondents stated that problems that were relatively underexamined at the cabinet meeting tended to be discussed separately by the prime minister and ministers, while only a sixth of the respondents took the opposite view. Finally, nearly two-fifths of the interviewees said that they went to the prime minister in cases of conflict with an important minister, as against slightly over a quarter who said that they did not: this is a substantial proportion even if it is not as large as the proportion of those who use the prime ministerial 'route' to bring matters to the cabinet. As a matter of fact, as might have been expected, the bulk of the ministers who go to 'their' prime minister when they experience a conflict with an important minister also tend to be those who raise with 'their' prime ministers issues that they want to raise subsequently in cabinet, while the converse is not true.8 Moreover and interestingly, although more said they went to the prime minister in cases of conflict with an important minister than said they went directly to the cabinet in such cases, there is some

relationship between these two 'moves': half of those who go to the cabinet in cases of such conflicts also go to the prime minister as against only 40 per cent of those who do not go to the cabinet but go to the prime minister.<sup>9</sup>

# The relationship between fields of prime ministerial involvement, prime ministerial styles and prime ministerial roles

In the eyes of the respondents, there is a relationship between the fields of involvement and the style of prime ministers. Thus prime ministers who are characterised by respondents as exercising influence in a particular field tend to be more forceful and take more initiatives. Thus, too, ministers who exercise influence on the economy are more likely than not to force an issue and they are also more likely to take initiatives and less likely to have a consensual approach. This is even more the case of those heads of government who are said to exercise influence on social affairs. The same is true of those ministers who are said to exercise influence in foreign affairs, despite the fact that this field may be regarded as one in which a national consensus is sought. Only those who are said to want to exercise influence on defence matters are more likely to be drawn from among those whose style is consensual, but they are still also more likely to be drawn from among those who force issues and even more among those who take initiatives. These variations are reflected to some extent at the level of the overall relationship between styles and fields of involvement, though the

Table 10.5 Fields of involvement of prime ministers and prime ministerial style (percentages)

| Style               | Foreign<br>economy | Involved in:<br>Foreign<br>only | Economy<br>only | Neither | Total |
|---------------------|--------------------|---------------------------------|-----------------|---------|-------|
| Consensual/forceful | 38                 | 23                              | 25              | 27      | 29    |
| Consensual          | 46                 | 70                              | 53              | 60      | 57    |
| Forceful            | 15                 | 2                               | 19              | 7       | 10    |
| Neither             | 1                  | 5                               | 3               | 6       | 4     |
| Total               | 100                | 100                             | 100             | 100     | 100   |
| N                   | (74)               | (53)                            | (36)            | (85)    | (248) |

0

0

0

0

0

0

0

differences are not as marked as might have been expected: prime ministers who want to exercise influence in several fields are said to be appreciably less likely to practise a consensual approach only than those who do not have a particular field.

There is no relationship, on the other hand, between prime ministerial roles and the types of fields of influence of prime ministers nor with the style of these prime ministers. Ministers go to heads of government to discuss issues whether or not these heads of government wish to exercise influence in foreign or home affairs; they go to heads of government as much whether these have a consensual or a forceful approach or indeed both or neither. The desire or need to approach the prime minister when there is a problem appears to take place to the same extent whatever the characteristics of this prime minister.

# THE BROAD POLITICAL FACTORS ACCOUNTING FOR THE FIELDS OF INVOLVEMENT, THE STYLES AND THE ROLES OF PRIME MINISTERS

If one judges by the responses given by ministers about 'their' heads of government, the characteristics of Western European prime ministers appear to relate clearly and manifestly to the basic distinction between coalitions and single-party governments. They appear related to a somewhat limited extent to the nature of the party or parties forming the cabinet. They appear related in a substantial but rather ill-determined manner to the political culture of the countries concerned.

# The single-party/coalition distinction and prime ministerial characteristics

The large apparent impact of the single-party/coalition distinction on characteristics of prime ministerial rule is found, to begin with, in the context of the fields in which prime ministers are said to wish to be involved. As many as two-thirds of the ministers of single-party majority governments state that 'their' prime minister is involved in both home and external affairs, while the corresponding figure for coalition governments is only 10 per cent. Conversely, over a third of the ministers from coalition governments and over two-fifths of the respondents from single-party minority governments state that 'their' prime minister does not wish to exercise influence either in foreign affairs or on the economy, while the corresponding proportion among

ministers from single-party majority governments is 12 per cent only. Interestingly, too, ministers from coalition governments mention the involvement of 'their' prime minister in the economy more often than their involvement in foreign affairs (31 v. 20 per cent); ministers who served in single-party majority and minority governments rank the two fields in the opposite way.

As a matter of fact, ministers from single-party majority governments describe 'their' prime ministers as more concerned with every field, the difference being very large with respect to foreign affairs, substantial over economic matters and defence, and limited with respect to social affairs, which, as we know, is also the field in which the smallest proportion of prime ministers is said to want to be involved. Moreover, the difference extends even to the general organisation of the government: nearly three-quarters of the ministers from both single-party majority and minority governments state that 'their' prime ministers exercise influence in this respect, as against only a little over half the ministers from coalition governments, a quarter of whom specifically claim that 'their' prime ministers are not concerned with the matter.

Second, there are also substantial differences in style, according to interviewees, between prime ministers from single-party and coalition governments. Prime ministers from coalition governments are regarded by the ministers who serve under them as more likely to be consensual or even to be entirely passive. Twice as many prime ministers from

Table 10.6 Involvement of prime ministers and the single-party coalition distinction (percentages)

|  | Single-party<br>minority | Single-party<br>majority | Coalition                               |
|--|--------------------------|--------------------------|---|
| Both foreign and                           |                          |                          | *************************************** |
| economy                                    | 28                       | 68                       | 11                                      |
| Foreign                                    | 24                       | 15                       | 21                                      |
| Economy                                    | 4                        | 4                        | 31                                      |
| Neither                                    | 44                       | 12                       | 37                                      |
| Total                                      | 100                      | 99                       | 100                                     |
| N<br>General organisation<br>of government | 25                       | 73                       | 199                                     |
| (% involved)                               | 72                       | 69                       | 54                                      |

0

0

0

0

single-party majority governments are said to have been forceful and only forceful as prime ministers from coalition governments; two-thirds of the prime ministers from coalition governments are said to be consensual and only consensual as against two-fifths of the prime ministers from single-party majority governments. Prime ministers from single-party minority governments constitute an intermediate case: about half – but only half – of them are said to have exclusively a consensual style while the other half are regarded as beeing both consensual and forceful.

In fact, the main difference relates to the proportion of prime ministers who are said to be forceful. A consensual style and a forceful style are not mutually exclusive, as we saw: by and large, the prime ministers from single-party governments, whether majority or minority, are those who tend to adopt both styles, since they are said to be as consensual as prime ministers from coalition governments; indeed, as many as a fifth of the respondents from coalition governments even state that 'their' prime minister did not have a consensual style, a point that was made by only 7 per cent of their colleagues from single-party majority governments about 'their' prime ministers. On the other hand, half the ministers from single party majority governments see 'their' prime minister as adopting (or adopting also) a forceful style or as taking initiatives, while this is said to be the case of 'their' prime minister by only one-fifth of the ministers from coalition governments.

Table 10.7 Style of prime ministers and the single-party/coalition distinction (percentages)

|                     | Single-party<br>minority | Single-party<br>majority                | Coalition |
|---------------------|--------------------------|---|-----------|
| Both consensual and |                          | *************************************** |           |
| forceful            | 52                       | 43                                      | 19        |
| Consensual          | 48                       | 40                                      | 67        |
| Forceful            |                          | 16                                      | 6         |
| Neither             |                          | 1                                       | 8         |
| Total               | 100                      | 100                                     | 100       |
| N                   | 31                       | 90                                      | 199       |
| All consensual      | 96                       | 71                                      | 65        |
| All forceful        | 48                       | 50                                      | 19        |
| Taking initiatives  | 9                        | 47                                      | 21        |

There is also a substantial difference between coalitions and single-party governments in relation to variations in prime ministerial influence over time. More ministers from single-party majority governments note such variations than do ministers of coalition governments; more of the former also note that these variations go in the direction of an increase in influence of the heads of government. Overall, prime ministers of single-party majority governments are said to be three times more likely to increase their influence over their colleagues than prime ministers of coalitions or indeed of single-party minority governments.

Table 10.8 Change of influence of prime ministers and the single-party/coalition distinction (percentages)

|                             | Single-party<br>minority | Single-party<br>majority | Coalition |
|-----------------------------|--------------------------|--------------------------|-----------|
| More influence              | 9                        | 29                       | 9         |
| No change                   | 72                       | 53                       | 42        |
| Less influence              | •••                      | 14                       | 11        |
| No reply/question not asked | 18                       | 4                        | 38        |
| Total                       | 99                       | 100                      | 100       |

On the other hand, the role of prime ministers does not appear to be influenced by the single-party/coalition distinction. The proportion of ministers who state that they go to 'their' prime minister to discuss cabinet matters is about the same - around two-thirds - in all types of cabinets; indeed, ostensibly, it is in single-party minority governments that this referral to the prime minister takes place most often (72 per cent). In fact, the similarity of the roles ascribed to prime ministers by respondents from single-party and from coalition governments contrasts sharply with the marked difference in the extent to which ministers state that they use the cabinet as a whole when there is a problem: only a quarter of the ministers from coalition governments state that they do so (and even fewer ministers from single-party minority cabinets give a similar answer), while this is said to be the case of nearly two-thirds of the ministers from single-party majority governments. Thus ministers go to the same extent to 'their' prime minister when they have a problem, but the cabinet is regarded as having a greater part to play in this respect in single-party majority governments than in coalitions. Prime ministers from single-party

0

0

0

0

majority cabinets may want to exercise influence in more fields, they may also have a more forceful style, but single-party majority cabinets appear to be at the same time more collegial.<sup>10</sup>

#### Parties in government and prime ministerial characteristics

The type of party or parties that compose the government appears related to an extent to the fields in which prime ministers are concerned. Admittedly, the answers come from the ministers and therefore relate to the parties of these ministers; but some differences are none the less worth noting, for the breadth of involvement varies according to party, indeed to a surprising extent: nearly half (44 per cent) the ministers from christian democrat parties state that the prime ministers under whom they served were not involved in economic matters and in foreign affairs while this is the case of only a third of the liberals, less than a third of the socialists and only 13 per cent of the conservatives. Conversely, conservatives are those who state most that 'their' prime minister is active in both home and external affairs (69 per cent) while only 3 per cent of the christian democrat ministers reply in the same manner. Moreover, as between a desire to influence the economy or foreign affairs, ministers from christian democrat parties state that 'their' prime minister tended to choose foreign affairs, while for liberals and conservatives the choice was more on economic questions, and for socialists there was equal choice for each of these fields. Moreover, on all these questions a difference remains, in particular between socialists and christian democrats, when one

Table 10.9 Parties in government and prime ministerial involvement (percentage of positive answers)

|                                     | Socialists | Liberals | Christian<br>democrats | Conserv. | Average |
|-------------------------------------|------------|----------|------------------------|----------|---------|
| Foreign affairs                     | 44         | 29       | 30                     | 66       | 39      |
| Defence                             | 20         | 20       | 8                      | 37       | 19      |
| Economy                             | 28         | 37       | 22                     | 71       | 41      |
| Social affairs General organisation | 25         | 19       | 8                      | 29       | 22      |
| of government                       | 63         | 53       | 58                     | 65       | 59      |

controls for the single-party/coalition distinction.<sup>11</sup> Only in terms of the general organisation of the government does one not find such a 'laid back' character being attributed by ministers from christian democrat parties to the prime ministers under whom they served: there is scarcely any difference between the parties on this point.

Second, there is some apparent association between the party of the respondents and changes in influence of prime ministers over time. Conservatives and socialist ministers are those who state most frequently that the influence of 'their' prime ministers did change over time, christian democrat ministers being those who state least frequently that this is the case of 'their' prime ministers. Here, too, the difference remains when one controls for the single-party/coalition distinction. Conservative and socialist ministers are also those who state most frequently that the change resulted in more influence being exercised by the prime minister, while, in the eyes of christian democrat ministers, a change in the influence of the prime ministers under whom they served was most likely to be in the form of a decline. Thus socialists and conservative ministers can be regarded as 'optimistic' and christian democrat ministers as 'pessimistic' about 'their' prime ministers. This point may be linked to the earlier remark according to which christian democrat ministers attribute to 'their' prime ministers a generally lower profile than do the ministers from other parties.12

Meanwhile, however, the style attributed to heads of governments does not appear to be substantially influenced by the parties of the ministers, the only apparent variations being provided by conservative respondents, two-thirds of whom state that the prime ministers under whom they served were 'forceful' as well as, in half these cases, consensual, while the average is under two-fifths; as we shall see later, this difference may be the result to a large extent of the answers given by British ministers, however. In all other respects the style of prime ministers appears to be uninfluenced by party: with respect to reactions to coalition problems, the extent to which prime ministers are said to exercise influence is also almost the same across all the parties.<sup>13</sup>

Finally, the role of prime ministers does not seem to differ either according to the party of the minister concerned. About the same proportion of ministers from all parties state that they discuss matters with 'their' prime minister before bringing them to cabinet, or that matters are discussed by prime ministers and ministers. Socialist and conservative respondents are a little more likely to state that they go to the prime minister when they are in conflict with an important minister,

()

0

(1)

0

but the difference is small; indeed, variations are also small among the ministers of the various parties in terms of the extent to which ministers raise in cabinet matters on which they have been in conflict with important ministers.

Thus, while party appears to affect the fields in which prime ministers are involved, christian democrat ministers singling out 'their' prime minister as having a more limited concern, the 'party factor' seems not to have an effect on other prime ministerial characteristics. In particular, prime ministers of all parties come to adopt similar styles: this may be in part because the situations that they face tend, on the whole, to be rather similar.

# The apparently important but somewhat ill-determined impact of individual country variations

Country variations are large: how far this is a result of specific characteristics of the political culture of the countries concerned is often difficult to assess, however. First, the fields in which prime ministers are said to be involved vary widely from country to country. On average, a quarter of the ministers stated that 'their' prime ministers were influential in both foreign and economic affairs, a third stated that they were influential in neither, while the last two-fifths were divided evenly between the ministers who saw 'their' prime ministers as primarily influential in foreign affairs and those who saw them as primarily influential in economic matters. If we examine the country breakdown, differences are very substantial. No French minister, for instance, is said to have been involved in foreign affairs, a reflection of the fact that, since De Gaulle, French prime ministers have had to concentrate on the home front. Also, for example, the proportion of ministers who viewed their prime minister as relatively uninvolved in both foreign and economic affairs is large (over 40 per cent) in Denmark, the Netherlands, Belgium, Austria, and Finland, while this is not the case in Germany, France, Britain, Ireland, Italy, and Norway. There is importance given to foreign affairs in Germany, Italy, Belgium, and Austria, while the stress on economic questions is very large in France and large in Finland and Belgium. Belgium is indeed peculiar in that there is a sharp division between prime ministers who are regarded as oriented towards foreign affairs and prime ministers who are regarded as oriented towards economic questions.

Yet it is not clear that these marked differences are truly the result of differences in political culture. The lack of involvement in foreign

affairs of French (and indeed Finnish) prime ministers is structural as much as cultural. What can only be said is that it is useful to examine the way in which the fields of involvement of prime ministers are ranked. Thus, while prime ministers are said to be as concerned on average with foreign affairs as with the economy, the levels of 'popularity' of these two fields vary markedly, as do also the levels of popularity of the other two fields that are examined here, social affairs and defence. Involvement in economic affairs is concentrated in some countries, while involvement in foreign affairs is more evenly spread: economic questions thus come to be rated on a par with foreign affairs overall largely because of the answers given by British and, but less so, French, Irish, and Norwegian respondents; in the other seven cases (Swedish ministers were not asked this question), only 28 per cent of the respondents mentioned economic affairs as being of concern to 'their' prime minister. On the other hand, only three countries (France, Belgium, and Finland) score very low with respect to foreign affairs, while the other countries score between 45 and 90 per cent, the median being 58 per cent.

While the ranking on social affairs is relatively low except, somewhat surprisingly, in Ireland and France, the distribution of replies with respect to prime ministerial concern for defence divides strongly into two groups: in four countries (France, Belgium, Finland, and Austria), there is almost no involvement at all; interestingly, the first three of these four countries are the same as those that score lowest in terms of the involvement of prime ministers in foreign affairs. In the six other countries for which answers were given on this point, involvement in defence matters is substantial and even on average slightly higher than on economic questions for the majority of countries, the median for these six countries being as high as 38 per cent.

The concern of prime ministers for the organisation of governments is also said to differ markedly across countries: in three cases – Germany, Norway, and particularly France – it is very low (40 per cent or less of the ministers mention this involvement); in a further three – Belgium, Italy, and Ireland – it is intermediate (about 60 per cent of the ministers mention this involvement); finally, in Britain, Denmark, Finland, the Netherlands, and Austria, prime ministers are said to be very involved in this matter – with 80 per cent or more of the ministers mentioning it.

The involvement of prime ministers in various fields of government does therefore vary widely from country to country: almost certainly, these variations are a reflection of characteristics of the political

0

0

0

(1)

0

0

0

0

culture: perhaps one of the clearest examples in this respect is the high level of involvement of British prime ministers over all the fields of political life while Dutch ministers are said to be relatively less involved. In general, however, the effect of political culture cannot easily be disentangled from the impact of geographical characteristics (such as the size of the country) or from structural factors (such as the institutional configuration), in part because these matters, and especially the latter, can also be viewed as being the product of the political culture.

Prime ministerial style does also provide examples of variations which can be attributed in part or largely to the political culture of the countries concerned. These differences do not seem to affect the proportions of prime ministers who are regarded as passive; but there are substantial cross-country differences in the extent to which prime ministers are said to be consensus-seeking, forceful, or both consensusseeking and forceful. The proportion of prime ministers said to be consensus-seekers is largest in Scandinavia, except, surprisingly, in Sweden (but probably because many interviewees did not answer this question), in Belgium, Austria, Italy, and Ireland; it is smallest in Germany, Britain, France, Sweden, and the Netherlands. While political culture is probably an important factor in this context, it should be noted that consensus is sought most in the smaller countries (plus Italy - for understandable reasons) and least in the larger countries (plus Sweden, with the reservation already made, and the Netherlands – this last case being perhaps one of the clearest examples of the impact of the political culture of a country on prime ministerial characteristics).

The extent to which a forceful style is practised also varies markedly: it is said to prevail most in Austria, Ireland, Denmark, Britain, and the Netherlands, while almost no respondent from Sweden, Germany, or France stated that it was adopted by 'their' prime minister. How far these variations are the result specifically of cultural elements is difficult to ascertain. The country breakdown does confirm the point made earlier that a forceful style is adopted more commonly when governments are, at least occasionally, of the single-party variety, the Netherlands being the only exception in this respect. France is peculiar in another way: its prime ministers take some initiatives and they discuss matters individually with ministers, but they have neither a consensual nor a forceful style: this is probably because the French cabinet is to a large extent presidential. Whether this is viewed as a cultural or a structural point is a matter for debate, however.

Foreign affairs<sup>†</sup> Defence<sup>†</sup> Social\* Overall Economic organisation DK X A GB 100 -**≭** GB **≭** GB NL ( D **≭** SF X IRL IRL X N X IRL В X IRL 50 IRL Α **☆** DK **G**B D C DK \* SF \* D \* A **≭** GB D \* N **\*** B \* DK \* A \* NL DK X SF В ΚВ SF

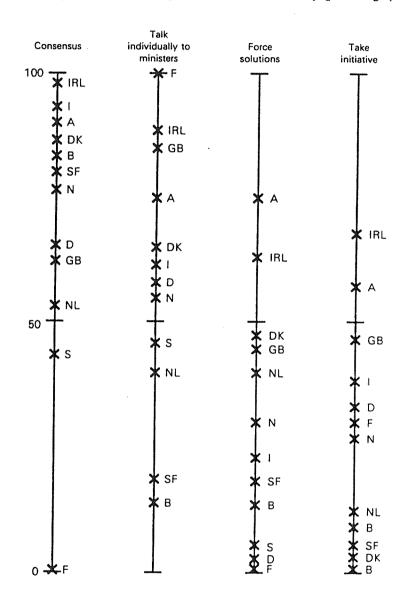
Figure 10.1 Fields of influence of prime ministers for country (percentages)

Note: Sweden is not covered

<sup>\*</sup> Germany: not able to cover social affairs.

<sup>†</sup> Netherlands: no reply on foreign affairs or defence.

Figure 10.2 Style of prime ministers for country (percentages)

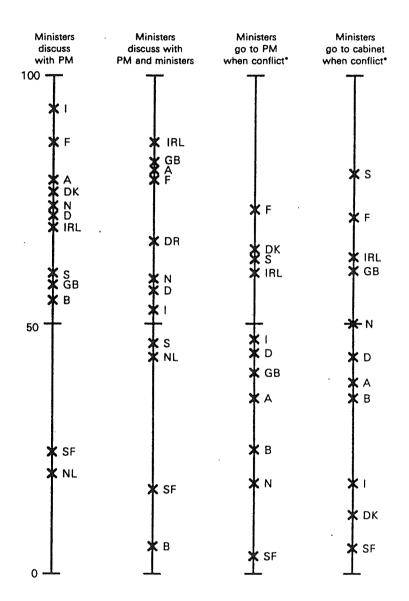


Differences in the style of prime ministers can also be noted in the context of the part played by prime ministers in order to solve coalition problems. This part varies markedly across countries, since it ranges from a high of 73 per cent among Italian ministers who state that 'their' prime ministers dealt with these problems to a low of about 20 per cent or less among their Finnish, Norwegian, and Swedish colleagues. Irish and Austrian prime ministers are said to be involved in coalition problems by about three-fifths of the respondents who belonged to coalition governments, a proportion that is higher, if only to a limited extent, than that which is found among their Danish and Dutch colleagues (around 50 per cent) and appreciably higher than the one found among French, Belgian and German ministers (around two-fifths).<sup>14</sup>

There are also some variations in the apparent influence of prime ministers over time across countries. The largest proportions of respondents stating that the influence of prime ministers increases over time are to be found in France, Britain, Ireland, and Austria; the largest proportions of respondents who hold the converse view are to be found in Norway, as well as in Austria and Ireland. In the other countries, the proportion of prime ministers whose influence is judged to have changed is small, though there is a tendency for increases in influence to be noted in Italy and Denmark and for decreases in influence to be noted in Germany. These differences are not large enough for definite conclusions to be drawn about the impact of the political culture in this respect, however; furthermore, a structural factor may be at play since the countries in which increases of influence are most noted are also those in which governments have at least sometimes been of the single-party variety (Swedish ministers were not asked this question).

Finally, there are also marked cross-national differences in the role of prime ministers between France, Ireland, Denmark, and Sweden, on the one hand, where ministers go often to 'their' prime minister when they have a problem, and Finland where they scarcely do so; the other countries are located between these two extremes. There is thus a tripartite division over the roles that ministers ask 'their' prime ministers to adopt, a tripartite division that is replicated at the level of the extent to which ministers go to the cabinet when they are in conflict with an important minister: there might therefore be here a characteristic of the political culture. The main differences in ranking in this context concern Britain, where ministers are likely to go more frequently to the cabinet than to the head of the government to solve

Figure 10.3 Role of prime ministers for country (percentages)



Note: \* not able to cover Netherlands.

conflicts with important ministers, and Denmark and Italy, where the converse is true.

Cross-national variations thus provide some indication of the relative part played by political culture and by general structural factors in shaping the characteristics of Western European prime ministerial rule. By and large, the role of prime ministers is perhaps the aspect that is most affected by 'idiosyncratic' country characteristics, as ministers seem to go to 'their' prime ministers (and to the cabinet) when they have problems as a result of certain political traditions. The impact of the political culture is less clear with respect to fields of prime ministerial involvement and to the style of heads of government. These are elements in which, as we saw, the single-party coalition distinction plays an important part.

Other structural factors seem also to compete with cultural factors in shaping the forms of prime ministerial rule. Size of country can thus be important. Institutional differences, such as the part played by the head of State, are essential elements, though, as in the case of France where it can be claimed that this characteristic is cultural as well as structural. Indeed, other factors may also be regarded as mixed or hybrid: each cabinet tends to be shaped according to whether it is a coalition or a single-party government, or whether christian democrats are in power rather than conservatives or socialists: it then becomes difficult, if not impossible, to determine whether we are confronted with a structural or a country-specific cultural factor.

There are none the less some cases where country-specific factors appear to play a prominent part, not merely in terms of the role of prime ministers but with respect to the style and the fields of involvement. Perhaps the clearest example concerns the Netherlands, where prime ministers appear not to share many of the characteristics of heads of governments in coalitions: their style is more forceful and they are more involved in most fields of politics; the long tradition of an executive-centred parliamentary system in the Netherlands may thus explain why that country's cabinet system is in some respects closer to the British cabinet system than to those of other coalition countries. This does not mean that there are no other examples of large and direct influence of a country's political culture over prime ministerial characteristics. It seems, however, that, except perhaps with respect to the specific roles of heads of government, cultural idiosyncrasies have more commonly a diffuse and indirect effect and affect prime ministerial characteristics essentially in combination with structural factors.

0

0

0

0

# FIELDS OF INVOLVEMENT, STYLE, AND ROLE OF PRIME MINISTERS AND CABINET DECISION-MAKING PROCESSES

The fields of involvement, the styles, and the roles of prime ministers are likely to be related to cabinet decision-making processes. To discover the extent of such a relationship, the indicators that can be used are those that helped to assess the centrality of the decisions taken by cabinets, the collective character of these bodies, the extent to which their structure is collegial or hierarchical, and the incidence of conflicts within them.<sup>15</sup>

In general, prime ministerial characteristics do not seem to have any effect on the amount of conflict in cabinets and they seem to have only a small impact on the collective character of these bodies. On the other hand, both the centrality of cabinets and the degree to which these are collegial or hierarchical appear markedly shaped by two of the three sets of prime ministerial characteristics that have been examined in this chapter, the fields of involvement and the style of heads of government.

# The lack of relationship between prime ministerial characteristics and the amount of conflict in cabinets

In the eyes of ministers, the amount of conflict in cabinet is not related to any of the characteristics of prime ministers that were analysed in the course of this chapter. Disagreements are no more or no less prevalent whether prime ministers are involved in economic affairs, in foreign affairs, in both, or in neither. They are no more and no less prevalent whether prime ministers are concerned or not with the overall governmental organisation. The style, consensual or forceful, does not appear to have an incidence either, any more than the role that ministers ask 'their' prime ministers to adopt.

These negative findings can be regarded as somewhat surprising: a relationship between levels of conflict and the style of prime ministers or the extent of involvement in political life could have reasonably been assumed. Forceful prime ministers might thus have been expected to provoke more conflict, while consensus-oriented heads of government might have been regarded as likely to endeavour to reduce conflicts. Somewhat comparable comments might have been made about prime ministers concerned with economic matters in contrast to those who are concerned with foreign affairs. Indeed, more 'laid back' prime ministers who let issues go to cabinet might have been expected to allow more conflicts to develop. This is not the case: the origin of

conflicts has therefore to be sought in the nature of the problems, in the overall structure of the cabinet system, or in the personality of the members of the cabinet rather than in the characteristics of the involvement, style, or role of prime ministers.

# The limited relationship between prime ministerial characteristics and the collective character of the cabinet

Ministers were asked to state whether they or their colleagues acted often, occasionally, or rarely beyond their departmental competence: the answers to this question give an idea of the extent to which cabinets can be regarded as collective. About a third of the respondents stated that acting beyond departmental competence was common in the cabinets to which they belonged, slightly over half said that such a behaviour was occasional, and a very small proportion claimed that it was rare.

There is a relationship, but only a limited one, between the answers to this question and some of the prime ministerial characteristics that have been examined in this chapter. The role of the prime ministers is not related at all: ministers are said to discuss issues with 'their' prime minister or to go to 'their' prime minister when they are in conflict with an important minister to the same extent whether ministers are more or less likely to act beyond their departmental competence and, therefore, whether the cabinet is more or less collective.<sup>16</sup>

There is, on the other hand, some relationship with respect to style of behaviour and to fields of involvement. In terms of style, as might have been expected, consensus-oriented prime ministers are more likely to be found in collective cabinets than prime ministers who are forceful or even than prime ministers who are both forceful and consensus-oriented; ministers who take initiatives are also less likely to be found in collective cabinets. The relationship is not very strong, however: there are many cases of cabinets in which ministers commonly go beyond their departmental sphere in the context of a forceful prime minister.

The extent and type of involvement of prime ministers is also somewhat related to the collective character of the cabinet, but this relationship is not entirely straightforward. Prime ministers who are concerned with all or most fields of government are more likely to be found in collective cabinets in contrast to those who are not involved in either foreign affairs or the economy, but the relationship stops at this point: the level of prime ministerial concern with the general

Collegiality of the cabinet and style and fields of involvement of Table 10.10 prime ministers (percentages)

()

0

0

|                          | Ministers act beyond their competence |              |    |    |       |
|--------------------------|---------------------------------------|--------------|----|----|-------|
|                          | Often                                 | Occasionally |    |    | Total |
| Both consensual and      |                                       |              |    |    |       |
| forceful                 | 36                                    | 61           | 1  | 2  | 100   |
| Consensual               | 45                                    | 47           | 1  | 7  | 100   |
| Forceful                 | 19                                    | <b>7</b> 7   | 4  | -  | 100   |
| Neither                  | 29                                    | 59           | _  | 12 | 100   |
| Total                    | 40                                    | 54           | 1  | 5  | 100   |
| Both foreign and economy | 42                                    | 52           | 3  | 3  | 100   |
| Foreign only             | 45                                    | 54           |    | 1  | 100   |
| Economy only             | 19                                    | 61           | 15 | 5  | 100   |
| Neither                  | 29                                    | 61           | 2  | 8  | 100   |
| Total                    | 35                                    | 56           | 5  | 4  | 100   |

organisation of the government is the same irrespective of the extent to which the cabinet is collective. Moreover, collective cabinets are more likely to be headed by prime ministers who are involved in foreign affairs than by prime ministers interested in the economy. Overall, the relationship between the collective character of the cabinet and prime ministerial characteristics is thus almost U-shaped: the least collective governments are those where prime ministers are little involved as well as those where prime ministers are forceful. A global involvement associated with a stress on consensus on the part of the prime minister is likely to be associated with a collective cabinet.

# The sizeable relationship between the centrality of the cabinet and prime ministerial characteristics

As was noted in earlier chapters, ministers were asked whether, in their experience, the cabinet was an arena where issues were debated and could therefore be described as 'central' to decision-making processes. About a third of the interviewees stated that this was always the case, somewhat under half said that this was the case sometimes, and a little over 10 per cent stated that this was not the case.

There is a close association between two of the three aspects of prime ministerial characteristics that we examined in this chapter - namely the extent and nature of the involvement and the style of behaviour – and the extent to which the cabinet plays a central part in decision-making. There is even some relationship with respect to the role of heads of governments, but it is limited and perhaps purely accidental: the cabinet is regarded as more central by those ministers who go to the prime minister either when they are in conflict with an important minister or when they wish to bring a matter to the cabinet than by those ministers who either go to the prime minister in both cases or not at all. This is somewhat peculiar since, as we saw, there is a tendency for both these answers to be related to each other.<sup>17</sup>

The relationship is more apparent with respect to the extent and nature of the fields in which prime ministers are concerned. Where prime ministerial involvement is limited, the centrality of the cabinet is also limited: little over a quarter of the prime ministers concerned only with the general organisation of governments belong to cabinets that are regarded as discussing major issues; the proportion rises to a third among those prime ministers who are involved in foreign affairs and to 38 per cent among those who are involved in economic matters.

There is also a marked relationship betwen the style of prime ministers and the centrality of the cabinet, though the direction of the relationship is perhaps not the one that might have been expected. Only a third of the respondents who stated that 'their' prime minister was consensus-oriented also said that the cabinets to which they belonged were a central arena for issue-debate; the proportion rises to two-fifths among the interviewees who stated that 'their' prime minister's style was forceful. In fact, it is among heads of governments who are said to practise both a consensual and forceful style that one finds the largest proportion (46 per cent) of ministers stating that the cabinet is always an arena for issue-debate: the prime ministers whose style is forceful and only forceful are indeed also more frequently said to belong to cabinets in which issues are not just not debated occasionally but not debated at all (seven out of twenty-seven cases as against 15 per cent on average).

This last figure is too small for any definite conclusion to be drawn, but it contributes to the general impression that the centrality of the cabinet is associated with prime ministers who are markedly involved and who are assertive. It might have been thought that the centrality of the cabinet tended to increase as the involvement and the 'strength' of the head of government decreased. This does not seem to be the case: neither very strong prime ministers nor those who can be regarded as very weak or 'laid back' are associated with cabinets that debate major

Table 10.11 Centrality of the cabinet and style and fields of involvement of prime ministers (percentages)

0

0

()

0

0

|                          | Cabinet arena for debate |           |    |                                    |       |  |  |
|--------------------------|--------------------------|-----------|----|------------------------------------|-------|--|--|
|                          | Always                   | Sometimes | No | No reply/<br>Question<br>not asked | Total |  |  |
| Both consensual and      |                          |           |    |                                    |       |  |  |
| forceful                 | 46                       | 36        | 13 | 5                                  | 100   |  |  |
| Consensual               | 29                       | 52        | 14 | 5                                  | 100   |  |  |
| Forceful                 | 22                       | 41        | 26 | 11                                 | 100   |  |  |
| Neither                  | 18                       | 53        | 24 | 6                                  | 101   |  |  |
| Total                    | 33                       | 47        | 15 | 5                                  | 100   |  |  |
| Both foreign and economy | 34                       | 45        | 15 | 7                                  | 101   |  |  |
| Foreign affairs          | 27                       | 56        | 13 | 5                                  | 101   |  |  |
| Economy                  | 39                       | 48        | 8  | 5                                  | 100   |  |  |
| Neither                  | 25                       | 43        | 24 | 8                                  | 100   |  |  |
| Total                    | 31                       | 47        | 15 | 6                                  | 99    |  |  |

issues, in the same way that an orchestra benefits from a moderately strong director and not from one who is too strong or too weak.

# The marked relationship between the hierarchical or prime ministerial character of the cabinet and prime ministerial characteristics

Respondents were asked to state whether, in the cabinets to which they belonged, conflicts were solved by means of prime ministerial decisions, thereby suggesting that the cabinet was hierarchical or even 'prime ministerial' instead of being collegial. A third of the respondents stated that such prime ministerial intervention occurred.

There is a definite relationship between these answers and the fact that heads of government are involved in most fields of government, practise a forceful style, and have an active role in response to ministerial requests for advice or help. Not surprisingly perhaps, the weakest association can be found with respect to the role of prime ministers, although one does find some relationship between the extent to which respondents state that they go to 'their' prime ministers when in conflict with an important minister and the extent to which heads of governments are said to impose decisions.

The relationship is substantial with respect to the level and nature of prime ministerial involvement in fields of government and with respect to the style of this involvement. Under a fifth of the prime ministers (18 per cent) who are not involved in foreign affairs and the economy are said to solve cabinet problems by imposing decisions; over half (54 per cent) of the prime ministers who are involved in both these fields are said to solve cabinet problems by imposing decisions. Only a fifth (22 per cent) of the heads of government whose style is consensual (and only 7 per cent of those who are wholly passive) are said to solve cabinet problems by imposing decisions; two-thirds of the prime ministers whose style is forceful and only forceful and 57 per cent of the prime ministers whose style is both forceful and consensual are said to solve problems by imposing decisions.

Table 10.12 Prime ministerial action and role, style, and fields of involvement of prime ministers

| Conflictual problem solved by prime ministerial decision Absolute figures % |     |     |  |  |  |  |
|---|-----|-----|--|--|--|--|
|   | Yes | No  | Yes/no<br>among those<br>giving an<br>answer |  |  |  |
| Role  |     |     |  |  |  |  |
| Ministers go to prime minister with   |     |     |  |  |  |  |
| problem and when they are in conflict                                       |     |     | <b></b>                                      |  |  |  |
| with an important minister  | 67  | 58  | 54   |  |  |  |
| Only go to prime minister with problem                                      | 38  | 53  | 42   |  |  |  |
| Only go to prime minister if there is                                       | 13  | 11  | 54   |  |  |  |
| a conflict with an important minister Neither                               | 21  | 49  | 30   |  |  |  |
| Neither   | 21  | 47  | 30   |  |  |  |
| Style   |     | ••  |  |  |  |  |
| Both consensual and forceful  | 50  | 38  | 57   |  |  |  |
| Consensual only   | 40  | 143 | 22   |  |  |  |
| Forceful only   | 17  | 10  | 63   |  |  |  |
| Neither   | 1   | 14  | 7  |  |  |  |
| Fields of involvement   |     |     |  |  |  |  |
| Both foreign and economy  | 61  | 52  | 54   |  |  |  |
| Foreign only  | 20  | 34  | 37   |  |  |  |
| Economy only  | 35  | 26  | 57   |  |  |  |
| Neither   | 13  | 61  | 18   |  |  |  |

0

0

0

(1)

A hierarchical or 'prime ministerial' cabinet thus tends to be led by a head of government whose style is forceful and whose involvement is broad. The link between a hierarchical structure and both a forceful style and a broad involvement on the part of prime ministers refers to the remark made earlier in this chapter that forcefulness of style and a broad involvement tend to go together: from this combination emerges a greater desire of prime ministers to solve cabinet problems by imposing decisions (and possibly a greater ability to do so). Yet there are also 'prime ministerial' governments in which the head is not forceful and not widely involved in political life while some prime ministers who are forceful and widely involved in political life belong to cabinets that might be collegial as they are not described as hierarchical or 'prime ministerial'. The relationship between strong leadership and a tendency for the cabinet to be hierarchical does exist, but it is not overwhelming; there are also many contemporary Western European governments that are in no sense 'prime ministerial'.

Ultimately, the most important question about prime ministers is whether they do 'make a difference'. It has been suggested by Asquith, the former British Prime Minister, that 'the office of the Prime Minister is what its holder chooses and is able to make of it', while Neustadt points out that "powers" are no guarantee of power'. 18 Many leadership studies are also concerned with the 'human factor' in politics. 19 One way of attempting to assess variations is to look at the extent to which prime ministers are 'reputed' to have been successful. For this study, experts were asked to state, independently from the ministerial interviews, the part played by the five most important prime ministers in their respective country along a number of given dimensions and to rank these according to their 'strength'. 20 The prime ministers selected at the top of the list in each country were: Hansson (Sweden), Schmidt (Germany), Lubbers (Netherlands), Spaak (Belgium), Thatcher (United Kingdom), Lemass (Ireland), Kreisky (Austria), Kekkonen (Finland) and Gerhardsen (Norway); for France, presidents were named rather than prime ministers and, hardly surprisingly, De Gaulle was at the top of the list. This information was then compared to that of the cabinet ministers interviewed for this study.

There is a substantial difference between the way these prime ministers were rated and the way others were assessed. Top leaders are said to exercise more influence on almost all aspects of government, although they are particularly influential in foreign affairs. They

Table 10.13 'Top' leaders and other prime ministers compared (percentages)

|                                  | Top leaders | Other prime ministers |
|----------------------------------|-------------|-----------------------|
| Role                             |             |                       |
| Going to prime minister          | 72          | 58                    |
| Going to prime minister          |             |                       |
| in conflict with other ministers | 56          | 36                    |
| Style                            |             |                       |
| Consensual                       | 59          | . 66                  |
| Forceful                         | 31          | 25                    |
| Fields of involvement            |             |                       |
| Organisation of government       | 73          | 52                    |
| Foreign affairs                  | 55          | 34                    |
| Economy                          | 52          | 40                    |

resemble other prime ministers in that they engage in consensusbuilding, but they are more active than other heads of government: they talk to ministers individually and take more initiatives than the rest of the prime ministers. In terms of their role, they are appealed to slightly more often in the case of conflicts between ministers. Overall, they impose decisions on ministers appreciably more often than other government heads.

As far as the bulk of prime ministers is concerned, the evidence does suggest that, overall, there are both a number of structural differences and a continuum resulting from country specificities and, almost certainly, personality characteristics. The structural distinction that plays the greatest part is that between single-party and coalition cabinets: in single-party cabinets the prime minister clearly enjoys more power and also makes frequent use of it, although, in the main, prime ministers in single-party governments do not use the strongest weapons at their disposal and, for instance, engage in consensus-building to a substantial extent. This task might be easier for them, however, not only because of the relatively homogeneous character of the cabinet, but because other cabinet members know that, if a consensus does not emerge, the prime minister can use other and stronger means. Yet there is also a continuum in that country specificities shape the characteristics of prime ministerial involvement, style, and role, even if they often do so in combination with structural characteristics. Since such a continuum exists, favourable institutional and political

0

0

0

0

0

conditions can result in some cabinets being very close to being 'prime ministerial'.

Yet strong 'prime ministerial' rule is not characteristic of the majority of Western European cabinets. Many leaders are not deeply involved in important aspects of political life; the majority have a consensual style; ministers are generally inclined to discuss with the prime minister the matters that they wish to raise in cabinet, but in cases of conflicts with important ministers, heads of governments are far from being always involved. The picture of prime ministers imposing their will on reluctant ministers is clearly a marked exaggeration which fits only some cabinets and even these only some of the time.

The analysis that is conducted here does not make it possible to determine how far prime ministers have become or are becoming more 'powerful' by being involved in more matters, by being more often forceful, by adopting a more central role and, ultimately, by imposing more often their decisions on their colleagues. It is possible, indeed likely that such an increase may have taken place, though it must be remembered that many prime ministers of the past have been very powerful, both in the democratic nations of north-western Europe and in the authoritarian empires and kingdoms of central Europe. Whatever evolution there may have been, it remains clear that the decline of cabinet government, if such a decline has taken place, is not a result exclusively, nor perhaps even primarily, of an increase in the power of prime ministers.

### Notes

1. See Chapter 3, passim.

2. There is a substantial literature on the role of contemporary prime ministers, primarily British. R.H.S. Crossman published his views on 'prime ministerial' cabinets in the Preface he wrote in 1966 to a new edition of Bagehot's Cabinet Government. See also J.P. Mackintosh (1977b), passim. A more recent definition of 'prime ministerial' government has been given by P. Dunleavy and R.A.W. Rhodes (1990), who have identified three different modes of prime ministerial government: (1) by generally having the ability to decide policy across all issue areas in which the prime minister takes an interest; (2) by deciding key issues which subsequently determine most remaining areas of government policy; (3) 'by defining a governing ethos, "atmosphere" or operating ideology which generates predictable and determinate solutions to most

policy problems, and hence so constrains other ministers' freedom of manoeuvre as to make them simple agents of the premier's will' (p. 8).

- 3. See the substantial literature on the subject quoted in the bibliography at the end of this volume.
- 4. The analysis of the relationship between these variables shows that there are two factors, one corresponding to home affairs and the other to external affairs (including defence). The factor loadings are:

|           | F 1    | F 2    |
|-----------|--------|--------|
| Economy   | .40111 | .83868 |
| Social    | .21848 | .88901 |
| For. aff. | 42272  | .22574 |
| Defence   | .89116 | .42832 |

5. This typology is based exclusively on responses to involvement in foreign affairs and economic affairs involvement in order not to have too many missing data. As there is a close relationship between economic and social affairs, on the one hand, as well as between foreign affairs and defence, on the other, and as the proportion of prime ministers singling out social affairs and/or defence is relatively small, a typology including only foreign affairs and the economy provides a satisfactory impression of the proportion of heads of governments falling into each broad category.

6. In this respect, too, there are two factors, corresponding to a consensual and a forceful approach. The factor loadings are:

|                          | F 1    | F 2    |
|--------------------------|--------|--------|
| Consensus                | .19333 | .80797 |
| Talk to ministers indiv. | .33691 | 72908  |
| Forceful                 | .84201 | .18901 |
| Taking initiatives       | .81220 | 30834  |

7. The figures are the following: no change 180 (44 per cent); increased influence 54 (13 per cent); decreased influence 41 (10 per cent) with 135 respondents (33 percent) not replying or not being asked that question.

8. There is only one factor corresponding to all types of prime ministerial roles. This suggests in particular that the fact of going to the prime minister in case of conflict with an important minister is associated with the more general tendency to go to the prime minister before raising issues in cabinet.

9. The figures are: going to the prime minister and to the cabinet:73; going to neither: 111; going to the prime minister only: 83; going to the cabinet only: 70; missing data: 73.

10. While 36 per cent of the ministers from coalition governments say that they go to the prime minister in cases of conflict with an important minister, as against 42 per cent of the ministers from single-party majority governments, the corresponding proportions of respondents stating that they go to the cabinet in such situations is respectively 27 and 62 per cent.

11. Among the parties the distribution of active ministers is: soc. 13, lib. 13, chr.dem. 10, cons. 2; of passive ministers it is:

soc. 18, lib. 16, chr.dem. 21, cons. 2.

0

0

0

0

Among single-party majority governments the distribution is: soc. active 31, passive 3; chr. dem, active 0, passive 3.

- 12. 32 Conservative respondents stated that 'their' prime minister increased in influence, as against 6 who said that he or she declined in influence: the corresponding figures for liberals were 11 and 17, for socialists, 16 and 8, and for christian democrats, 5 and 10. If one controls for the single-party/coalition distinction, the distribution among coalition governments is: soc. more influence, 12, less influence, 6; chr. dem. more influence, 3, less influence, 5.
- 13. On average, as we saw in Table 10.4, 23 per cent of the ministers stated that 'their' prime minister was both consensual and forceful, 45 per cent that they were consensual only, 7 per cent that they were forceful only, and 4 per cent that they were neither: the proportions were fairly similar for socialists, liberals, and christian democrats, while, for conservatives, they were respectively 33 per cent, 25 per cent, 37 per cent, and 3 per cent.
- 14. The proportion of ministers from coalition governments stating that 'their' prime minister had influence over coalition problems varied from 13 'yes' answers and no 'no' answers in the Netherlands to 6 'yes' answers and 31 'no' answers in Finland.
- 15. See Chapter 3, where these four types of variables are analysed in detail.
- 16. The figures are: discuss issues with prime minister: yes 243, no 126. Go to prime minister in case of conflict with an important minister: yes 148, no 176.
- 17. The figures are: discuss issues in cabinet always, 105, sometimes 153, never 40.
- 18. R. Neustadt (1992), p. 10.
- 19. J. Blondel (1987), passim and in particular Chapter 4.
- 20. P. Gerlich and W.C. Müller (1988).

# The Political Culture of Central Europe Sonderdruck aus: Peter Gerlich und Krzysztof Glass (Hg.) Wege aus der Krise. Mitteleuropäische Phantasmagorien, Wien, Köln, Weimar: Böhlau 1993, 30-42.

### PETER GERLICH

# The Political Culture of Central Europe A Comparison of Parties and Perceptions

# I. Introduction

As a matter of fact one could not maintain that democracy has really been developed with us, none of our parties really represents interests in the sense of being parties of business, of farmers or of workers. In Budapest the joke goes that while previously one had to bribe one party now one has to bribe six! To put it quite bluntly: one has the impression that dictatorship has remained constant, that only the slogans have changed. But the point is to change realities.

Istuan Eörsi

The introductory quotation does not sound too encouraging. The Hungarian writer Istvan Eörsi spoke to an Austrian journalist in February 1992. His statement was an answer to the question whether things really had deteriorated since socialism was abolished. In a sense, at least from an Austrian perspective, the sentiment expressed might be expected from an intellectual. Intellectuals tend never to be satisfied. In the other hand Eörsi's observation may also constitute a realistic appraisal of the present situation of the Hungarian party system. A number of political scientists have expressed similar opinions albeit in a somewhat less polemical manner. I

Hungary, like the other formerly socialist countries, is in a state of transition. Enormous changes are taking place both politically and economically. Although hopes and expectations at first pointed in the direction of an easy change it is clear by now that these transitions are far from painless to achieve and that they lead to great difficulties especially also on a psychological level. These psychological dispositions of course in turn also feed back into the structural changes and become a codeterminating factor both for the development and the success of structural reforms. This is of particular relevance for the party system. If general elections and free political competition is introduced – as has indeed happened in all of the new European democracies – it is ultimately the collective mind and imagination of society which will determine the

<sup>1</sup> Agh 1992, Taylor 1992, Pridham 1992

0

0

6

0

structure of the party system. New political leaders may make offerings to the public, but the public, through its electoral behaviour will structure the party system.

It was with ideas like these in mind that a team at the University of Vienna undertook to conduct an empirical survey study of the development of public opinion in three of the new central European democracies namely Czechoslovakia, Hungary and Poland during 1991.<sup>2</sup> Some first preliminary results of this comparative project – it was possible to compare the data also with Austrian ones – will be presented in this paper.

It shall be attempted, however, to connect this presentation (which will not really contradict the Eörsi statement) with some more general reflections, first about the development of political parties in a new situation like this, reflections which will be given the direction of developing a natural history of political parties. Second a model of the enormous changes in public attitudes and therefore political culture will be developed and third the attempt will be made to propose to learn from the Austrian experience with respect to the future development of the new central European democracies. In line with the empirical data available my remarks will primarily be directed towards the three transition countries mentioned above.

# II. Towards a Natural History of Political Parties

If a European political scientist undertakes to explain and predict the development of political parties in the new democracies the theories of Stein Rokkan immediately come to mind.<sup>3</sup> However fascinating his ideas and concepts about the development of Western European Party Systems may appear, I feel that they were directed towards a slow stream of a certain historical experience, which does not necessarily make them applicable to a situation in which we are faced with a different historical experience and with a sudden, even explosive turnabout. To apply causal modelling along Rokkanian lines may quickly turn out to become a futile exercise.<sup>4</sup> It could however be the case that some more abstract models might be more appropriate<sup>5</sup> and so the attempt shall be undertaken to develop a few preliminary ideas along such lines.

I proceed from the assumption that if a competitive and new system is introduced as the consequence of a farreaching transformation, certain tendencies may be expected which will apply both to individual parties as well as to the party system. I consider these tendencies the quasi natural consequence of rational behavior on part of the political elites as well as on part of the electorate. My main expectation is that the political market will serve a function of restructuring the political supply and if no

<sup>2</sup> Gerlich/Plasser/Ulram 1992

<sup>3</sup> Rokkan 1970

<sup>4</sup> cf Berglund/Dellenbrant 1991, 213 as well as Cotta 1992

<sup>5</sup> cf Agh 1992, 15 ff.

considerable external shocks shall happen, one might expect that both individual parties as well as the whole party system as a consequence of a quasi natural selection will follow the path of a so to say natural history of political parties.

Fig. 1
A Typology of Parties

| few many general committee catch-all |
|--------------------------------------|
| general committee catch-all          |
| goals                                |
| specific cell class                  |

Let us first look at individual parties. Applying a simple typology of parties which I have, in the past, found useful to describe the development of for example Austrian parties over time. The present new parties in the transition countries one could now place, as many observers from our discipline as well as many intellectual witnesses quoted above confirm, in the upper left corner. Most new parties in the new democracies consist mainly of groups of activists who try to appeal rather diffusely to the electorate. I see here a parallel to other parliament-generated parties of the 19th century which one might term committee parties, consisting only of committees of activists. For this reason, in a sense, the new parties today seemingly only representing themselves, do not really constitute such a new or pathological phenomenon. However, if party elites want to succeed in the future they will have to try to move either to the right in our little scheme or down or both. They will have to establish better defined links to voters and political interests, in this also following the path of Western mass parties before them. If party elites fail to try to widen and deepen their constituency they will be crowded out of the political market by those which do. Therefore, by and large these down and right developments can be expected.

At the level of the party system or more precisely at the level of the motivational structures of the electorate these tendencies will have the effect of on the one hand making voters surer of their choice, therefore reducing volatility which in a completely

0

0

0

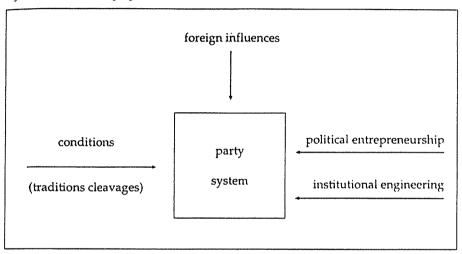
0

0

0

new situation has to be expected to be rather high.<sup>6</sup> On the other hand this preference stabilization can also be expected to lead to a concentration of the party system for the simple fact that those parties which are more successful in the direction of deepening and widening their appeal, will crowd out those that are not so convincing. A kind of natural selection will take place also in this respect.<sup>7</sup>

Fig. 2
Influences on the Party System



Trying to look at these developments from another perspective and making my position clearer I think one can conceptualize the party system – and one has to remember that in the last resort that always means the collective preferences and perceptions of the electorate – as being influenced by on the one hand certain so to say objective conditions. Certain traditions of earlier party positions may play a role here although one could maybe have expected that after half a century memories might fade. And this actually has also taken place, by and large there has been no revival of old precommunist democratic parties. However, other cultural traditions may also play a role for example nationalistic or ethnic identity feelings or traditional preferences for certain types of leadership, e. g. populism or as in the Czechoslovakian case a propensity towards intellectuals as national leadership figures. Another set of objective factors are social and especially economic conditions which might have quite a

<sup>6</sup> of Agh 1992, 17

<sup>7</sup> cf Agh 1992, 25, Pridham 1992, 23, Taylor 1992, 2 and Berglund/Dellenbrant 1992, 219

<sup>8</sup> Agh 1992, and Berglund/Dellenbrant 1992, 220 f.

strong influence upon the collective preference structure. On the other hand so to say subjectively political elites as political entrepreneurs have the possibility and indeed the task to make offerings to the public, which may overcome all objective determinants, especially in a completely new transition situation. One set of rather important instruments available to the elites are measures of institutional engineering. Especially the organization of the electoral system may have a great direct and indirect effect on voter preference structures. Finally it is quite clear that, particularly in East Central Europe today, the impact from the outside is rather relevant, be it in the form of providing models for democracy or in the form of concrete assistance e. g. to specific parties.

To sum up I think one could well expect a fourfold development to take place in the new democracies. On the level of political parties one may expect processes of deepening and widening of constituency relationships and consequentially one may expect on the level of party systems a process of stabilization and concentration. I think that if these expectations are realized the new democracies will follow lines of development taken also in other transition situation – without detailed analyses at least post 1945 Italy and Germany as well as past Franco Spain come to mind. <sup>11</sup> However, as has been mentioned, the possibility cannot be excluded that strong external shocks may also lead the political systems into other directions.

# III. Vicissitudes of Cultural Transition

After stressing the importance of the collective – cultural – perceptions for the development of the party system and before looking at some results of our comparative surveys, it might be useful to reflect briefly about the enormous process of change which must have been taking place in peoples' minds in the new democracies. From a Western European perspective it is all too easy to underestimate the far reaching reorientations involved.

While it was not yet possible to conduct empirical surveys in the then still socialist systems, speculations, which were indeed proven by the events of 1989, assumed that earlier a kind of dual political culture existed so to say cutting through most individuals (Brown 1984). On the one hand they had to participate in the far reaching political activities of the regimes and pay at least lip service to their official value systems. On the other hand people in their private worlds tended to try to preserve their own real values supposedly often directed against official values.

<sup>9</sup> cf Elkin 1990

<sup>10</sup> Berglund/Dellenbrant 1991, 219

<sup>11</sup> cf. Berglund/Dellenbrant 1991, 219 and Gangas Peiro 1992

0

0

0

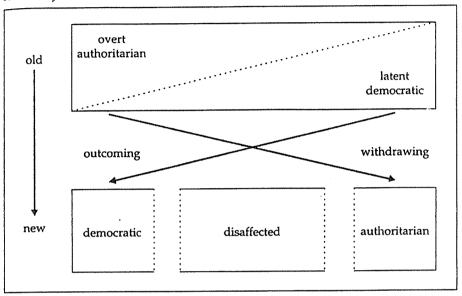
0

0

0

0

Fig. 3 A Model of Cultural Transition



Now all this has radically changed. The once secret private orientations are allowed to come to the fore and may indeed even have become something like the new officially approved values. On the other side the old traditions which cannot in all cases have become irrelevant overnight, particularly among those who benefitted materially in the old regime, are now accorded an at least to some extent negative status. To these processes of changing sides must also come the frustrations following the disappointed expectations. As might have been predicted the transition has at first in many ways led to a deterioration of every day living conditions. Improvements can only be expected in the future. All these experiences must lead to increasing disaffections, both transitional crosspressures and relative deprivations are well known sociopsychological mechanisms which encourage opting out and abstention. 12

One can therefore expect to find a high degree of orientational uncertainty among the publics of the new democracies as well as some dissatisfaction and frustration. Although this dissatisfaction, the frustration that the revolution does not achieve the good society, does particularily affect intellectuals<sup>13</sup>, Eörsi may be quite right also as far as the masses are concerned. And the distance between political parties and their

<sup>12</sup> cf Sztompka 1991

<sup>13</sup> Dahrendorf 1991

constituencies should also be expressed at least in a comparative perspective by a relative lack of party identification. Likewise authoritarian legacies may still have quite some relevance.

# IV. A Comparison of Perceptions

The following data constitute only a first selection of a more comprehensive and elaborate research project. I shall attempt to first give a certain impression of rather emotional attitudes which reflect the shocks and relative deprivations of transition and indirectly underline the elite character of present political parties in the new democracies. Second some information about expectations and normative conceptions of politics will illustrate both a quite sophisticated understanding of representative democracy and the legacy of older orientations. In general it may be stated from the outset that the three countries differ – proving their national individualities – but they differ also in a surprisingly consistent way.

Tab 1
Comparative Political Interest (Percent characterizing their interest in politics as . . .)

|                  | С  | Н  | P  | Α  |
|------------------|----|----|----|----|
| Strong           | 25 | 14 | 12 | 27 |
| Strong<br>Slight | 55 | 40 | 35 | 39 |
| Non existing     | 19 | 25 | 31 | 11 |

Source: For this and later tables national surveys conducted in 1991. Missing percentages refer to no answers. See Gerlich/Plasser/Ulram 1992

Tab. 1 compares degree of interest in politics. In general it is rather low evidencing the tendency towards disaffection. Interest is strongest in Czechoslovakia, weaker in Hungary, weakest in Poland. In this respect Austria does not differ much from its northern neighbour. Without the considerations developed above one might have expected a higher level of interest in countries undergoing a period of intensive change.

Tab 2
Comparative Party Identification (Percent identification with a party)

|                  | С  | Н  | P  | Α  |
|------------------|----|----|----|----|
| Strong<br>Medium | 10 | 6  | 6  | 18 |
| Medium           | 17 | 18 | 10 | 20 |
| Weak             | 2  | 7  | 3  | 6  |

Source: See Tab. 1

(

0

0

0

0

This pattern is repeated if one looks at Tab. 2 documenting individual identification with one of the existing parties. Public support for parties is very low in the new democracies. Overall it is much higher in Austria, which is admittedly a country with a strong tradition of influential parties, although during recent years support has rather tended to decline. Czechoslovakia again shows a higher level of identification than the two other transition countries.

Tab 3
Comparative Trust in Institutions (Percent of high confidence in . . .)

| *          | С  | Н  | Р  | Α  |
|------------|----|----|----|----|
| Parties    | 23 | 15 | 7  | 44 |
| Parliament | 33 | 29 | 18 | 31 |
| Government | 45 | 25 | 26 | 33 |

Source: See Tab. 1

Tab. 3 is quite intriguing. It shows the comparative trust in three political institutions which in political theory of course hang closely together: parties, parliament and the government. The publics of the new democracies show a remarkable preference for the more governmental institutions. The trust in parliament and government is on average much higher than the trust in parties. People seem to have lost confidence in the existing political parties but they still believe in parliaments and they have hopes with respect to governments. It might be that indirectly this also demonstrates a continuity of attitudes carrying over from the ancient regime. The comparison with the Austrian case shows a relationship which one would tend to expect in a more institutionalized democracy: higher trust, relatively speaking in political parties, which after all one votes for, more scepticism vis a vis parliaments and governments.

Tab 4
Comparative Support for One Party System (Percentages)

|         | С | Н  | P  | Α |
|---------|---|----|----|---|
| Support | 9 | 17 | 19 | 5 |

Source: See Tab. 1

We now turn to more normative expectations: How should the system be organized, how should representatives behave? First a so to say negative aspect, support for a one party system. The question was:

"Do you believe it is better for a country to have only one party assuring greater unity or to have more parties to express different opinions?"

Not completely unimportant percentages of the public opted for the non-democratic

answer, even if the figures are not extremely high. These figures clearly represent a legacy of the earlier autocratic system. Again the familiar gradient between countries can be observed, again the "old" democracy, Austria, exhibits a lower figure. This should, however, not distract from the fact that an authoritarian potential still exists in Austria. This becomes clearer if one personifies the question asking for preferences for a strong man on top.<sup>14</sup>

Tab 5
Comparative Concepts of Representation (Percentages behaving . . .)

|  | С  | Н  | P  | Α  |
|--|----|----|----|----|
| Parties necessary to represent people's will | 74 | 52 | 67 | 77 |
| Referendum preferable to periodic elections  | 71 | 73 | 72 | 80 |

Source: See Tab. 1

The next table documents concepts of democracy. In contrast to the low support for existing parties the normative role of parties, their necessity in a democracy, is strongly supported, again more in Czechoslovakia than in the two other countries. Austria shows a still higher figure. The contrast between concrete dissatisfaction and abstract aspirations can only be interpreted as a result of experiences constituting great disappointments. They indirectly show the opportunities which in principle exist for creative political entrepreneurship. That a high propensity exists for the use of referenda reflects a seemingly universal aspiration of the average citizen to be asked for his opinion. This aspiration exists both in old and in new democracies.

Tab 6
Comparative Legislative Role Concepts
(Percentages believing that members of parliament should . . .)

|                         | С  | Н  | P  | А  |
|-------------------------|----|----|----|----|
| Follow personal opinion | 34 | 46 | 49 | 73 |
| Stick to the party line | 64 | 45 | 46 | 23 |

Source: See Tab. 1

Finally, in Table 6, alternative concepts of the role of the political representative are documented. Again publics in the transition states show strong normative convictions concerning party-deputy relationships. There is a tendency especially strong again in Czechoslovakia to bind the legislator to party discipline. In Austria the mood has been

<sup>14</sup> cf. Gerlich/ Ucakar 1981

(1)

0

0

0

**(**1)

changing, particularly during the last decade, an overwhelming majority now appears to prefer the free mandate or, in technical terms, the trustee role.

Comparing presumably experience oriented emotional support for and more normative concepts of politics, the discrepancy between high expectations and frustrating experiences becomes once again obvious. Disaffection does not go along with disinterest and non-understanding. Rather a gulf seems to exist between is and should be.

The consistent graduation of political altitudes, more positive and definite in Czechoslovakia, least so in Poland, with Hungary in between, invites a number of possible explanations. In my interpretation the more short term explanations seem more plausible, in particular if we remember that public opinion is now very volatile in the new democracies. The most probable explanation appears to be the length of the reform process: the longer, the more disappointment. Maybe the fact that the Czechoslovak revolution was a revolution from below, while changes in the two other countries where negotiated on top may also have left its imprint on the public mind. Of course one could also link more positive attitudes to better economic performance, relatively speaking, or, if one believes in the power of tradition, even if long interrupted, in the relative length of successful democracy before communism. Likewise the previous existence of block parties might be considered to have had an effect, or possibly any number of other explanations. Future research particularly of a longitudinal kind might limit the range of possible explanations.

While it appears not difficult to explain the more positive, less governmental attitudes in the established democracy, namely in Austria, it seems, however, important to point out that to some extent similarities do exist. Publics can be compared: West and former East are no longer worlds apart.

# V. Outlook

At the end it seems appropriate to raise the most important of all: question of all: "Will democracies endure in the new states?". 16

Many observers agree that everything is possible, the strains and stresses documented and analyzed also in this paper may point in the direction of authoritarian solutions. <sup>17</sup> With Ralf Dahrendorf one can only hope that one's pessimistic theories may be falsified by reality and indeed, if anything this paper tries to argue that in a situation like the present one the element of human inventiveness and ingenuity might prove stronger than abstract reasoning based on determinist modelling. <sup>18</sup>.

<sup>15</sup> C: 23 years, H: 2 years, P: 8 years, cf Economist 1992

<sup>16</sup> Cotta 1992, 1

<sup>17</sup> Berglund/Dellenbrant 1991, 222

In this situation it might therefore be useful to briefly discuss the experience of a country which has succeeded in the process of democratization after a dual authoritarian experience namely the experience of Austria. 19

The Austrian case could maybe show that a certain measure of elite cooperation might provide the stability necessary to achieve the processes of party and party system consolidation outlined at the outset of this paper. A balance has to be struck between elite competition and elite cooperation. On this basis it would then be possible to launch successful strategies of economic reforms. It should however be pointed out that Austrian elites after the transition from Nazism applied in two ways a double strategy: they did not only in a form of extraconstitutional institutional engineering introduce consociationalism ie party cooperation in parliament and government within the framework of the socalled grand coalition. But they also introduced the parallel cooperation of powerful economic interest groups in the form of modern corporatism or Sozialpartnerschaft. That these arrangements are now under attack in Austria does not reduce their value as mechanisms of overcoming a traumatic past and old conflicts in an acute crisis situation else where. The second double strategy concerned policy content. It soon became apparent that it was not sufficient to concentrate merely on economic development. In a variant of West Germany's Soziale Marktwirtschaft Austrian political elites at the same time did also try to develop a social policy, that provided a measure of security to the economically weaker groups. In this way they created and maintained the mass loyalty which provided the basis for a successful economic reform strategy.<sup>20</sup>

Finally it should not be forgotten that the international environment, particularly the Western one, provided both a political framework and through the Marshall Plan considerable material support which contributed to the success of the domestic political strategies. I cannot suppress the remark in this context that in the present situation Western Europe in this last respect does not provide that measure of support which in the long run would only serve its own interest.<sup>21</sup>

How can elites learn to cooperate? Three aspects mentioned by Pridham certainly also applied in the Λustrian case: common experience of prosecution under the Nazi regime, once again foreign support and in particular a licensing system for political parties, which certainly shortened the concentration process. While this last possibility is not available in the new democracies, the other two might certainly play a role.

Above all however it appears that the consolidation process of the party system must proceed. One can only hope that there will be enough time for the natural history of

<sup>18</sup> Dahrendorf 1992

<sup>19</sup> cf Taylor 1992, 14 ff.

<sup>20</sup> cf Lauber 1992

<sup>21</sup> see Gerlich/Glass 1992

<sup>22</sup> Pridham 1992, 14, 27, 21

()

0

0

0

0

0

political parties to evolve. P. Sztompka in an analysis of the intangibles and imponderables of the transition to democracy spoke of the dilemma of the three clocks. Three clocks run at different speed: institutional reforms in "lawyers time" can be arranged quickly, economic reform lasts much longer, but the build-up of a civil society will last for decades. It can only be hoped that it will be possible to synchronize these clocks in some way. A consolidated party system might be the means to achieve that.

### References

Agh, A., The Emergent Party Systems in East Central Europe, Budapest Papers, Budapest 1992 Ash, T. G., The Uses of Adversity, New York 1989

Bankowicz, M., Czechoslovakia - From Masaryk to Havel, Berglund/Dellenbrant 1991

Berglund, S./J. A. Dellenbrant (eds), The New Democracies in Eastern Europe, Aldershot 1991

Bibic, A. et al. (eds.), Parlamentarizem: Dileme in Perspektive, Ljubljana 1991

Brohl, L./Z. Mansfeldova, The Party System, Parliaments and the 1992 Elections, Research Paper, Czechoslovak Academy of Sciences, Prag 1992

Brown, A. (ed), Political Culture and Communist States, London 1984

Cotta, M., Building New Party Systems after the Dictatorship, ECPR Paper, Limerick 1992

Dahrendorf, R., Müssen Revolutionen scheitern?, Michalski 1991

Economist, Democracy in Eastern Europe, 1. 2. 1992, London 1992

Elkin, S. L., Citizenship and Constitutionalism in Post-Communist Regimes, in: PS: Political Science and Politics, Nr. 2, Washington 1990

Gangas Peiro, M., The Rebirth of a Party System in Spain, ECPR Paper, Limerick 1992

Gebethner, S., New Party System in the Making in Poland of the 1990s, Meyer/Ryszka 1991-

Gerlich P./F. Plasser/P. Ulram (eds.), Regimewechsel, Demokratisierung und politische Kultur in Ost-Mitteleuropa, Wien 1992

Gerlich, P./K. Ucakar, Staatsbürger und Volksvertretung, Salzburg 1981

Gerlich, P./K. Glass, Zwischen den Zeiten, Wien: Verlag des Verbandes der wissenschaftlichen Gesellschaften Österreichs, 1992

Grzybowski, M., The Transition from One-Party Hegemony to Competitive Pluralism: The Case of Hungary, Berglund/Dellenbrant 1991

Grzybowski, M., The Transition of the Polish Party System, Berglund/Dellebrant 1991

Juling, Peter, Es kommt auf die neuen demokratischen Parlamente an, in: Das Parlament, Nr. 50, Bonn 1991

Kurtán, S., Parteien und Gesetze: Abstimmungsverhalten im neuen ungarischen Parlament, in: Budapest Papers Nr. 11, Budapest 1991

Lauber, V., Demokratisierung und Wirtschaft in West- und Ostmitteleuropa (1945–1991), in: Gerlich/Glass 1992

Meyer G./F. Ryszka (eds.), Political Participation and Democracy in Poland and West Germany, Warsaw 1991

Michalski, K. (Hrsg.), Die Mühen der Ebene, Transit 3, Frankfurt 1991

Plasser, F., Parteien unter Stress, Wien 1987

Pridham, Coping with the Past, Confronting the Future, ECPR Paper, Limerick 1992

Rokkan, S., Nation Building, Cleavage Formation and the Struchning of Mass Politics, in: Rokkan (ed) Citizens, Elections, Parties, Oslo 1970

Seiler, D.-L./J. Hoffinger, Between Continuity and Innovation, ECPR Paper, Limerick 1992

Sztompka, P., Intangibles and Imponderables of the Transition to Democracy, Paper Amalfi Conference, Amalfi 1991

Taylor, C. L., Parties in Search of Cleavages: Elite-Mass Linkages in Hungary, ECPR Paper, Limerick 1992

Ulram, P., Hegemonie und Erosion. Politische Kultur und politischer Wandel in Österreich, Wien 1990

# Zivilisierte Politik

Sonderdruck aus: Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung (Hg.) Österreich - Niederlande. Beziehungen in Politik, Wirtschaft und Kultur, Horn/Wien: Verlag Berger 1993, 69-86.

# PETER GERLICH

# ZIVILISIERTE POLITIK – VERGLEICHENDE BEMERKUNGEN ZUR POLITISCHEN KULTUR

Die Wirklichkeit ist der beste Beweis für die Möglichkeit.

- Nestroy

Wird man aufgefordert, in einen Dialog einzutreten, noch dazu mit maßgeblichen Persönlichkeiten des politischen Lebens eines anderen Landes, wie es beim Österreich-Niederlande Symposium der Fall war, so muß man auch riskieren, sich auf Fragen, hinsichtlich derer man sich nicht unbedingt als Spezialist ausweisen kann, einzulassen. Dabei mag es einem wohl wie dem sagenhaften Reiter über den Bodensee gehen, dem erst nachher klar wurde, daß er während seines Rittes keinen Boden unter den Füßen hatte. In diesem Sinne soll hier der Versuch unternommen werden, sozusagen einen kurzen Ritt über die Zuidersee zu versuchen.¹

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Ein darin erfahrener Historiker weist darauf hin, daß Ritte über den Bodensee überall und jederzeit stattfinden können. Vgl. BORST, Ritte über den Bodensee (Bottighofen 1992), 13.

0

0

0

0

0

I.

Der Vergleich ist in der Politikwissenschaft eine durchaus akzeptierte Methode. Man bedient sich seiner insbesondere zu zweierlei Zwecken: man könnte diese vereinfachend als Verstehen und Verbessern bezeichnen.<sup>2</sup> Einerseits hat die Beschäftigung mit anderen Ländern und anderen politischen Systemen nicht nur die Funktion, die entsprechenden Staaten genauer kennen zu lernen, sondern sie wirkt sehr oft auch auf den Vergleichenden selbst zurück und hilft ihm, Besonderheiten des eigenen Landes besser zu erfassen. Dies insofern, als die Charakteristika des eigenen Landes durch den Vergleich sozusagen in Perspektive gerückt werden. Andererseits kann der komparative Ansatz aber auch gleichsam wertend dazu dienen, zumindest Vorschläge für die Verbesserung der Verhältnisse im eigenen Land zu machen. Eine Voraussetzung, daß der politologische Vergleich und seine Funktionen auf beiderlei Art funktionieren können, ist allerdings eine gewisse Vergleichbarkeit der aufeinander bezogenen Systeme. Die USA und Liechtenstein, obwohl beide souveräne Staaten, können wohl kaum erfolgreich miteinander verglichen werden. Ich gehe jedoch davon aus, daß eine solche Vergleichbarkeit im Hinblick auf Österreich und die Niederlande gegeben ist. Es handelt sich um Länder, die eine vergleichbare Größe, in mancher Hinsicht eine vergleichbare Geschichte und, wie noch zu zeigen sein wird, einen vergleichbaren politischen Stil aufweisen. Natürlich gibt es im Hinblick auf die Niederlande und Österreich nicht nur Ähnlichkeiten, sondern auch Unterschiede. Unser komparativer Versuch muß daher darauf hinauslaufen, einerseits Ähnliches und andererseits Unterschiedliches aufzuzeigen.

Mein Thema kann hiebei nicht, weil es sich ja um einen eher riskanten Ausritt handelt, das politische System in seiner Gesamtheit sein, sondern nur ein einzelner, wenn auch wichtiger Aspekt, nämlich die jeweilige politische Kultur der beiden Länder. Unter politischer Kultur versteht man in der Politikwissenschaft Einstellungen zum politischen Prozeß und zu politischen Institutionen, einerseits sowohl auf der Ebene der Bevölkerung in ihrer Gesamtheit, wobei diese Ebene der politischen Kultur zumeist mit den Mitteln der Meinungsforschung erhoben wird, als auch andererseits und ganz besonders Einstellungen auf der Ebene der politischen Führungsschichten oder, wie wir ohne Wertung sagen, der Eliten.<sup>3</sup> Ich

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Vgl. BEYME, Der Vergleich in der Politikwissenschaft (München 1988).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Vgl. BERG-SCHLOSSER, Politische Kultur (München 1972).

#### Zivilisierte Politik

werde im folgenden versuchen, mich auf die Einstellungen der politischen Elite zu konzentrieren und dabei auch einen Unterschied zwischen dem politischen Stil und der politischen Methodik, also einen Unterschied hinsichtlich der grundlegenden Haltungen zum politischen Prozeß und den konkreten Verhaltensweisen im politischen Alltag zu machen.

II.

Versucht man auf Ähnlichkeiten der politischen Kultur der Niederlande und Österreichs hinzuweisen, so braucht man nicht weit Ausschau zu halten. Es liegen offensichtlich Ähnlichkeiten des politischen Stils, also von politischen Grundhaltungen, vor. In den sechziger Jahren ist es einer Reihe von Politologen, die aus verschiedenen europäischen Ländern stammten, aufgefallen, daß in manchen kleineren Demokratien insbesondere Europas eine besondere Form der Politik praktiziert wird, die als Konkordanz oder etwas komplizierter als Konsoziationalismus bezeichnet werden kann.4 Diese Form der Politik läuft darauf hinaus, daß in einer nach sozialen, ethnischen oder religiösen Dimensionen gespaltenen Gesellschaft zwar für die einzelnen Bestandteile dieser Gesellschaft unterschiedliche, ja sogar antagonistische Organisationen aufgebaut und aufrechterhalten werden, die politischen Führungskräfte aber über die unterschiedlichen Subkulturen hinweg zu konsensualen Politikformen, zu Methoden des gegenseitigen Aushandelns bereit sind. Was zunächst als eine nicht besonders demokratische Vorgangsweise angesehen wurde, stellte sich in ihren Auswirkungen allmählich doch als eine wichtige politische Form – unter Umständen auch als eine politische Entwicklungsstufe gerade auf dem Weg von nicht-demokratischen Regimen zu einer funktionierenden Wettbewerbsdemokratie - heraus.

Diese sogenannte Konkordanzdemokratie ist ein Aspekt des politischen Stils, der für die beiden hier zu besprechenden Länder ohne Zweifel charakteristisch ist. Es gibt diese Formen der Konkordanz freilich nicht nur im Bereich der allgemeinen bzw. Parteipolitik, sondern auch in der spezifischen Form des Korporatismus oder der Sozialpartnerschaft,<sup>5</sup> also auf der Ebene der Zusammenarbeit der

Vgl. LEHMBRUCH, Proporzdemokratie (Tübingen 1967); Lijphardt, The Politics of Accomodation (Berkeley 1968) und STEINER, European Democracies (New York 1991).

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Vgl. E. Talos (Hrsg.), Sozialpartnerschaft (Wien 1993).

#### Peter Gerlich

Eliten der wirtschaftlichen Interessengruppen und Verbände. In Österreich wird diese Form der Politik heute zunehmend kritisiert und als im Widerspruch mit den Grundprinzipien der liberalen Demokratie stehend angesehen. In den Niederlanden hingegen hat man die Fragen der Konfrontation von Sozialpartnerschaft und Parlamentarismus von Anfang an besser gelöst. In diesem Zusammenhang muß freilich heute auch einschränkend gesagt werden, daß der Korporatismus nicht zuletzt unter dem Einfluß der in ganz Europa feststellbaren wirtschaftlichen Internationalisierung überall im Rückzug befindlich ist. Korporatistische Politikmuster hatten in vielen Ländern eine große Wichtigkeit in der unmittelbaren Nachkriegszeit; in den letzten Jahren haben sie vielerorts etwas an Bedeutung verloren. Dennoch ist der Korporatismus nach wie vor wichtig und daher kommt es sehr auf seine Ausgestaltung im einzelnen an. Und in dieser Ausgestaltung unterscheiden sich die beiden hier behandelten Länder ganz wesentlich. Dazu etwas später

Es mag noch eine Reihe weiterer Ähnlichkeiten der politischen Kultur von Österreich und den Niederlanden geben. Die von meinem Vorredner angesprochenen Probleme der Endideologisierung oder der Schwäche des Nationalgefühls bieten sich als weitere Beispiele an. Entsprechende Tendenzen lassen sich sicher in beiden Ländern feststellen. Aber es gibt nicht nur Ähnlichkeiten zwischen den politischen Kulturen der beiden Staaten, sondern auch Unterschiede. Diese Unterschiede würde ich vor allem auch im Bereich der politischen Methodik, also sozusagen der Alltagspolitik, feststellen. Ich stütze mich in meiner Einschätzung dabei vor allem auf die neue, übersichtliche und klare Darstellung der niederländischen Politik durch Rudy Andeweg und Galen Irwin. 6 In den Niederlanden - und das fällt einem sowohl als unmittelbarer Beobachter als auch als Leser einschlägiger politikwissenschaftlicher Arbeiten auf - kann Politik mit drei Schlagworten als zivilisiert, seriös und konsequent charakterisiert werden.

0

0

Das Vorbereiten und Treffen von Entscheidungen, sowie die Durchführung solcher Entscheidungen erfolgt in den Niederlanden in Formen, die man nur als kultiviert oder eben zivilisiert bezeichnen kann. Für mich kommt darin die Tradition einer gleichsam bürgerlichen Monarchie zum Ausdruck, deren Haltungen nicht zuletzt von

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Vgl. zum folgenden Andeweg / Irwin, Dutch Government and Politics (London 1993) und Andeweg / Vander Euk / Hont, Dutch Politics: insights from the outside – introduction, in: Acta Politica vol. 25 (Amsterdam 1990).

#### Zivilisierte Politik

einem Jahrhundert geprägt sind, in der das Land durch Königinnen regiert wurde. Die Gemessenheit der Formen des politischen Umgehens werden für einen Besucher in vielen kleinen Details deutlich und wurde mir selbst anläßlich eines Besuches der beiden Kammern des niederländischen Parlaments sehr stark bewußt. Dort ist gelebte und ernstgenommene Demokratie bis in die Fragen der Ausgestaltung der Plenarsäle, sozusagen bis in die Fragen der politischen Architektur zu verspüren.<sup>7</sup>

Politik in den Niederlanden wird aber auch sehr seriös betrieben. Sie ist durch ein großes Ansehen der Experten gekennzeichnet. Obwohl man als Österreicher dies gar nicht für möglich halten würde, versichern die Verfasser wissenschaftlicher Darstellungen der niederländischen Politik, daß politische Parteien ihre Wahlprogramme von Experten daraufhin testen lassen, ob sie geeignet sind, die angestrebten Ziele zu erreichen. Ja, die Parteien sollen sogar bereit sein, diese Programme zurückzuziehen, falls die Experten der Meinung sind, daß eine derartige Effektivität der Programme aus ihrer Sicht ausgeschlossen erscheint.<sup>8</sup>

Schließlich gibt es noch den Aspekt der Konsequenz zu konstatieren. Der Prozeß, politische Entscheidungen zu finden, dauert auch in den Niederlanden oft lang und ist umständlich und schwierig, gerade wegen der Aspekte der Konkordanz, wegen des oft mühsamen wechselseitigen Aushandelns, das weiter oben erwähnt wurde. Sobald aber Entscheidungen gerade auch in unpopulären Fragen einmal getroffen sind, ist eine erstaunliche Konsequenz in der Durchführung dieser Entscheidungen festzustellen.

Diesen Eindrücken und Berichten über die.Politik in den Niederlanden kann man, ohne hier auf nähere Details einzugehen, den Alltagsstil der Politik in Österreich gegenüberstellen, der im Vergleich allerdings weit weniger fein, weit weniger ernsthaft und weit weniger konsequent ist. <sup>10</sup> Dies sind nicht nur oberflächliche Urteile, sondern sie lassen sich durch eine Reihe von Untersuchungen belegen, die sich sowohl auf die Frage der Art und Weise beziehen, wie Sachverstand in der Politik manipulativ verwendet wird, wie Experten zwar eingeladen, aber fast nie ernstgenommen werden oder wie die scheinbare Erledigung politischer Probleme nur eine Art Paravent ist, der vor die Tatsache geschoben wird, daß es eigentlich

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Vgl. Andeweg / Irwin, Dutch Government, 134ff.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Vgl. ebenda, 232f.

Vgl. ebenda, 238

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Vgl. DACHS u.a., Handbuch des politischen Systems Österreichs (Wien 1991) und LUTHER / MÜLLER (eds.), Politics in Austria (London 1992).

#### Peter Gerlich

0

0

0

keine Entscheidung gegeben hat.<sup>11</sup> Diese Diagnose läßt sich unter anderem auch dadurch belegen, daß in Österreich zwar sehr oft grundsätzliche Beschlüsse gefaßt werden, aber deren Implementation dann aus den verschiedensten Gründen ausbleibt. In einer ganzen Reihe von Analysen des Entstehens, aber auch der Durchführung von Gesetzen ließe sich diese allgemeine Regel, die natürlich auch manchmal durch gegenteilige Fälle durchbrochen wird, unter Beweis stellen.<sup>12</sup>

Wie können nun die aufgezeigten Ähnlichkeiten und Unterschiede zu einem besseren Verstehen beider Systeme beitragen? Am ehesten kann dies dadurch geschehen, daß man in direkter Gegenüberstellung der beiden Länder nach den Gründen für die erwähnten Ähnlichkeiten bzw. Unterschiede fragt.

Versucht man Gründe für die Ähnlichkeiten des politischen Stils zu finden, so würde man unter Umständen auf Faktoren wie den Umstand stoßen, daß es sich in beiden Fällen um kleine Länder handelt, in denen konkordante Politikformen schon allein wegen der Überschaubarkeit der Verhältnisse und der relativen Konzentration der politischen Eliten möglich und üblich sind. Es ließe sich weiters als Erklärungsumstand anführen, daß es sich in beiden Fällen, wenn auch in unterschiedlicher Form, um fragmentierte Gesellschaften handelt, im Falle der Niederlande um religiöse und im Falle Österreichs um sozial segmentierte Systeme. Es sind Gesellschaften, die zumindest in historischer Sicht einerseits als versäult und andererseits als von Lagerstrukturen bestimmt interpretiert werden können. 13 Man könnte vielleicht auch den Umstand anführen, daß es in beiden Ländern Zeiten gegeben hat, in denen diese Zentren einer Großmachtkonstellation waren, woraus eine starke Befähigung zur Organisation und des Aushandelns auch in kleineren Kontexten abgeleitet werden könnte. Schließlich kann die Gemeinsamkeit konstatiert werden, daß die konkordanten Kritikformen vor allem während der Phase des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg eine große Rolle gespielt haben und, wie erwähnt, seither etwas in ihrer Bedeutung zurückgegangen, um nicht zu sagen verblaßt sind.

Versucht man die Unterschiede in der politischen Methodik besser zu verstehen, so muß man auf die spezifischen Besonderheiten ein-

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Vgl. GERLICH, Politische Kultur der Subsysteme, in: DACHS, Handbuch des politischen Systems.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Vgl. GERLICH, Cause and Consequence in Legislation, in: European Journal of Political Research, vol. 14, no. 3 (Dordrecht 1983).

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Vgl. STEININGER, Polarisierung und Integration (Meisenheim 1975).

#### Zivilisierte Politik

gehen, also etwa im Falle der Niederlande auf den Umstand, daß es sich hier um ein Land handelt, das eine erfolgreiche Revolution, einen erfolgreichen Freiheitskampf, hinter sich hat, was sicher einen ungeheuren Auftrieb für bürgerliches Selbstbewußtsein und zivilisiertes Verhalten ausgelöst hat. Nur als Beispiel sei in diesem Zusammenhang eine Form der Politik erwähnt, die in den Niederlanden in dieser Form sicher nicht vorstellbar wäre, die aber sowohl von kulturhistorischen als auch von politikwissenschaftlichen Beobachtern Österreichs als eine typische Verhaltensweise in diesem Land angesehen wird, nämlich der sogenannte therapeutische Nihilismus.<sup>14</sup> Diese Bezeichnung kommt aus dem Bereich der Medizin und beruht auf der Tradition der Wiener Medizinischen Schule des 19. Jahrhunderts. In einer Zeit, in der noch keine wirkungsvollen Medikamente vorhanden waren, bestand diese Schule darauf, daß Ärzte, die ja eigentlich über keine sinnvollen Behandlungsmöglichkeiten verfügten, am besten daran täten, sich in den Krankheitsablauf überhaupt nicht einzumischen und nur der Natur ihren Lauf zu lassen. In der Politik bedeutet therapeutischer Nihilismus, daß man zwar vielleicht symbolisch und der Bevölkerung gegenüber vorgibt, an den Problemen zu arbeiten, daß man sich aber von vornherein damit abgefunden hat, daß Probleme nicht lösbar sind und daß sie sich, wenn überhaupt, allenfalls nur von selbst lösen.

#### III.

Damit stellt sich eine weitere und entscheidende Frage: Was könnte man in Österreich von niederländischen Vorbildern lernen? Ich möchte bei der Beantwortung dieser Frage vorausschicken, keineswegs den Eindruck erwecken zu wollen, daß ein solches Lernen nur in einer Richtung möglich ist. Sicher gäbe es auch manche Aspekte österreichischer Politik oder österreichischer politischer Kultur, die für die Niederlande interessant oder vielleicht sogar vorbildlich wären. Ich möchte auch nicht den Eindruck erwecken, daß ich der Meinung wäre, man könnte Aspekte der politischen Kultur ohne weiters von einem Land in das andere übertragen. Doch sich innerhalb eines kontrollierten Vergleichs, eines Vergleichs vergleichbarer Staaten, zu Reformüberlegungen anregen zu lassen, erscheint mir sehr wohl eine legitime Vorgangsweise und

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Vgl. GERLICH, Politische Kultur der Subsysteme, 460, und JOHNSTON, The Austrian Mind (Berkeley 1972).

#### Peter Gerlich

0

0

0

0

0

mag anläßlich einer dialogischen Auseinandersetzung der Vertreter zweier Länder wie bei diesem Symposium durchaus angebracht sein.

Wie schon zuvor angedeutet, ist es in den Niederlanden gelungen, einen wesentlichen Aspekt der konkordanten oder mehr spezifisch der korporatistischen Politik, nämlich die Zusammenarbeit der Vertreter der Interessengruppen, in einer Form zu gestalten, die der Konkordanz jene Grenzen setzt, die sie ohne weiters mit einem liberal-demokratischen Verfassungsstaat vereinbar macht. Ich stütze mich in diesen Überlegungen vor allem auf die von Hannes Pichler herausgegebenen Arbeiten bzw. auf die von ihm geleiteten und später veröffentlichten Diskussionen niederländischer und österreichischer Gelehrter. 15 Die Niederlande haben im Jahre 1955 einen sogenannten sozial-ökonomischen Rat (SER) eingerichtet. Dieser Rat entspricht in wesentlichen Aspekten dem Kernstück der österreichischen Sozialpartnerschaft, der 1957 gegründeten Paritätischen Kommission. Er ist aber zum Unterschied von dieser in rechtlicher Hinsicht verfassungs- und demokratiekonform gestaltet. Wie ebenfalls zuvor kurz erwähnt, geht es mir hier nicht um die Frage des allgemeinen Gewichts dieser sozialpartnerschaftlichen Einrichtungen, die ohne Zweifel etwas im Rückgang befindlich sind, was sowohl für Österreich als auch für die Niederlande zutrifft, sondern um deren spezifische Ausgestaltung.

Das Charakteristische des sozial-ökonomischen Rates besteht darin, daß es sich um eine Verfassungsinstitution handelt und nicht wie die österreichische Einrichtung um eine bloß faktische Machtkonzentration, die sich im rechtsfreien Raum abspielt, was hinsichtlich des österreichischen Falls angesichts des großen faktischen Einflusses der Sozialpartnerschaft auf die Politik jedem aufrechten Verfassungsjuristen höchst bedenklich erscheinen muß. Es handelt sich hingegen weiters in den Niederlanden nicht nur um die Vertretung bestimmter Interessen, sondern um eine höchst repräsentative Einrichtung. Sie ist drittelparitätisch zusammengesetzt. Es sind im sozial-ökonomischen Rat nicht nur die Sektoren der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände vertreten, sondern auch ein dritter Sektor, nämlich durch die sogenannten Kronmitglieder, durch die eine Repräsentation der übrigen gesellschaftlichen Gruppen gegeben ist.

<sup>15</sup> Vgl. PICHLER / QUENE (Hrsg.), Sozialpartnerschaft und Rechtspolitik (Wien 1000)

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Vgl. insbesondere Quene, Aufgaben, Arbeitsweisen und Zusammensetzung des SER, in: PICHLER / QUENE, Sozialpartnerschaft.

#### Zivilisierte Politik

Es gilt im sozial-ökonomischen Rat nicht das Einstimmigkeitsprinzip, das den kleinsten gemeinsamen Nenner honoriert, sondern das Mehrheitsprinzip. Es gilt, ganz anders als in Österreich, wo die Gremien der Sozialpartnerschaft in Vertraulichkeit tagen, das Öffentlichkeitsprinzip, und es ist der sozial-ökonomische Rat, der über ein gewisses Ansehen verfügt, keineswegs eine Art Schattenregierung, wie die Paritätische Kommission in Österreich, sondern ein Konsultativorgan für die verfassungsmäßigen Entscheidungsgremien. Er ist ein Organ, das der Regierung seine Expertisen zur Verfügung stellt.

Es besteht also in den Niederlanden eine verfassungsgemäße Arbeits- und Gewaltenteilung. Auf der einen Seite Regierung und Parlament, die von der Verfassung eingesetzt sind, um Entscheidungen vorzubereiten, zu fällen und durchzuführen und andererseits sozialpartnerschaftliche Organe, die die Aufgabe haben, die Regierung zu beraten und dieser ihre Fachkenntnisse zur Verfügung zu stellen.<sup>17</sup>

Übrigens ist die personelle Vermischung, die in Österreich von den Verteidigern der Sozialpartnerschaft als deren besonderer Vorzug gepriesen wird, in den Niederlanden ausdrücklich untersagt. Mitglieder des sozial-ökonomischen Rates können weder Regierungsmitglieder noch Mitglieder des Parlaments sein.

Diese Regelungen stellen in ihrer Gesamtheit Voraussetzungen dafür dar, daß die parlamentarische Demokratie tatsächlich ohne Einschränkung funktionieren kann. Beobachter der niederländischen Politik bestätigen auch, daß dem Parlament in diesem System eine Bedeutung zukommt, die in Österreich noch keineswegs erreicht ist. <sup>18</sup>

Ein interessanter Umstand liegt darin, daß diese Arbeits- und Gewaltenteilung zwischen den zentralstaatlichen Institutionen und Sozialpartnerschaftseinrichtungen natürlich auch dazu führen, daß die niederländische Sozialpartnerschaft generell als legitim angesehen wird. Sie verfügt über großes Ansehen und ist keineswegs jener Kritik ausgesetzt, die sich in Österreich in letzter Zeit hinsichtlich der Frage ihrer Legitimität entwickelt hat. Nicht zuletzt sei in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen, daß ein Vorteil der niederländischen Arbeitsteilung zwischen Regierung und Sozialpartnern in dem Umstand zu sehen ist, daß es durch sie den

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Vgl. de GOEDEREN, Die rechtlich verankerte Sozialpartnerschaft der Niederlande. Ein Modell für Österreich?, in: PICHLER / QUENE, Sozialpartnerschaft.

<sup>18</sup> Vgl. Andeweg / Irwin, Dutch Government, 134ff.

#### Peter Gerlich

0

0

0

0

0

0

Verbänden faktisch erleichtert wird, ihre eigentlichen Aufgaben zu erfüllen. Sie sind nicht so stark wie in Österreich in die Verantwortlichkeit für staatliche Politik eingebunden, und sie können daher die Interessen ihrer Mitglieder trotz aller konkordanten Haltungen etwas nachdrücklicher vertreten. Wie einer der niederländischen Politologen, die ihr eigenes System analysieren, bemerkt hat, ist die Trennung von Regierungs- und Sozialpartnerschaftsfunktionen für die Verbände "a blessing in disguise".<sup>19</sup>

Abschließend sei darauf hingewiesen, daß es natürlich noch andere Aspekte auch der politischen Kultur der Niederlande gäbe, die unter Umständen für Österreich Vorbildfunktion haben könnten. Es sei an die weiter oben angeführten Bemerkungen über politische Methodik erinnert. Die Form der niederländischen Sozialpartnerschaft sei hier nur als ein Beispiel dafür, daß man in Österreich vom Vergleich lernen könnte, angeführt.

Vielleicht ist mir der Fehler unterlaufen, die niederländische politische Kultur ein wenig idealisierend darzustellen, aber man darf nicht übersehen, daß gerade was die Verbesserungsfunktion des politischen Vergleichs betrifft, auch Fehldiagnosen zu guten Schlußfolgerungen führen können. In diesem Zusammenhang war ich immer von dem Umstand beeindruckt, daß die sozusagen wichtigste Erfindung der vergleichenden Politikwissenschaft, nämlich die Gewaltenteilungslehre Montesquieus, aus dem 18. Jahrhundert, die in der Folge einen ungeheuren Einfluß auf die Politik der Verfassungsstaaten genommen hat, aufgrund eines Mißverständnisses entstanden ist. Montesquieu schätzte das englische System, in dem er die Gewaltenteilung verwirklicht sah, vollkommen falsch ein. Der hat aber trotzdem einen ganz entscheidenden Beitrag zur politischen Theorie auf der Grundlage dieses zum Teil irrigen Vergleichs geleistet.

Mit diesem Hinweis beende ich meinen kurzen Ritt über die Zuidersee und hoffe, daß ich vielleicht doch ein wenig Boden unter den Füßen hatte. Man darf ja schließlich nicht vergessen, daß die fleißigen Holländer die Zuidersee bereits weitgehend trockengelegt haben.

<sup>19</sup> Vgl. ebenda, 174.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Vgl. schon Fletcher, Montesquieu and English Politics (London 1939).

#### Zivilisierte Politik

#### LITERATUR:

- ANDEWEG, R.B. / GALEN, A. Irwin, Dutch Government and Politics (London 1993)

  ANDEWEG, R.B. / VAN DER EUK, L. / Hout, W., Dutch politics: insights from the outside

   Introduction, in: Acta Politica, vol. 25 (Amsterdam 1990)
- DACHS, H. u.a. (Hrsg.), Handbuch des Politischen Systems Österreichs (Wien 1991) GERLICH, P., Cause and Consequence in Legislation, European Journal for Political Research, vol. 14, no. 3 (Dordrecht 1983)
- JOHNSTON, W.M., The Austrian Mind, An Intellectual and Social History 1848-1938 (Berkeley 1972)
- LUPHARDT, A., The Politics of Accomodation, Pluralism and Democracy in the Netherlands (Berkeley 1968)
- LUTHER, K.R. / MOLLER, W.C. (Hrsg.), Politics in Austria. Still a Case of Consociationalism? (London 1992)
- GOEDEREN, Philip de, Die rechtlich verankerte Sozialpartnerschaft der Niederlande. Ein Modell für Österreich?, in: PICHLER / QUENE, Sozialpartnerschaft
- PICHLER, J.W. / QUENE, T. (Hrsg.). Sozialpartnerschaft und Rechtspolitik (Wien 1990) QUENE, Theo: Aufgaben, Arbeitsweise und Zusammensetzung des SER. In: Pichler / Quene, Sozialpartnerschaft
- STEININGER, R., Polarisierung und Integration. Eine vergleichende Untersuchung der strukturellen Versäulung der Gesellschaft in den Niederlanden und in Östereich (Meisenheim 1975)

# III Hochschulpolitik

- Ziele und Leistungen der Universitäten
- Reformebenen und Konfliktpotentiale
- Erfahrungen mit der Lehre

# Ziele und Leistungen der Universitäten

Sonderdruck aus: Rudolf Forster und Rudolf Richter (Hg.) Uni im Aufbruch? Sozialwissenschaftliche Beiträge zur Diskussion um die Universitätsreform, Wien: Passagen-Verlag 1993, 53-76.

# Peter Gerlich Ziele und Leistungen der Universitäten

Es gibt kein größeres Hindernis des Fortgangs in den Wissenschaften als das Verlangen, den Erfolg davon zu früh verspüren zu wollen.

Lichtenberg

# Vorbemerkung

Es könnte sein, daß es der Warnung Lichtenbergs zum Trotz keine Zeit gegeben hat, die je mit den Leistungen ihrer Universitäten zufrieden war. Daher könnte man eine Geschichte der Hochschulen auch als eine Geschichte der Bemühungen um Universitätsreform schreiben. Sicher ist, daß in manchen Zeiten, wie etwa der unseren, diese Diskussion sich ganz besonders intensiviert. Die Meinung, daß die Universitäten zu wenig leisten, nicht genug leisten oder das Falsche leisten, verdichtet sich in der Debatte innerhalb und außerhalb der hohen Schulen (Höllinger 1992). Die Politik unternimmt Reformschritte. In einer solchen Situation kann ich zu dem hier gestellten Thema nicht vollkommen neutral Stellung nehmen. Natürlich bin ich Partei und

das zumindest in dreierlei Hinsicht: als Professor, als akademischer Funktionär und nicht zuletzt auch als Politologe.

0

0

0

0

Als Professor hat man von vornherein, wie mir bei Diskussionen häufig klar geworden ist, eine etwas andere Einstellung zu Fragen der akademischen Effizienz, als dies etwa bei Angehörigen des Mittelbaus oder der Studenten der Fall wäre. Diese meine Perspektive ist mir auch, was die folgenden Ausführungen betrifft, bewußt. Ich kann aber nur schwer von ihr abstrahieren. Als akademischer Funktionär in verschiedenen Positionen und als Mitglied einer Reihe von Reformgremien ist mir die Anregung zugekommen, zu versuchen, mich wissenschaftlich mit den Fragen der Tätigkeit der Universitäten und ihrer Bewertung zu befassen, also selbst reflexiv zu forschen (Gerlich 1992). Als Politologe schließlich scheint mir das vorliegende Thema ein Spezialfall einer neuen Forschungsrichtung zu sein, die mit dem Titel Evaluierungsanalyse bezeichnet wird. Nachdem aus der Sicht meiner Disziplin politische Prozesse lange Zeit vor allem als Prozesse der Vorbereitung und Fällung von Entscheidungen verstanden wurden, hat sich in letzter Zeit, nicht zuletzt unter dem Eindruck erfolgloser Reformbemühungen, die Einsicht durchgesetzt, daß es auch darum gehen muß, die Durchführung von Entscheidungen zu analysieren und die Wirksamkeit von politischen Maßnahmen zu evaluieren. Die Bewertung der universitätseigenen Tätigkeiten und Effekte kann insofern als ein besonderer Fall dieser Evaluierungsforschung angesehen werden.

Im folgenden möchte ich zunächst anhand der klassischen Konzeptionen von Wilhelm von Humboldt einige Gedanken zu den Zielvorstellungen, die in bezug auf die Tätigkeit der Universitäten bestehen, entwickeln, sodann in einem weiteren Abschnitt Untersuchungsergebnisse referieren, die sich bei einer Umfrage ergeben haben, die ich selbst an österreichischen Universitäten durchgeführt habe, und bei der es sozusagen darum ging, der Theorie der Zielvorstellungen einen Blick in die Praxis der institutionellen Kultur der Universitäten gegenüberzustellen. Aus diesen Erfahrungen und aus dem Studium einschlägiger Literatur habe ich versucht, ein Konzept der Evaluierung von Universitäten zu entwickeln, das in einem weiteren Abschnitt dargestellt werden soll, bevor im Schlußabschnitt einige Reformüberlegungen, die sich auf die konkrete Situation der Universitätsreform in Österreich beziehen, entwickelt werden sollen.

## Zielvorstellungen

Wilhelm von Humboldt teilt das Schicksal vieler anderer Klassiker: Man beruft sich häufig auf ihn, er wird zitiert – nicht selten ungenau –, und man stellt bedauernd fest, daß er eigentlich seine Aktualität verloren habe. Nimmt man sich die Mühe, seine Schriften einer etwas eingehenderen Analyse zu unterziehen, so stellt sich zumindest aus meiner Sicht heraus, daß seine Thesen nach wie vor höchst relevant sind (Humboldt 1964).

Wilhelm von Humboldt wurde 1810 mit der Aufgabe betraut, in Preußen – genauer, in Berlin – eine Universität einzurichten. Man muß sich des historischen Kontextes bewußt sein: Nach dem Erfolg der Französischen Revolution und den Siegen Napoleons mußte sich die

preußische Monarchie neuen Herausforderungen stellen und versuchen, eine Universität einzurichten, der es gelingen sollte, die Modernisierung nachzuholen, die im Westen erfolgt war und die sich in der kriegerischen Auseinandersetzung als der preußischen Tradition so überlegen herausgestellt hatte.

0

()

0

0

Ö

0

0

Versucht man die Humboldtschen Thesen vereinfachend zusammenzufassen, so kann man davon ausgehen, daß er - was die Universitäten betrifft - drei wesentliche Aspekte unterschieden hat: Er nahm sowohl zu den Aufgaben der Universität Stellung als auch zu ihrer Organisation und schließlich zu ihrer Steuerung. Alle diesbezüglichen Maßnahmen sollten darauf hinauslaufen, der Vernunft zum Durchbruch zu verhelfen und damit angewandte Aufklärung zu betreiben. Wie sich aus der konkreten Aufgabe ergab, waren Humboldts Anliegen nicht nur theoretischer, sondern auch praktischer Art. Er mußte versuchen, eine konkrete Universität einzurichten. Diese Tatsache konfrontierte ihn einerseits mit nicht geringen praktischen Schwierigkeiten, zeigte ihm aber andererseits auch die Grenzen seiner eigenen Konzeptionen auf, was die idealistische Vorstellung über die Aufgaben und die Organisation der Hochschulen betraf. In bezug auf die praktischen Schwierigkeiten kann man nur festhalten, daß seine Aufgabe alles andere als einfach war. Am 22. Mai 1819 schreibt er an seine Frau Caroline:

Ich muß die hier zu errichtende Universität in Tätigkeit setzen. Mit wievielen Schwierigkeiten ich bei dem allen zu kämpfen habe, wie die Gelehrten, die unbefriedigtste Menschenklasse mit deren sich ewig durchkreuzenden Interessen, ihrer Eifersucht, ihrem Neid, ihrer Lust zu regieren, ihren einseitigen Ansichten, wo jeder meint, daß nur sein Fach Unterstützung und Beförderung verdient, mich

umlagert, davon hast Du, teures Kind, keinen Begriff. (zitiert bei Gerlich 1992, 16)

Die Aufgabenbildung von Humboldt war also keineswegs leicht, aber trotzdem versuchte er unbeirrt, theoretische Konzeptionen zu entwickeln und diese dann in die Tat umzusetzen.

Was kann man nun im einzelnen zu diesen Prinzipien sagen? Zunächst zu den Aufgaben der Universität: Hier stehen vor allem zwei Zielsetzungen im Vordergrund, die uns auch heute nicht unvertraut sind – was darauf hinweist, daß die Humboldtschen Konzeptionen natürlich von ungeheurem Einfluß auf die weitere Entwicklung der Universitäten waren und im wesentlichen auch heute zumindest noch die theoretischen Konzeptionen über die Aufgabe und Rolle der Universität prägen. Für Humboldt hatten die Universitäten einerseits Aufgaben der Forschung und andererseits Aufgaben der Lehre zu leisten:

Forschung war für Humboldt angewandte Vernunft. Die Forschung dient dem Fortschritt; die Wissenschaft verbessert durch ihre grundlegenden Arbeiten die Gesellschaft oder legt zumindest die Grundlagen für eine solche Verbesserung. Für Humboldt war Wissenschaft immer im Fluß, nie etwas Fertiges, etwas, das immer offen sein muß, woher für ihn auch die folgenden Organisationsprinzipien wichtig waren, denn diese sollten eine kontinuierliche Fort- und Weiterentwicklung möglich machen und garantieren. Was die Lehre betrifft, hat die Universität nach Humboldt – im Unterschied zu den Gymnasien – die Aufgabe, allgemeines Wissen zu vermitteln, zur allgemeinen Bildung und damit zur Persönlichkeitsentwicklung beizutragen, die die Absolven-

ten dann befähigen soll, in den verschiedensten Berufen tätig zu sein.

(1)

0

0

0

0

0

Zu den Prinzipien der Organisation nach Humboldt gehören

- 1. die Lehr- und Lernfreiheit,
- 2. die Verbindung von Forschung und Lehre und
- 3. die Autonomie, also die Selbstverwaltung der Universität.

Interessant ist, daß die Lehr- und Lernfreiheit nicht so sehr gegenüber den staatlichen Autoritäten, sondern gegenüber der Universität selbst, "wo sich die eifersüchtigen Gelehrten gegeneinander durchzusetzen versuchen", garantiert werden sollte. Was die Verbindung von Forschung und Lehre betrifft, war Humboldt - das scheint mir ein durchaus moderner Gedanke, der natürlich an der Massenuniversität in der Durchführung nicht so einfach ist - der Ansicht, daß Lernen nicht so sehr durch Instruktion des Schülers durch den Lehrer, sondern durch eine möglichst gemeinsame Forschungstätigkeit, durch das gemeinsame Erarbeiten von Problemlösungen durchzuführen wäre. Was das Prinzip der Autonomie betrifft, so formuliert Humboldt das eigenwillige und tiefgehende Wort, daß Wissenschaft nur in "Einsamkeit und Freiheit" gedeihe.

Schließlich die Prinzipien der Steuerung. Diese standen nicht so sehr am theoretischen Anfang der Humboldtschen Überlegungen, sondern ergaben sich als Notwendigkeit erst in dem Augenblick, als Humboldt mit der praktischen Tätigkeit der Gründung einer Universität befaßt war. Er formulierte die Prinzipien der Aufsicht und des Wettbewerbs, um einen Mißbrauch jener Freiheit auszuschließen, die im Prinzip notwendig

ist, um freie Forschung und damit eine Weiterentwicklung des Geistes und eine Förderung der gesellschaftlichen Entwicklung zu ermöglichen. Diese Freiheit ist des Mißbrauchs fähig, und dieser Mißbrauch soll durch zweierlei Grundsätze ausgeschaltet werden: Einerseits durch die staatliche Aufsicht – der Staat muß der Freiheit der Universitäten einen Rahmen setzen, er muß beobachten und kontrollieren. Und zweitens muß – was die Auswahl der Lehrer betrifft – das Prinzip des Wettbewerbs gelten. Bei der Besetzung von akademischen Stellen sollen allgemeine Ausschreibungen stattfinden, und auf einem sozusagen akademischen Markt sollen sich bei diesen Bewerbungen die jeweils besten Professoren durchsetzen.

Alle diese Gedanken mögen einem durchaus bekannt vorkommen. Sie sind - wie bereits angedeutet in den maßgeblichen Gesetzen für das österreichische Universitätswesen, nämlich im Universitätsorganisationsgesetz und im Allgemeinen Hochschulstudiengesetz aufgegriffen und haben dort ihren Niederschlag gefunden. Ob sie überholt sind, möchte ich dahingestellt sein lassen. Im Grunde dürften sie das nur wenig sein. Natürlich gibt es Unterschiede zwischen der Universität des frühen 19. und des späten 20. Jahrhunderts. Es gibt heutzutage nicht nur philosophische und geisteswissenschaftliche, sondern auch naturwissenschaftliche und sozialwissenschaftliche Studienrichtungen. Die Universität dient heute nicht mehr nur der Persönlichkeitsentwicklung - obwohl man wirklich fragen könnte, ob das nicht eine bessere Zielsetzung wäre -, sondern der Berufsvorbereitung. Durch die Ermöglichung eines allgemeinen Zugangs zu den Universitäten und die Mitbestimmung von nichtprofessoralen Mitgliedern der Universität an dem autonomen Entscheidungsprozeß wurden auch wesentliche neue Impulse gesetzt. Abstrahiert man von diesen Veränderungen, glaube ich jedoch, daß die Grundsätze nach wie vor als Zielsetzungen Bedeutung beanspruchen können.

0

(3)

0

0

0

Natürlich entspricht die universitäre Praxis von heute diesen Zielsetzungen nicht. Die Wirklichkeit ist ganz anders, und aus dieser Perzeption von unzureichender Wirklichkeit entstehen auch wesentliche Forderungen nach Universitätsreform. Ein amerikanischer Ökonom, James Buchanan, hat dies so zusammengefaßt: "Wie kann eine Institution funktionieren, wo die Produzenten nicht verkaufen, die Käufer nicht zahlen und die Zahler nichts zu bestimmen haben?" Seine Schlußfolgerung: Es muß dort Ineffizienz und Chaos geben (zitiert bei Gerlich 1992, 49).

Dies führt uns zur zentralen Frage: Was sind die Aufgaben der Universität, und wie gut erfüllen die Universitäten diese Aufgaben? Es stellt sich also das Problem der Evaluation, die heute in aller Munde ist. Viele Beobachter – insbesondere in den Medien und auch in der Politik – wünschen ein klares Ranking, sie wünschen eine Maßzahl, eine Note, die den einzelnen Universitäten gegeben werden kann. Und sie denken, daß man dann an diesen Zahlen die Leistung eindeutig messen und daran politische Konsequenzen oder zumindest Konsequenzen der Ausstattung der Universitäten knüpfen könne. Daß die Realität der Universitäten auch in dieser Hinsicht etwas komplexer ist, soll in den folgenden Abschnitten ausgeführt werden.

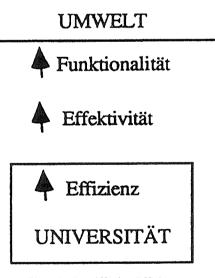
### Organisationskultur

Um einen Einblick in die Realität der Vorstellungen über Aufgaben der Universitäten, ihrer Ziele und dem Grad ihrer Erfüllung zu erhalten, führte ich eine empirische Untersuchung durch, in der eine relativ kleine nicht im technischen, doch im übertragenen Sinn -. repräsentative Stichprobe von Angehörigen der österreichischen Universitäten und von Angehörigen von Gruppen, die von außen her mit der Universität in Beziehung stehen, miteinbezogen wurde. Ich versuchte eine Auswahl zu treffen, die vor allem solche Personen miteinschloß, von denen bekannt war, daß sie eine artikulierbare Meinung zu diesen Fragen hatten. Innerhalb der Universität wurden Professoren, Mittelbau und Studenten, außerhalb der Universitäten Manager, Beamte, Politiker und Journalisten, die Meinungen zu Fragen der Universitäten hatten, miteinbezogen. Als Vorfrage führte ich drei unterschiedliche Begriffe von Effizienz ein, die in Figur 1 erläutert werden.

Effizienz kann einerseits im engsten Sinn bedeuten, daß die universitäre Einrichtung als solche jenen Regeln folgt, die für ihr Verhalten vorgeschrieben sind, daß sie nämlich etwa sparsam mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln umgeht, also die unmittelbare Kosten-Nutzen-Relation optimiert, oder aber anderen Verhaltensmaßregeln folgt, daß sie etwa die Verbindung von Forschung und Lehre, die von Humboldt postuliert wurde und die nach wie vor eine gesetzliche Vorschrift darstellt, verwirklicht. Während sich dieser engste Effizienzbegriff bloß auf das Innenverhältnis der Universität bezieht, führte ich einen weiteren Begriff ein, jenen

der Effektivität, der den Output der Universität betrifft: Bis zu welchem Grad ist die Universität imstande, Absolventen, Forschungsergebnisse und ähnliches zu produzieren, die dann tatsächlich den Anforderungen, die an diese "Produkte" gestellt werden, entsprechen? Schließlich wurde als dritter Begriff jener der Funktionalität formuliert. Dieser bezieht sich auf die Auswirkungen der Tätigkeit der Universitäten für die Gesellschaft: Tragen die Universitäten mit ihren verschiedenen Tätigkeitsbereichen tatsächlich dazu bei, daß jene gesamtgesellschaftlichen Zielsetzungen verwirklicht werden, derentwegen die Universitäten in Tätigkeit gesetzt beziehungsweise von der Gemeinschaft erhalten werden?

Die drei Ebenen der Effizienz – Effizienz im engeren Sinn, Effektivität und Funktionalität – müssen einander



Figur 1: Begriffe der Effizienz

keineswegs immer entsprechen. Es kann effizientes Verhalten uneffektiv und effektives Verhalten disfunktional sein beziehungsweise es kann auch uneffektives Verhalten funktionale Konsequenzen haben.

Diese Darstellung der Dimensionen des Zielbegriffs skizziert, wie schwierig es ist, mit einer einfachen Beurteilung eine zweckdienliche Bewertung der universitären Tätigkeiten zu gewinnen. Sie sollten von vornherein zur Vorsicht mahnen.

Was waren nun die Ergebnisse der von mir durchgeführten Umfrage? (Gerlich 1992, 75) Im großen und ganzen kann man sagen, daß, was die Innenansicht der Universitäten betrifft – also das Selbstverständnis der Universitätsangehörigen von Zielsetzungen und Zielerreichung –, eine gewisse Routinesicht überwog, daß diese Fragestellungen intern eigentlich kaum thematisiert werden oder thematisierbar waren. Die Universität erfüllte – aus der Sicht ihrer Mitglieder – eben routinemäßig Aufgaben, die vorgegeben waren, ohne daß man viel über den Zweck und die Zielerreichung derselben nachdachte und wenn, dann nur im engsten Sinn. Anders war das bei den Außenstehenden: Sie hatten etwas klarere Konzeptionen, sowohl über die Aufgaben, als auch über die Aufgabenerreichung der Universitäten.

In Tabelle 1 sind einige der Ergebnisse exemplarisch zusammengefaßt und den drei Effizienzebenen zugeordnet. Dafür wird die Leistung der Universitäten jeweils nach einer fünfstufigen Notenskala, die sich aus einer Kodierung der Antworten der Befragten auf offene Fragen ergab, bewertet. Es wurden Durchschnittsnoten für die Benotung durch die einzelnen Gruppen wie Professoren, sonstige Universitätsangehörige (Mit-

telbau) und Außenstehende berechnet. Dabei wird einerseits Selbst- und andererseits Fremdevaluation betrieben und miteinander konfrontiert.

Was die Effektivität der universitären Tätigkeit betrifft, so zeigt sich, daß diese von den Professoren eher positiv eingeschätzt wird, von Außenstehenden kritischer, die Mittelbauangehörigen stehen dazwischen und haben eine differenziertere Betrachtungsweise. Insgesamt erscheint die Beurteilung allerdings nicht überaus positiv. Es ist interessant festzuhalten, welche Kriterien die einzelnen Gruppen anlegten: Professoren wählten vor allem innenorientierte Kriterien; Lehre wurde beispielsweise dann positiv beurteilt, wenn in den Lehrveranstaltungen die Studenten regelmäßig anwesend waren. Das war das Beurteilungskriterium der Professoren für Effektivität der Lehre. Außenstehende hingegen bewerteten die Effektivität der Lehre nach dem Berufser-

Tabelle 1: Zielerreichung der Universitäten: (Durchschnittsbewertung durch befragte Gruppen, Beispiele)

| •                             | Professoren | Mittelbau | Außen-<br>stehende |
|-------------------------------|-------------|-----------|--------------------|
| Effektivität:                 |             |           |                    |
| Lehre                         | 3,0         | 2,3       | 3,2                |
| Forschung                     | 3,5         | 3,5       | 3,7                |
| Effizienz                     |             |           |                    |
| Sparsamkeit                   | 3,4         | 4,3       | 4,4                |
| Funktionalität<br>Praxisbezug | 2,8         | 2,9       | 3,6                |

folg der Absolventen. In diesem Zusammenhang wurde ich sowohl bei dieser als auch bei früheren Umfragen von der Erkenntnis beunruhigt, daß nur sehr wenige Universitätslehrer konkrete und durch Erfahrungswerte belegbare Aussagen über die Berufslaufbahnen, insbesondere die Berufschancen oder Erfolge ihrer Absolventen zu machen in der Lage waren. Diese Fragestellung wird sozusagen aus den "heiligen Hallen" der Universität verdrängt. Die Universität hat aus ihrer Eigenperspektive eben ihre Aufgaben durchzuführen, und das möglichst korrekt; was darüber hinaus geschieht, erscheint aus der Innensicht wenig relevant.

Was die Effizienz der Universitäten betrifft – also insbesondere das Kriterium der Sparsamkeit –, ergibt sich ein ähnliches Bild der abgestuften Einschätzung, und auch die Funktionalität wird ebenfalls in einer ähnlichen Reihenfolge eingeschätzt, das heißt Professoren glauben, daß die jeweilige Aufgabenerfüllung im Durchschnitt relativ gute Beurteilungen verdient. Außenstehende sehen die Aufgabenerfüllung in diesen Aspekten eher weniger positiv und die Assistenten und Mittelbauangehörigen stehen etwa in der Mitte.

Welche Schlußfolgerungen kann man aus diesen Einsichten ziehen? Die Ergebnisse legen eine Reihe von Forderungen nahe, die an die Universitäten gestellt werden sollen und nach Möglichkeit von ihnen selbst formuliert werden sollten. Die erste Forderung ist die nach Selbstreflexivität. Evaluierung ist notwendig. Universitätsangehörige, Universitätseinrichtungen, Universitäten selbst müssen über ihre Tätigkeit ins klare kommen. Sie müssen sich deutlicher als bisher Zielsetzungen vorgeben, und sie müssen die Erreichung dieser Ziele

überprüfen, sie müssen versuchen herauszufinden, wie effektiv ihre Tätigkeiten gerade im Vergleich sind. Zweitens ergibt sich daraus die Forderung nach einer Verstärkung des inneruniversitären Diskurses. An den Universitäten werden Themen wie die hier angerissenen viel zu wenig thematisiert. Es kommt zu selten zu Diskussionen, es kommt selten zu Auseinandersetzungen, zu Vergleichen von Erfahrungen oder gar zu gegenseitiger Teilnahme an Lehrveranstaltungen. Meine Erfahrung als Universitätslehrer war, wenn ich Vorschläge zur Evaluierung etwa der Lehrtätigkeit machte, daß ich entweder auf feine Ironie stieß, die diese Frage als überflüssig darstellte oder aber auf den Verdacht, wohl selbst mit meiner Lehre nicht zu Rande zu kommen. Eine dritte Forderung, die sich stellen läßt, gerade vor dem Hintergrund des Gegensatzes der universitätsinternen mit den universitätsexternen Beurteilungen, ist die Forderung nach Öffnung der Universitäten. Ein Außenbezug durch den Dialog mit Vertretern des gesellschaftlichen Umfeldes wäre überaus wichtig. Natürlich ist eine solche Forderung für die Universitäten selbst besonders heikel. Die kollegiale Atmosphäre der gegenseitigen Rücksichtnahme, die auf den Hochschulen herrscht, machte es etwa auch mir lange Zeit schwer, die hier referierten Ergebnisse und meine darausfolgenden Schlüsse zu veröffentlichen. Nunmehr hat sich aber die öffentliche Diskussion dieser Themen so stark bemächtigt, daß eine eingehende Selbstprüfung auch an den Universitäten notwendig sein wird und die Beschaulichkeit und Ruhe, die im Hinblick auf Selbstreflexibilität dort so lange geherrscht hat, beendet werden müßte.

0

0

0

0

0

0

0

0

Als das Resultat, sowohl der kurz referierten empirischen Ergebnisse wie auch theoretischer Lektüre, möchte ich als nächsten Schritt versuchen, ein Evaluierungsmodell vorzustellen, das eine bessere Grundlage für den Prozeß der Evaluierung der Universitäten bilden sollte als das in der Öffentlichkeit oft geforderte Ranking oder ähnliche Maßzahlkonzepte. Aus einer solchen Überlegung wird deutlich, daß es viele Formen der Evaluierung gibt, daß keine einzige Form oder Methode der Evaluierung perfekt ist. Für manche Aspekte werden unterschiedliche Vorgangsweisen geeignet sein. Dabei ist grundsätzlich eine pragmatische Vorgangsweise zu empfehlen. Klar muß sein, daß Evaluierung kein Allheilmittel für die Probleme der Universität ist und daß Evaluierung in einer Institution keinen technischen, sondern einen sozialen Prozeß darstellt. Es genügt nicht nur, Bewertungsstatistiken zu erstellen, sondern es müssen Schlußfolgerungen aus diesen gezogen werden, und diese Schlußfolgerungen können nicht nur von einer übergeordneten Dienststelle gezogen werden, sondern sie müssen insbesondere auch im Bewußtsein der Betroffenen selber Veränderungsprozesse auslösen und zu Selbstreflexion führen.

Das Modell des Vorgehens bei einer Evaluierung der Universität, das vier Schritte umfaßt, ist in Figur 2 dargestellt (Gerlich 1992, 48). Ich beginne mit dem System Universität, das sich zum Zeitpunkt I in einem bestimmten Zustand befindet. An der Universität gibt es einen Bestand an Personal, an Organisation, an Mitteln finanzieller und räumlicher Art, einen bestimmten Zustand

an Managementtechniken und eine bestimmte Zielstruktur. Die Zustandscharakteristiken des Systems Universität können schon in ihrer jetzigen Konstellation und Tätigkeit in ihrem Zusammenwirken etwas bewirken oder nichts bewirken, in ihrer Tätigkeit effektiv oder nicht effektiv sein.

0

0

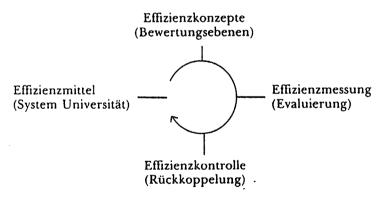
**(**)

0

0

0

Dieser Zustand des Systems ist nun aber in unterschiedlicher Weise den verschiedenen Bewertungsformen zu unterziehen. Dabei sind meiner Meinung nach drei Schritte zu unterscheiden. Zunächst sind Konzepte der Evaluierung zu entwickeln, Maßstäbe, Standards, Methoden auszuwählen. Sodann ist die eigentliche Messung der Effizienz der Universitäten durchzuführen und schließlich, was oft übersehen wird, muß als dritter Schritt notwendigerweise eine Kontrolle einsetzen, das heißt es müssen diese Resultate an die Universität als System zurückgekoppelt werden. Geschieht dies nicht, muß der gesamte Versuch der Evaluierung als sinnlos betrachtet werden. Wenn man die wenigen Beispiele der Evaluierung, die bisher betrieben wurden, betrachtet, so läßt sich unschwer feststellen, daß zumindest die-



Figur 2: Ein Modell der Evaluierung

ser letzte Schritt häufig unterbleibt. Damit hat aber die Evaluierung ihre eigentliche Aufgabe verfehlt.

Was nun die Konzepte der möglichen Evaluierung betrifft, sei auf die bereits weiter oben entwickelten Standards der Effizienz, Effektivität und Funktionalität hingewiesen. Diese Standards können nun freilich auch nicht nur auf die Universitäten schlechthin, sondern einerseits auf ihre verschiedenen Aufgaben - Lehre, Forschung und Verwaltung - und andererseits auf die verschiedenen Ebenen der Universität angewendet werden. Diese Ebenen sind die an der Universität handelnden Individuen selbst und später dann die verschiedenen institutionellen Ebenen wie die Institute, die Fakultäten und die Universität insgesamt. Die Evaluierung muß also stets genau sagen, was ihre Ebene der Zielsetzungen ist, auf welche Aufgaben sie sich bezieht und an welchen Ebenen sie ansetzt. Diese Dreidimensionalität der Konzepte, die unschwer auch erweitert werden kann, zeigt bereits, wie schwierig und problematisch die Vorstellung ist, die Leistung der Universitäten durch jeweils nur eine Maßzahl erfassen zu wollen.

Was die Messung der Effizienz betrifft, ist nach Möglichkeit eine Objektivierung anzustreben. Verschiedene Unterscheidungen der Messung sind denkbar. Man kann auf der einen Seite Selbst- und auf der anderen Fremdevaluierung unterscheiden. Bei der Fremdevaluierung wieder den sogenannten Peer-Review, das heißt die Bewertung durch Repräsentanten derselben Disziplin oder zumindest gleicher beruflicher Tätigkeit, um sicherzustellen, daß eine faire und sachgerechte Beurteilung möglich ist, oder die Beurteilung durch den Rechnungshof oder rechnungshofähnliche Einrichtun-

gen. Die 1990 durchgeführte Evaluierung der österreichischen Physikinstitute ist ein gutes Beispiel für den Peer-Review (Aumayr 1991). Man kann freilich an den Folgen dieses an sich beeindruckenden Beispiels, das in verbaler Form zum Teil sehr einschneidende Evaluierungen trifft, auch reflektieren, wie schwierig die Phase der Rückkoppelung der Evaluierungsergebnisse auf die universitäre Praxis ist. Schließlich kann man eine qualitative und eine quantitative Messung der Leistungen der Universitäten unterscheiden. Quantitative Bewertung muß meiner Meinung nach immer oberflächlich bleiben, qualitative erscheint zweckmäßiger, wie das gerade genannte praktische Beispiel zeigt. Im übrigen hat sich zu diesen technischen Fragen der Messung bereits eine umfangreiche Literatur entwickelt, auf die hier im einzelnen nicht eingegangen werden kann, obwohl zumindest die grundsätzlichen Rahmenbedingungen skizziert werden sollten (Berka/Horvat 1988).

0

0

0

0

0

0

0

0

0

0

Schließlich die Kontrolle: Die Umsetzung der Evaluierungsergebnisse auf den Zustand des Systems Universität hat zu erfolgen. Diese Rückkoppelung ist essentiell. Dies wurde mir persönlich etwa am Beispiel einer Evaluierung klar, die die Hochschülerschaft unter anderem bei meiner eigenen Vorlesung vornahm. Ich war weder davon informiert, daß eine Bewertung durchgeführt wurde, noch wurden mir die Ergebnisse mitgeteilt. Ich fand sie zufällig eines Tages nach der Vorlesung auf einem Flugblatt in einer verlassenen Bank. Da die Vorlesung relativ gut beurteilt war, nahm ich das nicht weiter tragisch, die Wirksamkeit dieser Evaluierung für die Verbesserung meiner Lehrveranstaltung, war aber durch die Nichtmitteilung unterbunden. In Universitä-

ten, wo eine derartige Evaluierung regelmäßig durchgeführt wird (etwa in den USA), ist der Punkt gerade der, dem Professor die Vorzüge aber auch Nachteile seiner eigenen Lehrveranstaltungstätigkeit klarzumachen und damit in Zukunft zu einer Verbesserung beizutragen. Mittel, die eine derartige Rückkoppelung verbessern können, wären daher eben Öffentlichkeit, also sowohl universitäre als auch generelle Öffentlichkeit der Resultate einer derartigen Evaluierung, sowie die Einleitung eines Diskussionsprozesses. Wie bereits weiter oben ausgeführt, ist Evaluierung kein technischer, sondern ein sozialer Prozeß, und die Diskussion über die Ergebnisse ist zu initiieren, um Verhaltensänderungen herbeizuführen.

Natürlich haben Evaluierungen auch Nebenwirkungen, die, vor allem wenn Selbstevaluierung vorgenommen wurde, nie unterschätzt werden sollen. Evaluierungen dienen nicht selbstverständlich dem Zweck, zur Verbesserung von Verhalten beizutragen. Sehr oft kann Evaluierung direkt oder indirekt dazu führen, daß die Eigeninteressen der betroffenen Personen oder Institute maximiert werden und gegen solche Mißentwicklungen ist Vorkehrung zu treffen. Schließlich ist aber zu hoffen, daß die Rückkoppelung der Ergebnisse von Evaluierung auf das System Einfluß nehmen und zu einem veränderten Zustand des Systems im Zeitpunkt II führen, der bessere oder effizientere Aufgabenerfüllung miteinschließt. Daß dabei in der Praxis auch Kausalitätsprobleme auftreten, Probleme der Zurechnung von Aspekten der Universitätsrealität und der universitären Tätigkeit, sei nur am Rande vermerkt.

# Reformüberlegungen

In der augenblicklichen Reformdiskussion können vor dem Hintergrund der bisherigen Überlegungen positive, problematische und notwendige Aspekte unterschieden werden. Positiv erscheint es mir jedenfalls, daß in den gegenwärtigen Reformdiskussionen versucht wird, mehr Autonomie und eine größere Öffnung der Universitäten nach außen zu erreichen. Problematisch erscheint mir die Konzeption, die in manchen Entwürfen sehr stark wird, die Universität durch ein verbessertes Management, also sozusagen top-down zu verbessern, durch die Einsetzung eines starken Rektors oder Präsidenten. Hier glaube ich, liegt ein Mißverständnis vor. Universitäten sind nicht Betriebe wie Wirtschaftsunternehmen, und sie sind nicht Verwaltungseinheiten wie Ministerien, sie gehorchen anderen Gesetzen. Eine tatsächliche Veränderung der universitären Strukturen und eine Verbesserung der universitären Aufgabenerfüllung ist nach meiner Überzeugung nur dadurch zu erreichen, daß man eine bottom-up-Reform durchführt, daß man die Qualität an der Basis verändert (Peterlik/Waldhäusel 1991).

0

0

0

0

0

0

Daher erscheinen mir Reformschritte notwendig, die nicht immer durch Gesetzgebung dekretierbar sind, sondern die durch einen Diskussionsprozeß an der Universität oder andere personalpolitische Maßnahmen erreicht werden könnten: eine Verbesserung der Organisationskultur, eine Funktionstrennung, wie sie in neueren Reformvorschlägen auch vorkommt, und eine Sicherstellung von Kontrolle.

Die Verbesserung der Organisationskultur sollte meiner Meinung nach vor allem durch eine sorgfältige Reform der Personalselektion einerseits und der Personalentwicklung andererseits bewirkt werden. Gerade die Personalentwickung, die in modernen Unternehmen heute eine selbstverständliche Aufgabe der Leitung der Organisation ist, liegt an den Universitäten weitgehend im argen. In den Zusammenhang der Organisationskultur würde also auch gehören, nicht nur Evaluation zu dekretieren, sondern incentives zur Selbstevaluierung zu formulieren. Es erscheint mir überhaupt so zu sein, daß die incentives, die nicht zuletzt auch materiellen Anreize an der Universität, was die individuellen Nutzen und Karrieren der Universitätsangehörigen betrifft, oft in geradezu kontraproduktiver Form gesetzt werden.

Eine Funktionstrennung zwischen den Mitbestimmungsorganen, die die grundsätzlichen Direktiven erteilen, und den individuellen Organen, die die Durchführung dieser allgemeinen Entscheidungen innehaben, man spricht manchmal von legislativ-exekutiv oder strategisch-operationaler Trennung, scheint mir wesentlich, um Verantwortungen an der Universität klarzustellen. Wo diese Funktionen vermischt sind, sind alle für die Entscheidungen verantwortlich und damit niemand. Das kann sehr leicht zu Mißbräuchen und zu Fehlentwicklungen führen. Trennt man aber die Aufgaben, wie das auch in der staatlichen Verfassung üblich ist, in generelle Entscheidung und in die Durchführung dieser Entscheidungen durch, wie Juristen sagen, monokratische Organe, so wird es möglich sein, ein effizienteres Management der Universitäten durchzusetzen. Dabei scheint es mir auch wiederum wichtig, dieses

Management nicht an der höchsten Ebene anzusetzen, sondern an der untersten Ebene, wo es um die Organisation der Studien und die Organisation der Lehre geht, also insbesondere in den Studienkommissionen und Instituten.

0

0

0

0

0

0

Schließlich zum Aspekt der Kontrolle: Diese ist in verschiedener Hinsicht notwendig. Gerade wenn monokratische Führungs- und Lenkungsorgane größere Autorität und Macht erhalten, müssen sie verstärkt kontrolliert werden, und solche Kontrolle ist einerseits durch die Kollegialorgane, durch die Mitbestimmungsgremien möglich, andererseits durch die Aufsicht von staatlicher Seite, man denke an diesbezügliche Überlegungen Humboldts, und schließlich aber auch, und das scheint mir ein neuer Aspekt zu sein, durch eine Vertretung von Gruppen des gesellschaftlichen Umfelds in den Gremien der Universität. Dies soll nie dazu führen, daß die Universitätsautonomie in akademischen Fragen wirklich eingeschränkt wird, aber es sollte dazu führen, daß die universitären Organe und Personen zur Auseinandersetzung mit anderen Blickweisen gezwungen werden und ihre eigene akademische Freiheit dadurch einer Prüfung unterziehen, daß sie sich vor Repräsentanten jener Kräfte, die die Universitäten finanzieren, zumindest grundsätzlich rechtfertigen müssen.

Zusätzlich ist – um nochmals auf Humboldt zurückzukommen – festzustellen, daß eine Reformdiskussion über die Universitäten sich eigentlich nicht an einer Erörterung der Zielfrage vorbeidrücken dürfte. Worin besteht die Aufgabe der Universitäten nun wirklich? Gelten noch die Humboldtschen Ideale – wenn auch in modernisierter Form? Oder sind andere Ziele an ihre Stelle getreten? Wenn ja, welche? Die augenblickliche Reformdebatte bleibt die Antwort darauf schuldig. Allzu vordergründig bezieht sie sich nur auf Organisationsfragen. Was die Universitäten tun, ist weniger wichtig, nur soll es effizienter geschehen.

Abschließend könnte man vielleicht festhalten, daß meiner Erfahrung nach viele Kenner der Universität davon überzeugt sind, daß diese nicht zu reformieren sei. Andere, vor allem politische Repräsentanten und Journalisten, fordern eine solche Reform vehement und erhoffen sich von einer Änderung der Universitätsstruktur und der gesetzlichen Rahmenbedingung entsprechende Veränderungen. Als Universitätsangehöriger und kritischer Beobachter der Universitätsrealität und der politischen Bemühungen möchte ich selbst eine gemäßigt optimistische Position vertreten. Universitätsreform scheint mir grundsätzlich möglich. Allerdings weniger durch Struktur- und Organisationsänderungen als durch Veränderung der Mentalitäten. Aber auch derartige Veränderungen sind denkbar, wenn man sich bemüht, die Angehörigen der Universitäten in Diskussionsprozesse zu involvieren, in denen sie nicht von außen mit Reformmaßnahmen konfrontiert werden, sondern sich selbst Reformüberlegungen erarbeiten können (Hammer/Laske 1990). Daß dies nicht ohne einen gewissen Druck von außen möglich ist, ist allerdings auch zuzugeben. Jedenfalls benötigt jede Reform Geduld und einen langen Atem. In diesem Sinne sei nochmals an Lichtenbergs Warnung vor übereilten Erwartungen erinnert.

### Literatur

Friedrich AUMAYR (red.), Bericht der Kommission zur Evaluation der physikalischen Forschung in Österreich, Wien 1991.
Gerhard BERKA, Manfred HORVAT, Möglichkeiten der Bewertung der Leistung von Universitätsinstituten, Wien 1988.
Peter GERLICH, Hochschule und Effizienz, Wien 1992.
Richard M. HAMMER, Stefan LASKE, Notwendigkeiten, Möglichkeiten und Grenzen hochschuleigener Planung, Wien 1990.
Sigurd HÖLLINGER, Universität ohne Heiligenschein, Wien 1992.
Wilhelm HUMBOLDT, Über die innere und äußere Organisation von wissenschaftlichen Anstalten in Berlin, Werke Band 4, Darmstadt 1964.
Meinhard PETERLIK, Werner WALDHÄUSEL, Universitätsreform.
Ziele, Prioritäten und Vorschläge, Wien 1991.

# Reformebenen und Konfliktpotentiale Sonderdruck aus; Meinrad Peterlik und Werner Waldhäusl (Hg.) Universitätsreform. Ziele, Prioritäten und Vorschläge. Eine Dokumentation. Wien: Österreichische Forschungsgemeinschaft 1991, 47-56.

# Reformebenen und Konfliktpotentiale in der Hochschulpolitik<sup>1</sup>

PETER GERLICH, WIEN

"Forschung erfordert Konzentration, Universität bedeutet Zerstreuung" (F. Oswald)

Ich möchte mich mit drei Punkten beschäftigen, zum Teil aus meiner persönlichen Erfahrung mit Universitäten, die wir ja alle teilen, und zum Teil als Reaktion auf die augenblickliche Reformdiskussion. Zuerst möchte ich sozusagen grundsätzlich auf etwas eingehen, was ich als Dialektik von Konflikt und Konsens bezeichne. Zweitens möchte ich skizzieren, wie ich mir eine Reformdiskussion breiterer Art vorstellen würde, weil ich der Meinung bin, daß augenblicklich unter dem Druck eines in diesen Fragen sehr effektiven Ministers nur e in Aspekt der Universitätsreform sozusagen für alles gesetzt und diskutiert wird. Und drittens möchte ich dann einige Anmerkungen zum Reformkonzept selbst machen.

I.

Zur Dialektik von Konsens und Konflikt wäre gerade im Bezug auf die Universität davon auszugehen, daß diese Begriffe oder Einstellungen keine derartig absoluten Gegensätze sind, wie man zunächst meinen würde.

Wenn man es differenziert sowohl im Bereich des Konsenses als auch im Bereich des Konfliktes betrachtet, könnte man sagen, daß es auf der einen Seite eine Tendenz zu einer Art oberflächlichem Scheinkonsens gibt, der sehr weit verbreitet ist, auf der anderen Seite so etwas wie einen echten Konsens, der dadurch zustande kommt, daß es eine Diskussion über verschiedene Meinungen gibt, die dann miteinander ausgeglichen werden. Der Scheinkonsens ist etwas, was in der Bürokratie sehr häufig und üblich ist und in der Bürokratieforschung durchaus auch als die sogenannte negative Koordination

<sup>1)</sup> Überarbeitete Mitschrift eines mündlichen Referats am Österreichischen Wissenschaftstag 1991

0

0

0

0

0

0

0

diskutiert wird: Man einigt sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, weil das in einer komplexen Organisation, beispielsweise oft in der öffentlichen Verwaltung, aber auch an der Universität die einfachste Form ist, um ohne allzu große Auseinandersetzungen zu einer Lösung zu kommen. Auch was Konflikte betrifft, gibt es auf der einen Seite destruktive Auseinandersetzungen verschiedenster Form bis hin zur persönlichen Destruktivität, doch auf der anderen Seite, und daran glaube ich als Politikwissenschaftler wirklich sehr stark, gibt es auch kreative Aspekte von Konflikten. Auseinandersetzung muß sein. Auseinandersetzung führt zu Veränderungen, Verbesserungen. Eine bloße konfliktlose Scheineinigung kann sehr oft recht negativ sein.

Positive Koordination, echter Konsens, erfordert meiner Meinung nach konstruktiven Konflikt, und damit, glaube ich, werden wir in Zukunft zunehmend konfrontiert sein. An der Universität wären konstruktive Konflikte die Voraussetzung dafür, daß manche Mißentwicklungen, wie sie zuvor Professor Neuhäuser aus Klagenfurt in der Diskussion so beeindruckend und beunruhigend geschildert hat, vermieden werden können. Wenn eben solche Dinge, nämlich die absolute Abkehr von fachlichen Qualitätsstandards, in unseren Gremien thematisiert würden und thematisiert werden könnten, dann würden sie wahrscheinlich weniger oft vorkommen. In der Praxis haben wir aber sehr oft nur Scheinkonsens: Sie alle kennen den einstimmigen Fakultätsbeschluß über eine Angelegenheit, über die es eigentlich große Meinungsverschiedenheiten gibt, und das anschließende Pilgern der Vertreter der verschiedenen Meinungen ins Ministerium, um dort zu versuchen, die jeweilige Position ohne jede Rücksicht auf diesen Fakultätsbeschluß durchzusetzen.

Manchmal haben wir auch zu viel destruktiven Konflikt an den Universitäten. Sie kennen alle die tiefen Gegensätze, die oft zu Erbfeindschaften ausarten und noch unter den Assistenten ausgetragen werden. Was wir aber im allgemeinen haben, ist ein Mangel an Konfliktkonsenskultur, was natürlich typisch für Österreich ist und besonders typisch für bürokratische Einrichtungen, wie ich schon gesagt habe, aber ganz besonders auch für die Universitäten, die ja irgendwie auch Bürokratien sind, wenn auch von sehr chaotischer Art.

Das Reformkonzept hat das in einem bemerkenswerten Absatz auch aufgezeigt. Und ich muß sagen, daß ich auf diese Formulierung erst gestoßen bin, nachdem ich selbst schon zu ähnlichen Überlegungen gelangt war. Hier heißt es über die Universitäten im allgemeinen, zur Begründung der Notwendigkeit von Reform:

"Es fällt auf, daß die Universitäten die wenigen bestehenden autonomen Entscheidungsspielräume nur teilweise nützen, weil es offenbar für die Beteiligten an der Universität bequemer und unter den gegebenen Umständen subjektiv sogar effizienter ist, Entscheidungen an das Bundesministerium abzuschieben. Die für Entscheidungsprozesse erforderliche Konfliktbereitschaft und Kooperationskompetenz sind an den Universitäten entweder nur

gering ausgebildet, oder man hält es nicht der Mühe wert, sie entsprechend einzusetzen. Die Vermutung liegt nahe, daß beides gleichermaßen zutrifft."<sup>2</sup>

Aus solchen Diagnosen ergibt sich meiner Meinung nach tatsächlich schon die Notwendigkeit für Änderungen, ebenso aus einer gewissen Unzufriedenheit, die immer wieder von Seiten der Praxis geäußert wird, und sicher auch durch einen Außendruck, der zum Teil nichts mit den eigentlichen Zielsetzungen der Universitäten zu tun hat und zu einem nicht geringen Grad finanziell motiviert ist. Nicht zuletzt ergibt sich die Notwendigkeit von Reform aber auch aus dem internationalen Vergleich, weil eben Universitäten in anderen Staaten andere Entwicklungen genommen haben. Und ich denke da eher an Länder, die wir durchaus als Vorbilder ansehen können, nicht unbedingt an Osteuropa, wie mein Vorredner.

II.

Was wären nun Ebenen einer Universitätsreform aus meiner Sicht? Zumindest drei seien genannt. Als wichtigste erschiene mir, und das steht meiner Einschätzung nach augenblicklich bedauerlicherweise überhaupt nicht zur Diskussion, eine Reform der Organisationskultur. Eine Reform, die dazu führt, daß an der Universität das Miteinander-Reden ermöglicht wird, daß die Angst vor einer realen Diskussion abgebaut wird, daß man auch unangenehme Punkte miteinander erörtern kann.

Was Minister Tuppy zuvor über Kommunikation und Kommunität gesagt hat, scheint mir stark in diese Richtung zu weisen. Ich habe oft (vielleicht ebenso wie Sie) – das ist ein sehr persönliches Eingeständnis, wenn man so etwas zugibt – ganz groteske Erlebnisse, wenn ich mit Professorenkollegen zu tun habe. Natürlich redet man miteinander, und zwar sehr höflich und nett, manchmal auf einer hohen Abstraktionsebene. Aber die eigentlichen Probleme, um die es geht, die einen oft selbst existentiell betreffen oder das eigene Institut oder eben die Effektivität der eigenen Lehre oder Forschung, sie werden kaum oder nur sehr schwer thematisiert.

Ich erinnere mich an den Rat eines erfahrenen älteren Kollegen, als ich an die Fakultät kam. Er hat mir empfohlen: "Wenn Du Dich bei der Fakultätssitzung in einer Sache nicht auskennst, dann höre dem Professor X zu, das ist ein falscher Hund, er redet zwar sehr überzeugend, aber du kannst davon ausgehen, daß das Gegenteil von dem, was er sagt, wahr ist." Und Sie kennen alle – vielleicht nicht in dieser extremen Form – die Tatsache, daß dieses miteinander Reden, das wirkliche Durchbrechen von gewissen Ängsten und die Thematisierung von wichtigen Fragen oft so schwer ist. Und ich muß auch selber gestehen, daß es mir selbst häufig sehr schwer fällt, oder

<sup>2)</sup> Die neue Universitätsstruktur, S. 6

0

0

0

0

0

eigentlich manchmal unmöglich ist, zu solchen echten Gesprächen vorzustoßen. Es geht nur, wenn es eine kritische Masse in einem Gremium gibt von mehreren, die sagen: Nein, wir können das nicht auf dieser Scheinebene abhandeln, wir müssen uns wirklich den Problemen zuwenden. Ich empfinde es immer als besonders wohltuend, wenn in Einrichtungen oder Gremien, in denen Professorenkollegen herausgelöst aus ihren institutionellen Kontexten nicht unmittelbar ihre engsten Interessen vertreten oder vertreten zu müssen glauben, Diskussionen zustande kommen, die der gemeinsamen Suche nach dem Richtigen dienen. Ich denke etwa an das Kuratorium des Forschungsförderungsfonds oder an unsere Versammlung hier, den Wissenschaftstag. Bei derartigen Anlässen konstituiert sich tatsächlich im Sinne von Tuppy Kommunikation und Kommunität. Warum so selten in den UOG Gremien?

In der Betriebswirtschaft, so weit ich mich da auskenne, nennt man die Bemühung darum, derartige Ängste abzubauen und das individuelle Potential zur Entfaltung zu bringen, die Personalentwicklung. Solche Personalentwicklungen wären an den Universitäten eben auch nötig und wichtig. Ich glaube, man könnte sich viel an Organisationsreform und Leitungsreformen und dergleichen ersparen, wenn es gelänge, hier bei den eigentlichen Trägern, den Universitätslehrern, eine solche Lockerung durchzuführen, die natürlich hier, wie in anderen Bereichen auch, schwierig ist, aber doch durchaus erfolgen kann. Durch den Besuch von Gruppendynamikseminaren, vielleicht bei Neuhabilitierten verpflichtend, ließe sich diesbezüglich sicher einiges erreichen. Es wäre auch nicht von Schaden könnten die Hochschulen sich durchringen, qualifizierte Beratung in Anspruch zu nehmen. Warum sollen nur Wirtschaftsunternehmen von Betriebsberatung profitieren können, Universitäten, die sehr oft ja durchaus Großbetriebe darstellen, aber nicht?

Die zweite Ebene von möglichen Reformen ist die Reform Zielstruktur. Sie hängt mit dieser ersten Ebene, mit diesem ersten Anliegen zusammen. Es muß expliziter gemacht werden, was eigentlich die konkreten Zielsetzungen an den einzelnen Universitätseinrichtungen sind, und dann müssen deren Leistungen nach diesen Zielen evaluiert werden. Die Verbesserung der Zielstruktur läuft zum Beispiel auf eine Entrümpelung der Studienpläne hinaus, auf Forschungsplanung und Forschungsschwerpunkte und eine planvolle Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses. Im Prinzip, und das muß eben ernst genommen werden und tatsächlich durchgeführt werden, im Prinzip ist dann die Evaluation nicht so schwierig. Im Detail ist es natürlich sehr schwierig. Lehre kann danach beurteilt werden, ob die Absolventen Jobs bekommen oder gute Jobs, je mehr und je bessere, desto besser war die Lehre. Forschung kann danach evaluiert werden, ob es internationale Anerkennung gibt, ob Publikationen in angesehenen Verlagen und in reviewed journals zustande kommen. Der wissenschaftliche Nachwuchs kann danach beurteilt werden, ob es zu Berufungen kommt. Das müßte

halt systematisch vorgegeben und nachher überprüft werden. Solange diese Dinge irgendwie dahintreiben, kommt die Universität immer stärker in einen Rechtfertigungszwang. Ich sage nicht, daß sich nicht viele Kollegen sehr anstrengen in all diesen Bereichen. Aber zu einer systematischen Diskussion kommt es meiner Erfahrung nach sehr selten.

Dann erst, und aus meiner Sicht in dritter Linie, käme die Reform der Organisation. Und der ministerielle Entwurf bezieht sich nur auf das, und auf das nur zum Teil.

Aus meiner Sicht enthält er viele interessante Vorschläge. Aber sie entsprechen im wesentlichen nur einer juristisch-bürokratischen Sichtweise. Dazu gehört einerseits die Vorstellung, daß alles nach denselben Prinzipien gestaltet werden soll. Das halte ich für ganz falsch. Die Universität sollte eine bunte Vielfalt von Organisationsformen, von Konzepten, von Ideen enthalten können. Unsere josefinische Tradition, alles über einen Leisten zu scheren, kann da nur als schädlich angesehen werden.

Andererseits, und das erscheint mir noch problematischer, ist – wieder mit einem Konzept der Betriebswirtschaftslehre gesprochen – dieser Reformvorschlag nur ein Topdown-Vorschlag. Man glaubt, wenn man von oben her Veränderungen einführt, zum Beispiel in der Leitungsstruktur, in der Groborganisation, daß sich dann etwas ändern wird an den Universitäten. Ich traue mich vorauszusagen, daß, wenn man nur diese Reform verwirklicht (allerdings glaube ich nicht, daß das jetzt ernsthaft so gemeint ist), wenn man nur die Präsidenten einsetzt und die Strukturreform durchführt, wird sich an der Universität überhaupt nichts ändern. Und wenn überhaupt, wird sich etwas ändern im Gegensatz zu dem, was als Reform geplant ist.

Natürlich handelt es sich nur um einen Diskussionsentwurf, und ich glaube, er wird so nicht umgesetzt werden. Aber es ist interessant, daß diese wichtige Einsicht der Organisationsentwicklung, die darauf hinweist, daß eine Organisation nicht nur aus ihrer Spitze, sondern vor allem aus der Basis besteht, aus denen, die tatsächlich die Arbeit machen, so vernachläßigt wird. Dort müssen die Bedingungen dafür geschaffen werden, daß Zerstreuung durch Konzentration ersetzt werden kann. Wenn man irgendwo ansetzen will, muß man dort ansetzen und nicht – besonders bei großen Organisationen – bei der Leitung. Es ist schade, daß sich diese Einsicht noch nicht bis ins Ministerium durchgesprochen hat.

III.

Ich wollte schließlich noch etwas zum Reformkonzept selbst sagen. Ich sehe es so – und das ist natürlich eine gewisse Vereinfachung, aber ich gehe damit auf die Einleitung des ministeriellen Entwurfs ein – daß in diesem

Reformkonzept sechs Prinzipien formuliert werden<sup>3</sup>, und die Frage stellt sich auch im Sinne der Thematik, die mir hier vorgegeben wurde, nämlich, ob über diese Prinzipien Konsens möglich ist oder nicht.

Drei dieser Prinzipien halte ich zur Verbesserung der Universitätsautonomie für wichtig, aber nicht für essentiell. Die Prinzipien der Deregulierung, der Mitbestimmung und der Entpragmatisierung. Letzteres ist meine Formulierung. Deregulierung, wirklich Befreiung der Universität von den Fesseln der Gesetze und des Rechts und Rückzug der staatlichen Autoritäten auf das Setzen von breiten Rahmenbedingungen, das schiene mir etwas, über das vielleicht relativ leicht Konsens herzustellen wäre und das wichtig wäre. Einerseits erntet man im Ausland mit dem Hinweis, daß in Österreich der Inhalt der Curricula vom Parlament festgesetzt wird zunächst Unglauben und dann Heiterkeit. Diese Entmündigung der Hochschulen wird der österreichischen Skurrilität zugute gehalten. Andererseits unterschätzt man aber bei uns, glaube ich, höherenorts, wie man aus Details des Entwurfs sehen kann, die Bedeutung einer grundsätzlichen Kompetenz für allgemeine Regelungen. Wenn generelle Weichen gestellt werden, ohne ins Detail einzugreifen, könnte man, glaube ich, in einer politisch sinnvollen Weise sehr viel Einfluß nehmen. Das Prinzip der Mitbestimmung wird je nach Mentalität und Erfahrung positiv oder negativ bewertet werden. Im großen und ganzen aber, glaube ich, wird es unbestritten sein, da kann ich mir Konsens vorstellen. Wenig Konsens kann ich mir eigentlich für den Vorschlag der Ent pragmatisierung vorstellen, für den Vorschlag, daß man die Universitätsangehörigen in Zukunft in pragmatisierte und nichtpragmatisierte Professoren und Universitätslehrer teilen soll. Die Schaffung einer solchen Zweiklassen-Gesellschaft scheint mir keine Lösung des Problems zu sein, daß natürlich eine etwas größere Flexibilität im Dienstrecht notwendig wäre.

0

0

0

0

0

Neben diesen drei Prinzipien, Deregulierung, Mitbestimmung und Entpragmatisierung sehe ich noch drei andere. Und die scheinen mir ganz essentiell für die Verwirklichung effektiver Autonomie, allerdings auch viel problematischer. Vielleicht wird es zu Konsensprozessen kommen, vielleicht auch nicht. Diese drei weiteren Prinzipien sind die der Dezentralisierung, Stichwort Holding, der Leitungsreform, Stichwort Präsidialverfassung und der Verantwortlichkeit, Stichwort Evaluierung.

Dezentralisierung erscheint mir notwendig, es müßte aber eine wirkliche Dezentralisierung sein. In dem Entwurf werden zwar, so wie ich es sehe, generell Dezentralisierungsvorschläge gemacht, im Konkreten dann aber in einer gewissen josefinischen Heimtücke zurückgenommen, indem sich das Ministerium doch ganz wesentliche Einzelentscheidungen vorbehält.

<sup>3)</sup> Die neue Universitätsstruktur, S. 7

Die Holdinglösung, die vor allem auch darunter leidet, daß dieser Ausdruck "Holding" besonders beunruhigend wirkt, scheint mir persönlich sehr wichtig. Allmählich habe ich mich dazu durchgerungen, der Meinung zu sein, daß es sehr wichtig wäre, natürlich einerseits die Universitäten sozusagen aus dem unmittelbaren staatlichen, bürokratischen, etatistischen Kontext zu lösen, aber andererseits, und ähnliche Ideen sehe ich auch in dem Konzept der Österreichischen Forschungsgemeinschaft, die Universitäten mit ihrer Umwelt in Verbindung zu bringen. Natürlich ist das sehr stark unter dem Eindruck amerikanischer und vielleicht auch englischer Erfahrungen, die ich gemacht habe, zu sehen. Aber ich glaube, die Universität kann nur gewinnen, auch wenn sie zunächst natürlich Angst davor hat, wenn sie sich in gewissen Hinsichten öffnet, ohne daß deshalb die Freiheit von Forschung und Lehre aufgegeben wird. Sie kann nur gewinnen, wenn sie Kräfte aus dem gesellschaftlichen Leben einbezieht. Ich bin davon überzeugt, daß die Universität nur gewinnen kann, wenn das in gewissen Formen der Fall wäre. Weil dadurch eben andere Perspektiven hereingebracht werden, die eine wichtige Ergänzung, eine gewisse Öffnung des Elfenbeinturms bedeuten könnten.

Was die Leit ungsreform betrifft, gibt es natürlich die intensivsten Kontroversen. Als Politikwissenschaftler und als ehemaliger akademischer Funktionär kann ich allerdings nur sagen, daß eine Art von interner Gewaltentrennung, eine Trennung der Grundsatzentscheidungen und der Durchführung, wie es im Staat selbstverständlich ist, an den Universitäten nur von Gutem sein kann. Es muß eben so sein, daß nicht jede Einzelentscheidung wieder allgemein in Frage gestellt werden kann. Es ist wichtig, daß es aus der Mitbestimmung gewisse Grundsatzentscheidungen und Richtlinien gibt. Aber dann, daran mangelt es eben an der Universität aus meiner Sicht wirklich, wäre es wichtig, effektive Leitungsmöglichkeiten zu installieren.

Natürlich müßte das nicht nur auf der obersten Ebene, sondern, und da wird es natürlich sehr heikel, auch auf unteren Ebenen der Fall sein. Hier beginnen sicher die Kontroversen. Aber die Vorstellung, daß sozusagen eine Gruppe alles, was sie selber betrifft, immer gemeinsam, auch im kleinsten Detail erledigen kann, noch dazu, wenn es in einer solchen Gruppe große Gegensätze gibt, das ist einfach nicht sehr realistisch.

Schließlich das Prinzip der Verantwortlich keit. Auch hier wird es sicher viele Kontroversen geben und Konsens nicht so leicht zu erreichen sein. Bei der Evaluierung liegt der Teufel sicher immer im Detail. Wenn man die internationalen Erfahrungen betrachtet, funktioniert das oft gar nicht so gut und geht gar nicht in die richtige Richtung. Aber der Grundgedanke einer Evaluierung, der Grundgedanke der Überprüfung der verschiedenen Zielerreichungen oder Tätigkeiten der Universität, einer Evaluierung, die dann aber auch Konsequenzen haben muß, der scheint mir durchaus gerechtfertigt zu sein.

(

(1)

0

0

Sicher ist in dem Prinzip der Verantwortlichkeit im Ministerialkonzept auch das Problem, das Kollege Rumpler angesprochen hat, die Frage der Trennung von Forschung und Lehre, verborgen. Ich konnte mich hier nicht mit allen Problemen beschäftigen, aber ich würde ihm grundsätzlich und weitgehend zustimmen.

Das waren sozusagen sechs Prinzipien, die ausdrücklich in der Einleitung des Reformkonzepts erwähnt sind und im Inhalt im Detail ausgeführt sind. Mir scheint es wichtig, daß in Ergänzung zu diesen Prinzipien noch andere Prinzipien zum Tragen kommen, die unerläßlich sind, um eine Reform der Universität sinnvollerweise und erfolgreicherweise stattfinden zu lassen.

Diese Prinzipien, sozusagen die Gerlichschen Prinzipien, würde ich als die der Ausstattungsadäquanz, der Gesamtstrukturreform und der Akzeptanz bezeichnen. Ausstatt ungsadäquanz: Es ist natürlich wie eine buddhistische Gebetsleier, aber man muß das immer wieder sagen: Eine Universität, die gezwungen ist, alle Studenten aufzunehmen, die sich für sie interessieren, die muß auch die Mittel zur Verfügung gestellt bekommen, solche großen Aufgaben bewältigen zu können. Es gibt hier große Unterschiede, wie natürlich überhaupt Verallgemeinerungen problematisch sind. Aber ist gibt sicher große Bereiche, wo das in Österreich trotz gewisser Verbesserungen keineswegs der Fall ist. Und so lange das nicht der Fall ist, sind Effizienzüberlegungen derart, wie sie im Konzept gemacht werden, nach wie vor problematisch. Ohne die entsprechende Ausstattung ist es aussichtslos. Wenn man von total überforderten Instituten verlangt, daß sie riesige Studentenzahlen ausbilden und dann auch noch forschen, werden sie nicht sehr weit kommen. Dann nutzt auch die beste Evaluierung nichts, weil man eben überfordert ist.

Der zweite Gedanke wäre der der Gesamtstrukturreform, da sehe ich zwei Aspekte. Das eine ist der Aspekt der Übersichtlichkeit, das ist eine emotional sehr heikle Frage, obwohl sie an sich aus einer rationalen Sicht einleuchtend sein müßte. Je kleiner und übersichtlicher Universitäten sind, desto besser können sie funktionieren, desto leichter sind sie zu führen und desto effizienter sind sie zu führen. Eine Reihe der kleinen Universitäten, die wir in Österreich haben, sind schon jetzt, aus meiner persönlichen Sicht, so gut, daß sie überhaupt keine Universitätsreform brauchen. Und das hängt eben damit zusammen, daß auch ein Rektor, der vielleicht nicht die Macht eines Präsidenten hat, aber einen Überblick gewinnen kann über seine gesamte Hochschule, sinnvolle Reformansätze entwickeln und sinnvolle Maßnahmen durchsetzen kann.

An einer Universität mit 80.000 Studenten, wie an der Universität Wien, ist ein Rektor natürlich verloren, kann auch beim besten Willen nicht viel anderes tun, als den Talar anziehen und Unterschriften leisten. Aber ein

<sup>4)</sup> Ich denke da etwa an die Universität für Bodenkultur, an die Montanistische Universität Leoben oder an die Hochschule für Angewandte Kunst in Wien.

Präsident wäre genauso verloren, es sei denn, er bekäme eine riesige Bürokratie zur Seite gestellt. Ein Präsident, der an der Universität Wien eingesetzt wird, der nicht einen großen Apparat erhält, wird dort genauso scheitern, wie jetzt die Rektoren scheitern. Das ist einer der Gründe, warum ich für die größeren Universitäten den jetzigen Plan für nicht sehr erfolgsträchtig erachte. Und für die kleinen Universitäten scheint er mir nicht notwendig zu sein.

Das andere ist, und da drückt sich, glaube ich, der Entwurf herum, daß eben Reform, wie ich vorhin schon angedeutet habe, von unten kommen müßte, bottom up, nicht top down. Wenn man nur oben etwas ändert, und da kann ich meinem Rektor folgen, ist das Management-Kitsch. Dort, wo die Universität tatsächlich funktioniert, dort müssen Reformen eingeführt werden. Man müßte sich der Tatsache stellen, daß man auch auf der Ebene der Institute und der Studienkommissionen effiziente Formen der Durchsetzung von Beschlüssen und Machtmittel oder Incentives bereitstellt, die dann tatsächlich zu Veränderungen führen können. Diesen Umstand zeigt etwa die Evaluation der österreichischen Physikinstitute, übrigens ein höchst beeindruckend Beispiel für Evaluation durch Peer Review, mit eindringlicher Deutlichkeit auf.

Das letzte ergänzende Prinzip, das ich anführen möchte, ist das Prinzip der Akzeptanz. Ich bin absolut davon überzeugt, daß man ohne die Zustimmung der Betroffenen in einer komplexen Organisation wie der Universität keine Organisationsentwicklung durchführen kann. Die Vorstellung, daß der Staat, der Minister, das Parlament etwas dekretiert und dann ändert sich etwas, die wurde schon einige Male, glaube ich, ad absurdum geführt. Man muß nur schauen, was beim UOG und was bei den Studienreformen herausgekommen ist: Im Prinzip, glaube ich, eher das Gegenteil von dem, was diejenigen, die diese Reformen intendiert haben, beabsichtigten.

Es ist sehr wichtig, daß man vom Bestehenden ausgeht, daß man keine zusätzlichen Ängste schafft. Warum jetzt die Fakultäten auf einmal Fachbereiche heißen sollen, dafür sehe ich keinen Grund, außer daß diejenigen, die davon betroffen sind, das schwerer akzeptieren. Im übrigen muß man sich, glaube ich – ein Grundsatz in allen funktionierenden Groß- und Kleinorganisationen – im Prinzip der Zustimmung der Betroffenen versichern. Wenn das nicht der Fall ist, wird es ihnen sicherlich gelingen, die Reform zu blockieren. Ob es in diesen Fragen zu einem konstruktiven Konflikt kommen wird und ob diese konstruktiven Konflikte zu einem positiven Konsens führen werden, bleibt abzuwarten.

Ein internationaler Vergleich zeigt allerdings, daß Universitätsautonomie nur dann effektiv verwirklicht werden kann, wenn sie von den Hochschulen aktiv gefordert wird. Verordnete Autonomie ist fast so etwas wie ein Widerspruch in sich. Die österreichischen Universitäten werden sich bemühen müssen, jenes Selbstbewußtsein, jene Corporate Identity zu entwickeln die

()

0

0

0

0

0

die Voraussetzung für die Forderung nach Autonomie ist. Konflikt kann dabei nur identitätsstiftend wirken.

An den Schluß möchte ich die weise Einsicht von Edmund Burke, dem englischen Konservativen, der die Französische Revolution beobachtete. stellen. Er formulierte, und ich modifiziere das leicht: Nur was sich ändert, kann Bestand haben!

Erfahrungen mit der Lehre

Sonderdruck aus: Peter Gerlich, Hochschule und Effizienz. Anstöße zur universitären Selbstreflexion, Wien: Passagen Verlag 1993, 97-118.

# 5. Reflexionen über die Lehre

Experience is the name everyone gives to their mistakes

Oscar Wilde

# I. Einleitung

Als Exkurs möchte ich an dieser Stelle einen sehr persönlichen Bericht einfügen. Es geht um meine Erfahrungen als Hochschullehrer. Dabei sollen diese Erfahrungen einerseits dargestellt werden und andererseits auf sie aber auch das in einem früheren Abschnitt entwickelte Modell der Effizienzmessung angewendet werden. Es soll also versucht werden, meine persönliche Evaluierungskultur darzustellen und damit auch einen Akt der Selbstreflexion zu setzen.

Sowohl während der Vorbereitung auf meine Tätigkeit an der Universität im Rahmen eines Forschungsinstituts als auch vor und nach der Habilitation, erfuhr ich keinerlei ausdrückliche Vorbereitung für die Lehrtätigkeit. Wie bei vielen anderen Wissenschaftlern wurde bestenfalls Wert auf die Qualität meiner Publikationen gelegt. Die stillschweigende oder offenbare Annahme war, daß eine zumindest ausreichend qualifizierte Lehrtätigkeit sich aus der wissenschaftlichen Forschung und Publikationstätigkeit sozusagen automatisch ergeben würde. Bestenfalls konnte ich mich auf Vorbilder verlassen, auf jene relativ wenigen Erlebnisse während meines

eigenen Studiums, in denen Universitätslehrer wegen ihrer Lehrtätigkeit bei mir einen nachhaltigen Eindruck hinterlassen hatten. Von gewissem Vorteil war dabei, daß ich während meines Studiums ein Jahr im Ausland, in den Vereinigten Staaten, und dann noch ein zweites Jahr in der Bundesrepublik verbrachte. Besonders das Jahr in den Vereinigten Staaten konfrontierte mich mit verschiedenen Arten von Lehrveranstaltungen, Vorlesungen und Seminaren, die mich wahrscheinlich nachhaltiger beeindruckten, als mir damals je bewußt wurde.

0

0

0

0

0

In der Praxis erarbeitete ich mir meine Fähigkeit, Lehrveranstaltungen durchzuführen allmählich selbst in einer Art von trial and error-Methode. Die Diskussion mit Kollegen war keine etablierte Vorgangsweise, um die eigene Lehrtätigkeit in Perspektive setzen zu können. Die Vorstellung, die Vorlesung eines Kollegen zu besuchen, ist in vielen akademischen Kreisen nach wie vor sozusagen standeswidrig. Zwar nicht standeswidrig, aber von vornherein problematisch scheint es zu sein, Schwierigkeiten bei der Lehrtätigkeit zu thematisieren. Wiederholt ist es mir beim Versuch solcher Thematisierungen widerfahren, entweder auf offensichtlich nur positive Erfahrungen zu stoßen, wobei ich den Verdacht nicht los wurde, daß Schwierigkeiten einfach nicht zugegeben wurden, oder sogar selbst belächelt zu werden, weil ich offenbar mit meiner Lehrtätigkeit nicht zu Rande käme. Inzwischen, insbesondere im Rahmen der Sommerhochschule der Universität Wien, wo eine sehr kollegiale Atmosphäre herrscht, habe ich eine Reihe von fremden Lehrveranstaltungen selbst regelmäßig besucht und dabei viel dazugelernt, insbeson

dere bei Lehrveranstaltungen von amerikanischen Kollegen.

Im Laufe meiner Tätigkeit erwarb ich größere Sicherheit und setzte mich zunehmend auch in Lehrtätigkeiten Situationen aus, die im Prinzip etwas schwieriger waren, als diejenigen an der Universität. Hierbei geht es einerseits um meine Lehrtätigkeit für ausländische Studenten, wie etwa an der erwähnten Sommerhochschule oder an der Webster University in Wien, oder aber auch um Erfahrungen in der Erwachsenenbildung. Insbesondere bin ich seit längerer Zeit in einem Hochschullehrgang zur Thematik "Politische Bildung für Lehrer" des IFF tätig, daneben auch an der Verwaltungsakademie des Bundes beziehungsweise in anderen Bereichen der Beamtenfortbildung. Die Arbeit mit erwachsenen, berufstätigen Seminarteilnehmern, insbesondere mit Lehrern, die oft sehr intensiv und in langen Seminartagen stattfindet, stellte sich dabei als weit größere Herausforderung dar als die Lehre an der Universität, wo Studenten im großen und ganzen stets akzeptieren, was der Professor ihnen präsentiert, beziehungsweise über sich ergehen lassen, was von ihnen gefordert wird. Ein großer Vorteil des Lehrgangs Politische Bildung war von vornherein die Zusammenarbeit einer Gruppe von Universitätslehrern, die außerhalb ihres eigentlichen universitären Kontextes zunächst durch die Vorbereitung und dann in der Ausführung des Lehrgangs durchaus bereit waren, über ihre Schwierigkeiten und Erfolge untereinander zu reden. Besonders positiv wirkte sich dabei ein sogenanntes Interventionsseminar aus, bei dem an einem Wochenende unter der Leitung von zwei gruppendynamisch geschulten Trainern die Schwierigkeiten

der Durchführung der Wochenseminare mit den verschiedenen Seminarleitern besprochen und psychologisch aufgearbeitet wurden.

0

0

0

0

0

0

0

0

Aus diesen Erfahrungen in der Erwachsenenbildung übernahm ich mehr und mehr Elemente in meine universitäre Lehrtätigkeit und versuchte, die unter schwierigeren Umständen gewonnenen Einsichten auch auf die an sich weniger komplizierten Universitätssituationen zu übertragen.

Die Lehrtätigkeit im Hochschullehrgang war sicher auch eine der Motivationen, mich zunehmend um im teamteaching durchgeführte Lehrveranstaltungen zu bemühen, also Kollegen aus verschiedenen anderen Fachbereichen zu bitten, mit mir gemeinsam Seminare abzuhalten. Ich habe dabei die Erfahrung gemacht, daß Interdisziplinarität zwar sehr anregend ist, letztlich aber die Verständigung zwischen den unterschiedlichen Stammesgesellschaften, die verschiedene Wissenschaftsdisziplinen nun einmal darstellen, zwischen verschiedenen Disziplinen, die unterschiedliche Sprachen sprechen, letztlich doch sehr schwierig ist. Aber gerade für Studenten ist diese Konfrontation lehrreich. In letzter Zeit habe ich dabei mit gemischten Gruppen von einerseits Politikwissenschaftlern und Betriebswirten und andererseits Politikwissenschaftlern und Kunststudenten sehr gute Erfahrungen gemacht.

Im Laufe der Zeit begann ich mich, wie schon erwähnt, auch für die Lehrtätigkeit anderer Kollegen zu interessieren und begann, unsystematisch Modelle von Lehrveranstaltungen zu sammeln oder mir über sie berichten zu lassen. <sup>91</sup> Auch der Literatur kann man Anregungen entnehmen, wobei ich eher die weniger eta-

blierten Pädagogen beziehungsweise die pädagogischen Amateure sehr nützlich fand. <sup>92</sup> Grundsätzlich ist es mir als Resultat aller dieser Erfahrungen immer wichtiger geworden, Lehrveranstaltungen durchzuführen, bei denen die Studenten mitgehen, die für Studenten interessant sind. In den positiven Reaktionen der Studenten finde ich zunehmend die wichtigste Motivation für meine Lehrtätigkeit, und ich versuche, in der Themenstellung, der Organisation und den Methoden der Motivierung der Teilnehmer Lehrveranstaltungen zu gestalten, in denen Studenten aktiv und mit Interesse mitmachen können.

Als ein weiteres und allgemeineres Produkt der Lehrtätigkeit sind die Überlegungen anzusehen, die vor allem aufgrund von feedback, also Evaluierung getroffen werden, und die Gedanken darüber entwickeln, was eigentlich die Zielsetzung der Lehrtätigkeit sein soll. Insbesondere gaben mir dabei Gespräche mit Absolventen zu denken und auch eine systematische Befragung der Absolventen unseres Instituts, die gemeinsam mit noch Studierenden in der Form eines Projektseminars durchgeführt wurde. Inzwischen sind mehrere solche Projektseminare auch von Kollegen durchgeführt worden, die ähnliche Ergebnisse über die Absolventen meiner Disziplin, der Politikwissenschaft, erbrachten.93 Diese Absolventen sind nach einer anfänglichen schwierigen Berufssuchphase - welcher Arbeitgeber sucht schon einen Politologen - im Berufsleben doch ziemlich erfolgreich, was ich darauf zurückführe, daß sie Absolventen eines Studiums sind, das sie weniger im Sinne einer überspezialisierten Fachdisziplin scheuklappenmäßig ausbildet, sondern durch eine gewisse Chaotik

dazu führt, daß verschiedene Sozialtechniken und Denkformen übernommen werden, die die Absolventen in der Praxis letztlich zu erfolgreichen Mitarbeitern werden lassen. Aus diesen feedbacks entwickelte sich bei mir immer mehr die Überlegung, einige Ziele aufzustellen, die ich eigentlich mit meiner Lehrtätigkeit erreichen möchte. Diese Ziele beinhalten die Fähigkeiten, die ich meinen Studenten vermitteln möchte. Die Liste dieser Lehrziele ist durchaus provisorisch und erweiterbar, ich habe sie allerdings im Hinterkopf, wenn ich Lehrveranstaltungen konzipiere, vorbereite oder durchführe. Meine provisiorische Liste würde etwa folgende Lehrziele umfassen:

0

0

0

0

0

0

0

- Argumentation und wissenschaftliches Arbeiten
- Interpretation
- Teamwork
- Sensibilisierung
- Entscheidungstechniken und Konfliktbewältigungstechniken
- praktische Fähigkeiten

Im einzelnen wäre dazu folgendes auszuführen: Das wissenschaftliche Arbeiten, beginnend mit Proseminararbeiten, Seminararbeiten, Diplomarbeiten und Dissertationen, scheint mir nicht sosehr darin zu liegen, ein bestimmtes wissenschaftliches Ritual abzuspulen, sondern vielmehr, bestimmte Argumentationsweisen einzuüben, die auch in der nichtwissenschaftlichen Praxis von Relevanz sein können. Ich war etwa von den Forderungen eines amerikanischen Kollegen an seine Studenten sehr beeindruckt: Er verlangte von ihnen, daß sie in ihren Referaten erstens eine These aufstellen sollten, zweitens diejenigen Argumente und Beweise, die für

diese These sprechen entwickeln sollten und drittens aber auch jene Argumente und Beweise, die gegen die These sprechen – und solche muß es meiner Meinung nach immer geben – widerlegen müßten. Überhaupt erscheint es mir wichtig, daß Studenten als Intellektuelle lernen, eine Summe von Informationen in einen systematischen Zusammenhang zu bringen und in dieser Form darzustellen.<sup>94</sup>

Bei der Interpretationstätigkeit geht es um eine damit im Zusammenhang stehende Fähigkeit. Ich bin immer stärker zur Überzeugung gelangt, daß die geistige Tätigkeit des Interpretierens auch in ganz unterschiedlichen Bereichen sich strukturell sehr ähnlich ist. Diese Einstellung wurde durch meine gemeinsame Seminartätigkeit etwa mit Literaturwissenschaftlern oder mit Kunstwissenschaftlern sehr bestärkt. Man kann als Sozialwissenschaftler sowohl Tabellen interpretieren als auch Texte oder Situationen, die man vorher beschreiben muß, oder Werke der Literatur oder der Kunst. Diese Fähigkeit zu üben, gemeinsam zu erleben und zu erproben, scheint mir ein wichtiges Ziel von Lehrerfahrungen an der Universität zu sein.

Auch die Einübung von und Erfahrung mit teamwork, das an der Universität in der Regel nicht sehr betont wird, scheint mir ein wichtiges Lehrziel zu sein. Ich habe immer wieder die Erfahrung gemacht, daß zwar in einer Vorlesung sehr viel Stoff vermittelt werden kann, daß dieser aber sozusagen nicht "hängenbleibt", daß hingegen die im gemeinsamen teamwork erarbeiteten, quantitativ geringeren Einsichten viel eher verstanden und auch behalten werden. In diesem Kontext hatte ich einmal ein sehr aufschlußreiches Erlebnis. Jeweils im

Wintersemester halte ich parallel vergleichbare Vorlesungen ab, einerseits für Politikwissenschaftler und andererseits für Juristen, die Politikwissenschaft als Wahlfach belegen. Zum Zwecke der Demonstration der Vorgangsweise der empirischen Sozialforschung schlug ich in beiden Lehrveranstaltung vor, eine Befragung über politische Einstellungen durchzuführen, wofür ich je drei Studenten um die Mitarbeit bat. Der Unterschied in äußerer Erscheinungsweise und praktischer Arbeitsweise beider Gruppen war sehr interessant: Die Politikwissenschaftler wirkten äußerst "leger", waren nicht immer sehr pünktlich, aber sehr kooperativ und gemeinsam arbeitsfähig. Die Juristen wirkten individuell sehr adrett und höflich, waren äußerst pünktlich, aber einfach nicht in der Lage, gemeinsam zu arbeiten. Der Abschluß bestand darin, daß die Auswertung des juristischen Samples der Befragung, zu dem die drei Juristenkollegen nicht fähig waren, von den Politologen (übrigens zur vollsten Zufriedenheit des Professors!) durchgeführt werden mußte.

()

0

0

0

0

 $\bigcirc$ 

0

0

Das Ziel der Sensibilisierung meiner Studenten sehe ich darin, sie für verschiedene Aspekte offen zu machen, einerseits etwa für verschiedene Ansätze in der Wissenschaft, andererseits aber auch für den Umstand, daß Menschen nicht nur von der Ratio, sondern auch von Emotionen gelenkt werden. In diesem Zusammenhang schienen mir jene Persönlichkeitseigenschaften, die Mario Erdheim als Voraussetzungen für Selbstreflexion besonders wichtig hält<sup>95</sup>, nämlich Selbstvertrauen und Neugier, als wichtige Grundhaltungen, die auch in Lehrveranstaltungen durchaus eingeübt werden können und sollen.

Politologen finden sich im Berufsleben sehr oft in Situationen, in denen sie mit Entscheidungen oder Konflikten umgehen müssen. Das Studium sollte sie auch darauf vorbereiten, indem etwa im nachhinein Entscheidungssituationen analysiert werden (ein beliebtes Thema für Seminare), oder Strategien der Konfliktbewältigung diskutiert werden. In diesem Zusammenhang bin ich zunehmend von der, von den anglo-amerikanischen Universitäten übernommenen Fallmethode ("case-method") beeindruckt, die es ermöglicht, Entscheidungssituationen sozusagen gemeinsam nachzuvollziehen und in einer Art stellvertretenden Erfahrung zu durchleben. <sup>96</sup> Die Anregung zur Benützung dieser Methode ergab sich vor allem in gemeinsamen Seminaren mit Betriebswirten.

Schließlich scheint es mir als einer der wichtigsten Aspekte des Studiums an der Universität - was allerdings über die Möglichkeiten eines einzelnen Fachuniversitätslehrers hinausgeht - gewisse praktische Fähigkeiten zu vermitteln. Es sollten also etwa die Erlernung von Sprachen, die Arbeit mit dem Computer oder auch der Umgang mit der Öffentlichkeit oder die Möglichkeiten, politisch Einfluß zu nehmen, gefördert und erlernt werden. In diesem Zusammenhang ist mir immer klarer geworden - und wurde in gewissen Studienreformdiskussionen von mir und anderen auch thematisiert<sup>97</sup> -, daß die Praxis der Studienpläne an den Universitäten aus leicht nachvollziehbaren Gründen zu einer ungeheuren Überlastung der Studenten geführt hat. Ich würde für radikale Kürzungen und größere Auswahlmöglichkeiten eintreten und dafür plädieren, nicht so sehr in die Breite zu unterrichten, als vielmehr in die Tiefe, etwa in

dem oben angeführten Sinn. Eine Reduzierung der Studiendauer ist meiner Meinung nach aus volkswirtschaftlichen und individuellen Gründen unerläßlich. In England etwa dauert ein Universitätsstudium nur drei Jahre. Eine Privatuniversität bietet dort einen Abschluß unter Hinweglassen der Ferien in zwei Jahren an. Voller Schwung und Elan können zwanzigjährige Absolventen, die bei uns noch jahrelang an der Hochschule "festgehalten" werden, in England ins Berufsleben eintreten.98

# II. Praxis

Wie werden nun die hier entwickelten Zielsetzungen in die Praxis umgesetzt? Meine Lehrtätigkeit umfaßt – grob gesprochen – drei Bereiche: Einerseits das Abhalten von Vorlesungen, die in der Regel Einführungsvorlesungen für sehr große Studentengruppen sind, andererseits das Abhalten von Seminaren, was eher Studenten betrifft, die schon fortgeschritten sind, und schließlich die Betreuung von Studenten, die am Abschluß ihres Studiums Diplomarbeiten oder Dissertationen verfassen.

Was die Vorlesungen betrifft, bin ich mehr und mehr zu der Erkenntnis gelangt, daß es weniger darauf ankommt, möglichst viel Stoff zu vermitteln, als vielmehr einerseits zwar einen Überblick zu bieten, andererseits aber exemplarisch einzelne Probleme aufzuwerfen. Nach meiner jeweils zweistündigen Vorlesung halte ich ein Konversatorium ab, in dem ich in verschiedenen Formen, prinzipiell im Stile einer Fragestunde, aber sehr oft auch durch verschiedene Arten der Gruppenübungen, versuche, den vorgetragenen Stoff noch ein

mal aufzubereiten und das Lernerlebnis zu vertiefen. Im Grunde bin ich mit Frontallehrveranstaltungen nicht sehr zufrieden. Sie lassen sich allerdings nicht vermeiden - gerade in einer Studienrichtung, wo aufgrund des Mißverhältnisses von Lehrern und Studenten Vorlesungen für mehrere hunderte Studierende abzuhalten sind. Ein besonderes Problem ist unter diesen Umständen die jeweils am Ende der Vorlesung abzuhaltende Prüfung. Sehr bald bin ich zur Erkenntnis gelangt, daß reine Wissensprüfungen das Risiko beinhalten, daß Studenten Informationen illegitim wiedergeben, die sie versteckt mit sich führen. Daher bin ich sehr stark zu Prüfungen übergegangen, in denen eher Verständnisfragen als Wissensfragen im Vordergrund stehen, Fragen also, bei denen Schwindeln nicht oder nur sehr schwer möglich ist. Ich versuche, die Studenten auf diese Art der Prüfung auch jeweils vorzubereiten und habe damit ganz gute Erfahrungen gemacht. Das Ideal einer Lehrveranstaltung, wie ich sie bei amerikanischen Kollegen erleben konnte, wäre eine Situation, in der der gesamte Ablauf von einem Frage- und Antwortspiel beherrscht wird, wo der Vortragende überhaupt nicht vorträgt, sondern nur Fragen aufwirft und in der Diskussion mit den Teilnehmern zu den Resultaten gelangt, die er vermitteln möchte. 99 Trotz zahlreicher Versuche ist es mir freilich nicht gelungen, diese Form der Lehrveranstaltung zu verwirklichen, vermutlich weil in meiner Sozialisation die Vorstellung, daß der Professor Wissen zu dozieren hat, so stark ist, daß dies schwer zu überwinden ist. Dennoch versuche ich, Lehrveranstaltungen durch Fragen an das Publikum und kleine Ubungen aufzulockern.

Bei Seminaren steht für mich der Aspekt des gemeinsamen Lernens im Vordergrund, sowohl was teams von Studenten betrifft, die an bestimmten Problemen arbeiten, als auch was die gemeinsame Erfahrung von Lehrveranstaltungsleiter und Teilnehmern betrifft, indem man versucht, gemeinsam in der Form eines Miniprojekts eine Thematik zu erarbeiten, die an sich nicht bereits in bekannter Weise gelöst ist. Daher behandle ich in meinen Seminaren gern Fälle von Entscheidungssituationen, versuche - wie bereits erwähnt - team-teaching oder die Fallmethode oder veranstalte eine Form von Seminar, die ich "Praktikum" nenne, bei der die Erarbeitung von Seminararbeiten zu einem bestimmten Thema der österreichischen politischen Realität mit einer Exkursion in die betreffende Institution oder zumindest der Einladung eines Referenten aus diesem Bereich verbunden wird. Letzteres sehr simples Konzept hat sich oft als überaus lehrreich erwiesen, wie auch andere Seminare, bei denen Praktiker eingeladen werden. So führe ich etwa in jedem Wintersemester gemeinsam mit zwei Kollegen aus den Wirtschaftswissenschaften ein wirtschaftspolitisches Seminar durch, bei dem wir in Blöcken an Samstag-Vormittagen jeweils Studenten zu einzelnen Fragen referieren lassen und anschließend dann um die Mittagszeit einen Praktiker der Wirtschaftspolitik einladen, der meistens erklärt, daß alle Überlegungen und Vorstellungen sowohl der Professoren als auch der Studenten in der Praxis von geringer Relevanz sind.

0

0

0

(1)

0

0

0

0

0

Wichtig erscheint es mir bei Seminaren auch, daß Studenten Einfluß auf die Themen, die sie behandeln sollen, eingeräumt wird. Je stärker Themen nach Inter-

esse gewählt werden können, desto besser sind meiner Erfahrung nach die Resultate der Arbeiten. Wesentlich ist in jedem Fall, daß von seiten der Studenten eine schriftliche Seminararbeit, die gewissen Standards entsprechen muß, vorgelegt wird, was mir wiederum unter dem Aspekt wichtig erscheint, daß Akademiker auch in der Praxis in der Lage sein müssen, zu einem bestimmten Problem nach nachvollziehbaren Regeln übersichtlich Informationen auszuarbeiten und zusammenzustellen.

Die Betreuung von Diplomanden und Dissertanten ist in meinem Fall ein besonderes Problem. Ideal wäre wie ich das einmal von einem alten erfahrenen Professor gelesen habe -, höchstens sieben Dissertanten zu betreuen, die dann auch tatsächlich betreut werden könnten. Die Umstände in den von mir zu vertretenden Fächern sind allerdings so, daß diese Zahl bei mir um das zehn- bis fünfzehnfache überstiegen wird. Ich versuche dabei keineswegs, jeden Studenten in mein Privatissimum aufzunehmen, sondern nur solche, die bei mir vorher Lehrveranstaltungen gehört haben, sehe mich aber andererseits auch außerstande, für Studenten den Studienabschluß dadurch zu erschweren, daß ich mich weigere, ihre Arbeiten zumindest formal zu betreuen. Grundsätzlich laufen die Privatissima für Diplomanden und Dissertanten darauf hinaus, in gemeinsamer Diskussion, fast in gruppendynamischer Art, eine Atmosphäre zu entwickeln, in der Arbeitsschwierigkeiten der notgedrungen vereinzelt arbeitenden Teilnehmer überwunden werden können. Bei Dissertationen und Diplomarbeiten erscheint es mir noch wichtiger als bei Seminararbeiten, Studenten Themen bearbeiten zu lassen, die sie selber ausgewählt haben, beziehungsweise in Fällen wo sie über keine Themenvorstellungen verfügen, sie zu Themen zu führen, die sie persönlich betreffen. Meine Erfahrungen mit der Zuteilung von überwiegend nur für mich selbst interessanten Themen am Anfang meiner Tätigkeit als Hochschullehrer waren sehr negativ; nur mit geringem Interesse arbeitende Dissertanten waren nicht imstande, aus an sich guten Themen gute Dissertationen zu machen.

0

0

0

0

0

0

0

0

Zusammenfassend könnte man sagen, daß die durch feedback-Kommunikationen und aus trial and error gewonnenen Erfahrungen bei der Gestaltung von Lehrtätigkeit darauf hinauslaufen, daß es nebst der didaktischen Zielsetzung, die im Hintergrund stehen muß, einerseits darum geht, die Teilnehmer zu motivieren, und andererseits Organisationsformen für Lehrveranstaltungen zu finden, die erfolgreich sind. Was die Motivation von Studierenden betrifft, war es für mich sehr lehrreich, im Kontext einer amerikanischen Universität in Wien, der Webster University, an einem Nachmittagsseminar über Universitätsunterricht teilzunehmen - eine Möglichkeit, die mir an meiner österreichischen Heimatuniversität nie geboten worden war. Bei diesem Anlaß legte der Vortragende zur Einleitung eine Liste von möglichen Eigenschaften eines Universitätslehrers vor, und die Teilnehmer mußten angeben, was sie jeweils für die aus studentischer Sicht wesentlichsten Fähigkeiten hielten. Dabei gelang es mir, genau jene Punkte anzustreichen, die für Studenten just nicht so wesentlich sind. Studenten legen einen nicht so starken Wert darauf, eine gut gegliederte und rational dargelegte Vorlesung geboten zu bekommen, als vielmehr eine spontane

und bis zu einem gewissen Grad amüsante. 100 Ich war auch sehr von der These von Hartmut von Hentig beeindruckt, der vorschlägt, nur das zu unterrichten, was einem Spaß macht<sup>101</sup>, oder von dem Hinweis von Neil Postman, daß erfolgreiche Wissenschaft eigentlich immer darin besteht, gute Erzählungen zu liefern. 102 Zunehmend wurde mir klarer, daß Studenten positive Erlebnisse dringend brauchen und daß gemeinsames Lernen sowohl - wie erwähnt - innerhalb der Studentengruppe als auch zwischen Student und Lehrer fast im Sinne von Humboldt dazu geeignet ist, erfolgreich Lernziele zu erreichen. 103 Ein guter Ablauf von Lehrveranstaltungen wäre etwa: am Anfang Betroffenheit erreichen, dann Theorie vermitteln - wobei sehr wichtig ist, dabei nicht zu viel des Guten zu präsentieren, was Lehrern immer schwer fällt - und schließlich den Studenten die Möglichkeit zu geben, durch eigene Nachforschungen diese Theorie ein- oder umzusetzen. Was die Organisation von Lehrveranstaltungen betrifft, sind Prinzipien wichtig, wie Abwechslung, Intensität, Sozialphasen, die Frontalphasen ablösen, und überhaupt die Einbeziehung der Studentenperspektive. In diesem Zusammenhang hat mir die Äußerung eines Schweizer Kollegen, daß die meisten Universitätslehrer schlechte Lehrer seien, zu denken gegeben. Sie seien deshalb schlechte Lehrer, weil sie vor der Lehrveranstaltung zu 50% an den Stoff, zu 45% an sich selbst und nur zu 5% an ihre Studenten dächten.

Zum Abschluß dieses Versuchs, Selbstreflexion zu leisten, sei das von mir selbst eher abstrakt entwickelte Effizienzmodell gedanklich auf meine eigene konkrete Lehrtätigkeit angewendet.

(1)

0

0

0

0

Zunächst sind die drei Ebenen der Zielerreichung zu thematisieren. Effektivität würde demnach für die eigene Lehrtätigkeit bedeuten, daß qualitativ zufriedenstellende outputs produziert werden, etwa daß Studenten zufriedenstellende Seminararbeiten verfassen, zufriedenstellende Diplomarbeiten oder Dissertationen schreiben und selbst beim Studienabschluß ein gutes Niveau der Ausbildung vor allem im Sinne einer Entwicklung ihrer allgemeinen intellektuellen Fähigkeiten, wie oben ausgeführt, erreicht haben. Mir ist es dabei wichtig, festzustellen, daß je nach unterschiedlichem Ausgangsniveau eigentlich für fast jeden Studenten eine subjektive Verbesserung erreicht werden kann. Ich habe einzelne Fälle von Studierenden in Erinnerung, bei denen man deutlich sehen konnte, daß trotz eines relativ niedrigen Niveaus der Artikulations- und Denkfähigkeit am Beginn, am Ende recht beeindruckende Leistungen erbracht wurden, und es ist sehr erfreulich, derartige Studenten später dann als erfolgreiche Beamte, Manager oder Journalisten tätig zu sehen. Das Konzept der Studierunfähigkeit, das von manchen meiner Kollegen in die Diskussion eingeführt wird, scheint mir vor allem im Bereich der Geistes- und Sozialwissenschaften - bei den Naturwissenschaften mag das etwas anderes sein - im Prinzip kaum angebracht. Es kann zwar vorkommen, daß sich Studenten an die Universität

"verirren", die tatsächlich nicht geeignet sind, ein Studium zu absolvieren. Erfahrungsgemäß liegt der Prozentsatz derartiger Studenten aus meiner Sicht aber jedenfalls unter 5% derjenigen, die tatsächlich in Lehrveranstaltungen auftauchen. Über Scheininskripienten ist in diesem Zusammenhang natürlich keine Aussage möglich.

Effizienz würde im Zusammenhang mit der hier dargestellten Lehrerfahrung bedeuten, daß man einerseits mit dem Mißverhältnis von Studenten und Lehrkräften - also mit der Mangelsituation, die ohne Zweifel gegeben ist - versucht kreativ umzugehen. Massenveranstaltungen können durch entsprechende Organisationsformen und Aufgliederungen durchaus auch kreativ gestaltet werden, teilweise natürlich unter erheblichem zusätzlichen Aufwand. Eine besondere Herausforderung für Effizienz ist in diesem Kontext die Organisation von Prüfungen. Darüber hinaus bedeutet Effizienz im Sinne des hier angesprochenen Effizienzmodells auch, daß die Grundsätze der Vielfalt der Lehrmeinungen und der Verbindung von Lehre und Forschung erfüllt werden. Beide Zielsetzungen erscheinen mir wichtig, etwa durch das Aufzeigen unterschiedlicher fachlicher Positionen in den Einführungsvorlesungen oder die Einbindung von Studierenden in kleine Projekte oder projektähnliche Arbeiten in den Seminaren und selbstverständlich auch durch die Dissertations- und Diplomarbeitsprojekte.

Schließlich würde Funktionalität bedeuten – und darin scheint mir gerade bei der Lehre das wichtigste Kriterium für Effizienz im weiteren Sinn zu liegen –, daß Studenten nach Abschluß des Studiums beruflich erfolgreich sind. Das bedeutet eben, daß einerseits die Zielset-

zungen, die man sich selbst für die Lehre setzt, die richtigen sind, und zweitens, daß man diese Ziele erfolgreich angestrebt hat, wobei natürlich der Beitrag des einzelnen Universitätslehrers zum Resultat eines Studiums, an dem eine Vielzahl von Lehrenden beteiligt ist, nur begrenzt sein kann.

0

0

0

0

0

Wie kann die Evaluierung der Erreichung dieser Ziele erfolgen? Die wesentlichste Evaluierung vor allem der Effektivität und der Funktionalität besteht in den im nachhinein durchgeführten Analysen der Tätigkeitsbereiche und beruflichen Erfolge der Absolventen nach Abschluß des Studiums. Diese Art von Evaluierung ist aber an den Universitäten sehr selten. In zahlreichen Gesprächen - nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit den in diesem Band dargestellten empirischen Erhebungen - ist mir klar geworden, daß nur sehr wenige Universitätslehrer über eine systematische Information verfügen, was mit ihren Absolventen später geschieht. Für viele ist diese Frage einfach kein Thema. Effizienz der Lehre wird im engeren Sinne nur nach internen Kriterien beurteilt. Diese Art von feedback - wie überhaupt jedes feedback und jede Evaluierung - kann für Lehrende einerseits recht positiv sein, wenn die Unterrichteten im nachhinein dankbare Gefühle hegen, andererseits kann es aber dann, wenn man seine manchmal notwendige Kritik den Studenten gegenüber ausgeübt hat, zu nachträglicher Unzufriedenheit führen und schließlich auch immer wieder die eigenen Mängel vor Augen führen, was meiner Erfahrung nach einen nicht geringen Anreiz zur Verbesserung bildet. Lob hört man gerne, nimmt man aber auch als selbstverständlich hin. Kritik bleibt wie ein Stachel im Kritisierten stecken und

motiviert ihn zu Veränderungen. 104 Daher halte ich Evaluierungen der Lehre gerade durch die Studierenden für sehr wichtig. Diese Evaluierung vor allem der Effektivität kann in verschiedenen Formen erfolgen, entweder durch verbalisierte Lehrveranstaltungskritik am Abschluß der Lehrveranstaltung oder durch von mir bisweilen verlangte schriftliche Ausarbeitungen zu dem Thema der Lehrveranstaltung, teilweise auch durch Befragungen oder in spielerischer Form, wenn etwa als Übung im Konversatorium die Aufforderung ergeht, ein heiteres Gedicht über den Bereich der Politikwissenschaft zu verfassen. Selbstkritisch muß ich anmerken, daß zum Unterschied von amerikanischen Erfahrungen – was mir besonders anläßlich einer Gastprofessorentätigkeit an der Stanford University aufgefallen ist - die systematische Durchführung von Fragebogenaktionen am Ende der Lehrveranstaltung bei uns noch nicht zur Selbstverständlichkeit geworden ist, woraus ich mir erkläre, daß auch ich selbst diese Methode zu wenig anwende.

Was die Effizienzkontrolle oder die Rüchkoppelung betrifft, sei über das bereits Ausgeführte hinaus nur vermerkt, daß die Rückmeldungen der Studierenden natürlich, falls die Möglichkeiten bestünden, zu Veränderungen des Einsatzes von Aspekten der Universitätsorganisation im Bereich der Lehre führen sollten. Selbstverständlich wäre es gut, wenn die Lehrveranstaltungsgrößen reduziert werden könnten, dadurch daß es mehr Universitätslehrer gibt, oder wenn man bei der Durchführung von Lehrveranstaltungen über mehr Hilfe verfügen könnte. Assistenten sind in unseren Bereichen eine Mangelware. Besonders störend fallen sehr

oft die Mängel des Ambientes auf, so sind unsere Hörsäle besonders im Bereich der alten Universitätsgebäude höchst ungeeignet für die Durchführung von Lehrveranstaltungen, die nicht in Frontalform konzipiert werden und dafür die Möglichkeit von Gruppenarbeiten in Betracht ziehen wollen. Dies wird besonders klar, wenn man, wie ich das häufig tue, Seminare in Blockform außerhalb Wiens etwa in Seminarzentren durchführt, die primär für Erwachsenenfortbildung gedacht sind.

0

(3

(:)

0

0

0

Auch die organisatorische Struktur, der institutionelle Hintergrund der Lehrveranstaltungen, ist wichtig. Meiner Überzeugung nach ist für die erfolgreiche Lehre notwendig, über eine zufriedenstellende Infrastruktur zu verfügen. Wenn das Institut ein gutes Klima zur Verfügung stellt, kann das in der Lehre höchst motivierend wirken. Ich selbst bin dabei diesbezüglich in der Lage, über nur sehr positive Erfahrungen berichten zu können.

Was schließlich die Methoden der Gestaltung der Tätigkeiten an der Universitäten betrifft, kann einerseits die vorherige Ausbildung und Vorbereitung der Universitätslehrer auf universitäre Lehrtätigkeit etwa durch ausdrückliche Ausbildung im Habilitationsstadium oder durch Weiterbildungsveranstaltungen nur dringlichst befürwortet werden. Ich selbst habe durch die Interventionsseminare im Rahmen des Lehrgangs Politische Bildung oder die durch die an amerikanischen Universitäten erlebten Seminare über Hochschuldidaktik sehr stark profitiert und würde fast dazu neigen, derartige Erfahrungen auch meinen Kollegen dringlich zu empfehlen, wenn nicht gar obligatorisch vorzuschreiben.

Sehr wichtig erscheint mir auch, die mangelnde Thematisierung der Diskussion über Lehrveranstaltungen unter Kollegen zu durchbrechen. Es wäre sehr wichtig, Situationen zu schaffen und Möglichkeiten zu organisieren, in denen Universitätslehrer ihre didaktischen Erfahrungen in einer Form austauschen können, die Barrieren der Selbstreferenz<sup>105</sup> und Abschottung überwinden helfen.

Schließlich muß es das Resultat von Evaluierungsprozessen sein, und diese Erfahrung habe ich wie erwähnt auch immer wieder gemacht, daß auf Grund von Rückkoppelungen die Zielsetzungen, die man sich selbst oder auch die sich die organisatorische Einheit in der Lehre setzt, neu formuliert und verbessert werden müßten. Insofern habe ich auch weiter oben ausgeführt, daß meine Liste der Zielsetzungen der Lehre stets als provisiorisch anzusehen ist. Sie bewegt sich natürlich im Rahmen des offiziellen Studienplans, aber da dieser viele Möglichkeiten zuläßt, ist es sicher zweckmäßig, daß jeder einzelne Universitätslehrer auf Grund der Selbstoder Fremdevaluation seiner Lehrtätigkeit und deren Effekte zu einer dauernden Überprüfung dieser Ziele motiviert wird.

In der positiven Rückmeldung von seiten der Studierenden und Absolventen sehe ich auch zumindest für mich persönlich die wesentlichste Motivation, die eigene Lehre nicht nur fortzusetzen, sondern auch zu verbessern. Für mich persönlich, wie für viele andere Lehrende, trifft jedenfalls zu, daß diese Art von Motivation wesentlicher ist als eine rein materielle. Obwohl Beamte des Ministeriums das einfach nicht glauben wollen, kenne ich Universitätslehrer, die sich nicht darüber im

klaren sind, wie man durch eine entsprechenden Gestaltung des Lehrveranstaltungsangebots die materielle Gratifikation, also das Kollegiengeld, maximieren kann. Allerdings scheint diesen Kollegen dies etwa dann nicht so wesentlich, wenn ihnen ein Professor aus einer anderen Fakultät oder Universität die Durchführung eines interessanten gemeinsamen Seminares anbietet. Vielleicht ist es eines der Probleme der Universitäten, daß Beamte des Ministeriums Professoren selten Glauben schenken, obwohl man natürlich auch ehrlichermaßen zugeben muß, daß diese Beamten dafür wohl ihre Gründe haben dürften. 106

 $\bigcirc$ 

()

- 86 Vgl. Pierre BOURDIEU, Homo academicus, Frankfurt 1988.
- 87 Vgl. J. L. DAVIES, Universities as Organizations, Some Management Models and the Implications for the Rector (Manuskript), London 1985.
- 88 Vgl. RÜEGG, Konkurrenz der Kopfarbeiter, 1985.
- 89 Vgl. dazu GERLICH, Reformebenen, 1991.
- 90 Vgl. Walter RÜEGG, Zementierung oder Innovation, 1987, 31.
- 91 Vgl. Abschnitt 10 unten.
- 92 Etwa Hartmut von HENTIG, Aufgeräumte Erfahrungen, München 1983; Volkmar LAUBER, Habe nun, ach! Politologie... Betrachtungen zum Studium der Politikwissenschaft, ÖZP, Wien 1987; Neil POSTMAN, Die Verweigerung der Hörigkeit, Frankfurt 1988; Mario ERDHEIM, Adoleszenz und Kulturentwicklung (Vortrag), Wien 1991.
- 93 Vgl. Gerda FALKNER, Kirstin LINSER, Endstation Arbeitsmarkt, ÖZP, Wien 1989.
- 94 Vgl. Mary WARNOCK, Universities: Knowing Our Minds, London 1989, 29f.
- 95 Vgl. ERDHEIM, Adoleszenz, 1991.
- 96 Vgl. Herbert B. SCHMIDT, Die Fallmethode (Case Study Method), Essen 1968.
- 97 Vgl. Abschnitt 10 unten.
- 98 Vgl. Economist 1989.
- 99 Vgl. Elisabeth A. CHOPIN, Amerikanische Universitätsausbildung in Österreich, Zeitspiegel 4, Wien 1989.
- 100 Vgl. Stephen ROSS, Teaching Methods for College Classes, Vortrag, Wien 1988.
- 101 HENTIG, Erfahrung 1983.
- 102 POSTMAN, Verweigerung, 1988.
- 103 Vgl. Abschnitt 1 oben.
- 104 Eine ähnliche Funktion haben auch negative Rezensionen von wissenschaftlichen Publikationen.

- 105 Vgl. Niklas LUHMANN, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München 1981.
- 106 Vgl. dazu Sigurd HÖLLINGER, Universität ohne Heiligenschein, Aus dem 19. ins 21. Jahrhundert, Wien 1992.
- 107 Vgl. dazu FWF Jahresberichte 1985 ff, insbesondere die vom Verfasser formulierten Berichte über den Bereich Sozialwissenschaften.
- 108 Vgl. etwa FWF Jahresberichte 1985 und 1986.
- 109 Vgl. etwa FWF Jahresberichte 1987 und 1988.
- 110 Vgl. etwa FWF Jahresberichte 1985 und 1986.
- 111 Vgl. Kurt KOMAREK, Wissenschaft als Lebenserfahrung und Lebensqualität, in: E. BUSEK u. a. (Hg.), Wissenschaft und Freiheit, Ideen zur Universität und Universalität, Wien 1989.
- 112 Vgl. FWF Jahresbericht 1990.
- 113 Vgl. Friedrich AUMAYR (red.), Bericht der Kommission zur Evaluation der physikalischen Forschung in Österreich 1990/91, Wien: Österreichische Physikalische Gesellschaft 1991.
- 114 Vgl. die Betonung des Wettbewerbs der Wissenschaftler bei Humboldt, oben Abschnitt I.
- 115 Vgl. KOMAREK, Wissenschaft als Lebenserfahrung, 1989.
- 116 Alois RIKLIN, Verantwortung des Akademikers, St. Gallen 1987.
- 117 Zusammenfassung des Berichts von Peter GERLICH: Erfahrungen mit dem UOG, BMfWF Wien 1980.
- 118 Vgl. dazu auch Abschnitt 2 oben.
- 119 Vgl. dazu auch Abschnitt 2 oben.
- 120 Vgl. dazu auch Abschnitt 2 oben.
- 121 HÖLLINGER, Hochschulreform 1990.
- 122 Vgl. Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, Die neue Universitätsstruktur, Reformkonzept 1991.
- 123 Vgl. Teil II oben.
- 124 Vgl. GERLICH, Hochschuleffizienz, 1991, Teil III.
- 125 Vgl. GERLICH, Hochschuleffizienz, 1991, Teil IV.
- 126 Vgl. Projektteam Universitätsreform 1992.

0

(1)

0

0

## IV Politikwissenschaft

- Die ersten zehn Jahre
- Some Reflections on Latent Functions
- Gegenwirbel

Die ersten zehn Jahre

Sonderdruck aus: Bernhard Felderer (Hg.) Wirtschafts- und Sozialwissenschaften zwischen Theorie und Praxis. 30 Jahre Institut für Höhere Studien in Wien, Heidelberg: Physica-Verlag 1993, 139-162.

# Die ersten zehn Jahre — Anfänge der Politikwissenschaft

### Peter Gerlich

Wissenschaftlich aber überholt zu werden, ist nicht nur unser aller Schicksal, sondern unser aller Zweck.

Max Weber

### Einstiege

Von 1964 bis 1974 verbrachte ich zehn Jahre am Institut für Höhere Studien (IHS) und an dessen Abteilung für Politikwissenschaft. Zuerst zwei Jahre als Teilnehmer des ersten Scholaren-Lehrganges, später als Assistent und Abteilungsleiter. Diese zehn Jahre bedeuteten für mich eine wichtige Phase meiner persönlichen Entwicklung. Die Chancen, die mir damals zur wissenschaftlichen Vertiefung und Weiterbildung geboten wurden, waren für meinen wissenschaftlichen Werdegang — wie für den einer ganzen Generation österreichischer Politikwissenschaftler — von ganz entscheidender Bedeutung.

Wir selbst, wie auch eine dem IHS gegenüber stets eher kritische akademische Öffentlichkeit, haben diese Bedeutung damals sicher nicht richtig eingeschätzt. Aus kurzfristiger Perspektive erschien das Institut und seine Tätigkeit immer irgendwie problematisch. Wissenschaft hat freilich einen längeren Atem als Tagespolitik, und wissenschaftliche Einrichtungen können daher in ihrer Effektivität auch nur längerfristig

0

0

0

0

0

0

0

0

beurteilt werden. Und diesen Langfristtest hat das Institut, das kurzfristig immer um Anerkennung kämpfen mußte, sicher mit nicht geringem Erfolg bestanden.

Im nachhinein ist es interessant, die Frage zu stellen, warum es zu dieser Diskrepanz zwischen Kurzzielerwartung und Langzielerreichung gekommen ist. Zu einem nicht geringen Grade sind die Ursachen wohl in einer bedauerlichen Wissenschaftsphobie der öffentlichen Meinung unseres Landes zu suchen. Die politischen Einschnitte und Vertreibungen dieses Jahrhunderts haben in Österreich nicht nur die Wissenschaften an sich schwer belastet, sondern auch das in selbstbewußten Industrieländern selbstverständliche allgemeine Wissen zerstört, daß die Wissenschaften ganz generell und welcher Art auch immer — einen wesentlichen Faktor für eine positive Weiterentwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft darstellen. Angesichts der international vergleichsweise noch immer bescheidenen Prozentsätze der Ausgaben für Forschung und Entwicklung in Österreich und der im Vergleich oft beschämenden Schwierigkeiten, gerade sozialwissenschaftliche Forschung zu finanzieren, darf man sich fragen, ob sich an dieser wissenschaftspolitischen Unkultur seither allzuviel geändert hat.

Der Zweck dieser Zeilen ist es allerdings nicht, derartig allgemeinen Überlegungen nachzuhängen, sondern ganz persönliche Erinnerungen aufzuzeichnen, die sich vor allem auf das erste Jahrzehnt des Instituts für Höhere Studien und die Politikwissenschaft an diesem Institut beziehen. Es ist hier auch aus Zeitmangel und wegen der Lückenhaftigkeit der zur Verfügung stehenden Dokumentationen nicht möglich, mit jener Gründlichkeit vorzugehen, die dem Thema angemessen wäre. Ich verlasse mich allein auf mein Gedächtnis, was allerdings — da ich ja selbst betroffen bin — etwas riskant erscheint, aber vermutlich nur bedeutet, daß ich persönliche Wertungen und Vorurteile, die ich sonst sorgfältig belegen würde, hier etwas ungeschützter in den Raum stellen kann.

Insgesamt geht es darum, aus persönlicher Sicht darzustellen, wie ich dazu gekommen bin, mich am IHS der Politikwissenschaft zu widmen, wie ich diese zehn Jahre persönlich erlebt habe, welche Auswirkungen sie nicht nur für mich selbst, sondern für das Fach als solches in Österreich gehabt haben. Die Literaturhinweise im Anhang stellen neben einigen Hinweisen auf IHS-spezifische Literatur jene Werke der Fachliteratur zusammen, die mich und andere damals besonders beeinflußten. Kürzer möchte ich die weitere Entwicklung, die beiden weiteren Dekaden der Entwicklung streifen und abschließend ganz kurz auch auf die augenblickliche Situation eingehen. Letztes erscheint besonders gerechtfertigt,

Peter Gerlich 141

als ich ja jetzt an das Institut als Leiter der beiden sozialwissenschaftlichen Abteilungen sozusagen zurückgekehrt bin.

Wie war mein Weg zum IHS? Kurz nach Kriegsbeginn geboren, bin ich im wesentlichen bewußt in der Nachkriegszeit, der Zeit des Wiederaufbaus, der ersten Prosperität, des Optimismus und Pragmatismus aufgewachsen. Bei einem allgemeinen Interesse für politische Fragen lag es nach dem Besuch der Mittelschule nahe, Jus zu studieren. Von Politikwissenschaft, ja sogar von Sozialwissenschaften im allgemeinen wußte man damals an den österreichischen Hochschulen nichts oder nicht viel. Studieren konnte man diese Fächer jedenfalls nicht. Das Studium der Rechte schien jedoch möglich und deshalb so interessant, weil es viele berufliche Chancen eröffnete, vom Anwalt über den Beamten bis zum Manager oder Generalmusikdirektor. Obwohl ich die größere Freiheit im Vergleich zum Zwang des Gymnasiums sehr zu schätzen wußte, erlebte ich die Realität des Studiums doch als sehr enttäuschend. Mit Ausnahme einiger ganz weniger Lehrer, die mit Engagement bei der Sache waren und die für meine spätere Entwicklung auch wichtig wurden, bestand das Studium in mehr oder weniger sinnlosem Auswendiglernen einer Unmenge von "Stoff", von historischen oder gegenwärtigen Rechtsnormen, die bei einigen wenigen großen Prüfungen aufgesagt werden mußten und die man eigentlich weniger in den Lehrveranstaltungen erlernte, sondern in privaten Rechtskursen eingepaukt erhielt. Der Effekt dieses Studiums war zwiespältig. Einerseits lernte man zwar schon größere gesellschaftliche Strukturen und Zusammenhänge - wenn auch nur in einer, der rechtlichen, Perspektive — zu erfassen, andererseits wirkte der trockene Schulbetrieb doch entmutigend und auch sehr verunsichernd, dies deshalb, weil eigentlich inhaltlich aber auch terminologisch immer mehr vorausgesetzt wurde, als man vernünftigerweise wissen konnte, und weil diese Unsicherheit sich zumindest bei mir auf die Fähigkeit, mich selbstbewußt schriftlich zu äußern, die ich in der Mittelschule noch durchaus besessen hatte, äußerst destruktiv auswirkte. Außerdem bestand ein zentrales Problem darin, daß man zwar rechtliche Normen erlernte, aber nie wußte, ob und wie diese im realen Leben wirkten; eine Diskrepanz, die durch die Prädominanz der positivistischen Rechtsschule besonders akzentuiert wurde und die mich später letztlich dazu veranlaßte, der eigentlichen Rechtswissenschaft den Rücken zu kehren.

Dennoch war es zunächst wichtig, eine Sprache zu erlernen, die im öffentlichen Leben unseres Landes nach wie vor eine wesentliche Rolle spielt. In Österreich kann man meiner Überzeugung nach nicht erfolgreich Politologe sein, ohne gewisse Kenntnisse des Rechtsdenkens zu ha-

0

0

0

0

0

0

0

ben, bis hin zu jener paradoxen Gewißheit der Eingeweihten, die mein verehrter Lehrer, der Handelsrechtler Heinrich Demelius, oft leicht hintersinnig artikulierte: "Wir Juristen können ja alles!". Neben Demelius, der mir Gelegenheit gab, ein Jahr als — wie es damals hieß — wissenschaftliche Hilfskraft an der Juristenfakultät Dienst zu tun, ist mir vor allem das Engagement von Theo Mayer-Maly gut in Erinnerung, der sich um seine Studenten sehr bemühte und dem es dadurch gelang, bei diesen in seinen rechtshistorischen Seminaren die Liebe zur wissenschaftlichen Arbeit zu wecken. Ebenso beeindruckte mich - wie viele andere damals - die eloquente Begeisterung von Günther Winkler für sein Fach, das öffentliche Recht. Er ging dabei über die bloß positivistischen Ansätze hinaus und bezog auf der Grundlage der Arbeiten von Georg Jellinek auch die soziologische Betrachtungsweise mit ein. Die gigantische Gestalt Hans Kelsens, der ja sowohl Jurist, als - wie mir später klar wurde — auch Politologe war, stand dabei stets im Hintergrund. Beeindruckt wurde ich auch von Vorlesungen des damals an der Fakultät sehr umstrittenen René Marcic, des späteren Gründungsvaters der Politikwissenschaft in Salzburg und von Konrad Ginther - damals noch Assistent und damit Kollege — der auf der Grundlage seines Studiums in Cambridge völkerrechtliche Übungen organisierte, in denen es nicht nur wissenschaftlich, sondern geradezu politikwissenschaftlich zuging.

Eine buchstäblich neue Welt erschloß sich für mich jedoch, als ich 1961-62 die Gelegenheit erhielt, ein Jahr an der Law School der Columbia University in New York zu studieren — übrigens nicht auf Anregung einer meiner Professoren, sondern auf Anregung eines Instruktors in den von mir besuchten Rechtskursen. Ich lernte in Amerika nicht nur eine andere Rechtswissenschaft kennen — empirisch, lebensnah, an den Fällen des case-law orientiert -, sondern geriet auch in ein anderes geistiges Klima, das weltoffen, kosmopolitisch, international und damals noch immer unglaublich fortschrittsgläubig und optimistisch war. Die Internationalität wurde durch eine Praktikantenzeit im Rechtsbüro des UN-Sekretariats noch verstärkt. Ich erlebte aber auch eine ganz andere Universität, an der man mit einer ungeahnten Intensität an Projekten arbeitete, anstatt sinnlos auswendig zu lernen. Eine Angst vor Büchern wie in Wien gab es nicht. Wir lernten nicht nur die Titel bedeutender Werke auswendig, sondern wir gingen in die Bibliothek und lasen sie eine für mich damals unglaubliche Erfahrung! Ich erlebte Lehrer, die imstande waren zu begeistern und mitzureißen. Neben den eigentlichen Rechtsgegenständen stand es mir frei, auch andere Fächer zu belegen. So wurde mein größter Eindruck eine zweisemestrige Vorlesung über Sozialpsychologie von Otto Klineberg. Klineberg eröffnete mir das empirisch

erarbeitete Verständnis für die Differenziertheit der mensch/-lichen Natur. Es fiel mir wie Schuppen von den Augen, daß es neben der Rechtswissenschaft tatsächlich Fächer gab, die sich erfahrungswissenschaftlich mit der sozialen Realität befaßten und die auf viele Fragen, die mich beim trockenen Jus-Pauken als ungelöst beunruhigt hatten, Antworten geben konnten. In Wien war davon nichts zu spüren gewesen. Und ich lernte eine ganz andere Politik kennen: ein liberales Verfassungs- und Staatsverständnis, eine gelebte und selbstverständliche Demokratie, eine Offenheit und Pluralität der öffentlichen Meinung, von der man im Österreich der alten großen Koalition nicht einmal zu träumen wagte.

Den Kulturschock der Rückkehr half mir, ein weiteres Auslandsjahr zu überwinden. In Saarbrücken und München studierte ich 1963/64 unter anderem beim Rechtsphilosophen Werner Maihofer, der später als Politiker prominent wurde, und dann bereits Politikwissenschaft — wenn auch einer stärker geisteswissenschaftlichen Tradition — beim Altmeister Eric Voegelin und bei Hans Maier, einem weiteren zukünftigen Minister. Damit wurde das Interesse an Politikwissenschaft schon recht konkret, und auch die Vorstellung einer wissenschaftlichen Karriere schien immer attraktiver.

Ich bewarb mich an verschiedenen Stellen und geriet dann in Wien in den Sog einer neuen, zunächst etwas geheimnisvollen Entwicklung. "Leute wie Sie brauchen wir" sagten mir übereinstimmend die zwei — ja, es mußten natürlich zwei sein, man war ja noch in Proporzanien — also die zwei Direktoren eines Instituts, das gerade in Gründung begriffen war. Die Aussicht, als Scholar mit Stipendium die Gelegenheit zu erhalten, bei eminenten amerikanischen Professoren Vorlesungen und Seminare zu besuchen, schien auch nicht gerade uninteressant. Und so fand ich mich dann eines Tages mit einer Gruppe von ähnlich gesinnten jugendlichen Adepten im neu renovierten Haus in der Stumpergasse ein, und meine ersten zehn Jahre als Politologe begannen.

### Erfahrungen

Der Anfang war von einem hohen Grad an Enthusiasmus geprägt. Der damalige Direktor, Ernst Florian Winter, der in den USA Politikwissenschaft studiert hatte, führte uns zunächst in das Fach ein. Er stellte uns die gerade erst erschienenen einflußreichen Werke von Robert Dahl, Anthony Downs und Gabriel Almond/ Sidney Verba vor und vermittelte uns dabei den Eindruck, daß das Durchbrechen einer wissenschaftlichen Schallmauer kurz bevorstehe. Auch das entsprach einer damals

0

0

0

0

0

0

0

0

0

durchaus noch weit verbreiteten Wissenschaftsgläubigkeit. Ich erinnere mich, wie wir Neulinge durchaus den Mut aufbrachten, dem damaligen Bundeskanzler Klaus, der für dergleichen empfänglich war, anläßlich eines Besuchs am IHS das Funktionieren des politischen Systems zu erklären. Wie wenig diese amerikanischen Ansätze und Theorien auf unsere europäischen Problemstellungen paßten, fiel uns dabei — und auch noch eine Weile später — nicht so recht auf. Das Gefühl der Euphorie wurde auch durch die Begegnung mit Zelebritäten der Sozialwissenschaften verstärkt. Ich erinnere mich an kurze Vorlesungsreihen von Carl Joachim Friedrich und Herbert Tingsten, sowie unter anderem an Vorträge von Ralf Dahrendorf und von keinem geringeren als dem damaligen Noch-Havardprofessor Henry Kissinger.

Zu dieser Stimmung bei großen und wichtigen Entwicklungen dabei zu sein, gehörte auch die Einführung in und die Auseinandersetzung mit formalen Methoden, die wir - wenn auch mit spürbar geringer Begeisterung - auf uns nahmen. Etwas erleichtert wurde dies durch das Aufzeigen von damals als vielversprechend angesehenen wissenschaftlichen Perspektiven, für die Oskar Morgenstern, der eine der Gründungsväter des Instituts, mit sicher beeindruckender Persönlichkeit eintrat. Spieltheorie, ökonomische Modelle und Ökonometrie, aber auch mathematische Modelle in den Sozialwissenschaften - wie sie etwa James Coleman, der ebenso am Institut lehrte, oder der schon erwähnte Anthony Downs vertraten — schienen diesbezüglich den Weg zu weisen. Die Praxis der formalen Methoden erwies sich für uns freilich als viel steiniger als die hoffnungsvolle Programmatik. Formale Methoden wurden uns stets nur im Sinne einer Tradition der Ingenieurmathematik offeriert. Die Adäquanz für sozialwissenschaftliche Probleme, die Möglichkeit, eine für diesen weiten Bereich geeignete Mathematik zu entwickeln, blieb daneben stets bloß ein Hoffnungsschimmer am Horizont. Für mich persönlich blieb dabei so etwas wie eine unerfüllte Liebe zur Mathematik zurück - hätte ich nur die richtige getroffen, dann hätten sich viele Probleme lösen lassen! Den umgekehrten Weg zu wählen und soziale Probleme zu suchen, auf die die vorhandenen Modelle und Verfahren paßten, erschien mir im Vergleich dazu eine wenig überzeugende Tätigkeit.

Die eigentliche Formung zum Sozialwissenschaftler und zum Vertreter des politologischen mainstream spielte sich allerdings in drei großen Lernschritten ab, die mit den Schlagworten Empirie, Vergleich und System gekennzeichnet werden können. Empirie — das steht vor allem für zwei Wissenschaftlerpersönlichkeiten, die die gesamte Gruppe sehr stark beeinflußten: für Paul F. Lazarsfeld und für Heinz Eulau.

Peter Gerlich 145

Lazarsfeld, der Pionier der empirischen Sozialforschung und neben Morgenstern der zweite Gründungsvater des Instituts für Höhere Studien, beeindruckte nicht nur durch seine zweifellos imponierende fachliche Prominenz, sondern vielmehr durch eine im nachhinein schwer zu beschreibende persönliche Wirkung als Lehrer. Obwohl er nur wenige kurze Seminare abhielt, habe ich es immer so empfunden, daß meine wesentliche Bekehrung zum Sozialwissenschaftler auf ihn zurückzuführen war. Da gab es mehrere Aspekte. Am ansteckendsten war seine intellektuelle Neugier und Entdeckerfreude. Wer es je erlebt hat, wie enthusiastisch er darangehen konnte, eine neue Tabelle zu interpretieren, wie offen er dabei für Kritik und alternative Erklärungen blieb, wird dies nie vergessen. Daneben gab es noch andere Züge. Seine Überzeugung, daß wissenschaftlicher Fortschritt in den Sozialwissenschaften nie durch rein akademische Forschung (dissertation induced research) sondern nur durch Auftragsforschung (contract induced research) zustande kommt, hat mich tief beeindruckt und hat nach einer am IHS früh organisierten Tagung zur angewandten Soziologie viele junge Kollegen dieses Faches nachhaltig beeinflußt. Daneben war er für uns junge Assistenten so etwas wie eine Vaterfigur - nicht gerade zuletzt deshalb, weil er uns vorhielt, daß wir am IHS in einer vaterlosen Gesellschaft lebten — was wir damals heftigst zurückwiesen, im nachhinein aber, wie so manches andere, was man in der Jugend besser zu verstehen meinte, wohl als berechtigt anerkennen mußten.

Heinz Eulau war aus einem anderen, trockenerem Holz geschnitzt. Er verbrachte insgesamt in zwei Abschnitten fast ein ganzes Jahr am IHS. Damals schon einer der führenden Vertreter der US amerikanischen Politikwissenschaft, Professor und Chairman in Stanford, später Präsident der American Political Science Association, war er ein kompromißloser Vertreter der sogenannten "behavioral persuasion" in der Politikwissenschaft. Diese ging von der Annahme aus, daß im Gegensatz zum traditionellen Institutionalismus ein politikwissenschaftlicher Fortschritt nur in der quantitativen Analyse politischen Verhaltens, wie es vor allem durch standardisierte Interviews erhoben werden könnte, zu finden wäre. Sein Forschungsbereich war der des legislative behavior, des Abgeordnetenverhaltens. Alle anderen Möglichkeiten der Einsicht oder Erkenntnis, politische Ideen, Geschichte, Recht oder qualitative Erfahrungswerte lehnte er militant ab. Dies führte zu einigen nur zum Teil kreativen Umwegen, als er mit uns Scholaren eine Untersuchung des Wiener Gemeinderates und Landtages durchführte. Das Erlebnis dieses gemeinsamen Lernprojekts war für uns allerdings von prägender Bedeutung. Eulau brachte uns dabei konsequent bei, was man am besten mit dem Ausdruck "wis-

()

senschaftliche Disziplin" bezeichnen könnte. In der Auswertung mußten mein Kollege Helmut Kramer und ich dann freilich auf viele der zuerst erwähnten verpönten Quellen der erfahrungswissenschaftlichen Einsicht eingehen und sowohl in der Interpretation der Interviews, als auch in der Einordnung ihrer Ergebnisse in größere Kontexte, eine Art Synthese dieser neuen mit traditionelleren Wissenschaftsansätzen versuchen. Dabei gaben wir es auf, wie die Behavioristen auf die baldige Erreichung einer Weltformel zu hoffen, lernten es aber, sorgfältige und kreative empirische Forschung zu betreiben. Verglichen mit der Dogmatik geisteswissenschaftlicher Ansätze stellt dabei für mich seither der Moment, in dem die Resultate einer empirischen Erhebung ausgezählt sind und eine Idee oder Hypothese entweder bestätigt oder verworfen wird, einen unersetzlichen Augenblick der Erkenntnis dar.

Der Aspekt der Empirie bedeutete zwar einerseits im Sinne der Grundkonzeption des IHS eine Öffnung zu dem dominanten Wissenschaftsverständnis der USA. Es war aber andererseits auch klar, daß unsere Aufgabe darin gelegen war, das österreichische politische System zum inhaltlichen Objekt empirischer Untersuchungen zu machen. Ohne Zweifel bestand diesbezüglich ein großer Nachholbedarf. Mangels einer österreichischen Politikwissenschaft gab es damals praktisch keine eigenständigen politischen Analysen der österreichischen Politik, was vielleicht im Lande selbst als geringerer Mangel empfunden wurde als aus internationaler Sicht. Im Ausland beobachtete man mit Interesse, wie ein System die großen Krisen seiner Vergangenheit erfolgreich bewältigt und dabei interessante und eigenständige Entscheidungsformen und Politikstrukturen entwickelt hatte.

Durch eine Reihe von Kontakten mit und Besuche von Vertretern der vergleichenden Politikwissenschaft wurde uns jedoch immer klarer, daß gerade für diesen konkreten Zweck der Darstellung des eigenen politischen Systems der Vergleich ein wichtiges Hilfsmittel darstellte. Dabei gab es wiederum verschiedene Ansatzpunkte, die man auch als die generellen Aufgaben der vergleichenden Politikwissenschaft bezeichnen könnte, nämlich die Funktionen der Information, der Identifikation, der Evaluation und der Explikation. Nationale Vergleiche in der Politikwissenschaft bedeuten Öffnung, Zugang zu Informationen, neue Perspektiven. Der Vergleich ermöglicht weiters die Identifikation nicht zuletzt auch der spezifisch eigenen Gegebenheiten und Strukturen. Er macht es aber auch möglich, eigene und fremde Institutionen zu bewerten und damit Beiträge zu Reformdiskussionen zu leisten. Der Vergleich dient schließlich gerade auch in der Politikwissenschaft als Substitut für das

Peter Gerlich 147

Experiment und macht es damit möglich, kausale Zusammenhänge aufzuzeigen.

Wir machten uns diese verschiedenen Aspekte durchaus zunutze. Das IHS ermöglichte vielseitige Formen der Öffnung und der Beschaffung von Information. In diesem Zusammenhang war die Verbindung zu dem damals Tübinger Politikwissenschafter Gerhard Lehmbruch für uns schon früh von nicht geringer Bedeutung. Lehmbruch hatte selbst in einer interessanten Studie die spezifischen Konkordanzstrukturen der schweizerischen und österreichischen Politik aufgezeigt und leistete damit durchaus einen wichtigen Beitrag zu unserer Selbst-Identifikation. Zugleich verhalf er uns aber auch sehr praktisch zu einer Öffnung gegenüber der deutschen Politikwissenschaft, indem er uns junge österreichische Kollegen in die Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft einführte, an deren Tagungen wir dann regelmäßig teilnahmen.

Während Lehmbruch vor allem das Konzept der politischen Kultur als Resultat politischer Erfahrungen, also politischer Traditionen, näherbrachte, vermittelten zwei weitere Kollegen das Verständnis für die qualitative Analyse von Subkulturen. Sie stellten überzeugend alternative Modelle des politischen Verhaltens in eng begrenzten Lebensbereichen dar und schärften damit den Blick für feinere Nuancen politischer Haltungen und Prozesse. Edward C. Banfields Studie über den Alltag einer kleinen süditalienischen Gemeinde, in der "amoralischer Familialismus" herrschte, bedeutete für mich eine ganz wesentliche wissenschaftliche Erfahrung. Ähnliches galt für Michel Croziers Untersuchungen des "bürokratischen Phänomens", eine beeindruckende Darstellung und vor allem vergleichend weitreichende Interpretation von Reformprozessen in zwei französischen bürokratischen Organisationen. Crozier entwickelte in diesem Zusammenhang das faszinierende Konzept eines je nach nationaler politischer Kultur unterschiedlichen bürokratischen Zyklus als notwendiger Tendenz von Max Webers idealtypischer Organisationsform. Beide Ansätze dienten sowohl informativer als auch identifikativer Weiterentwicklung. Der evaluative Aspekt wurde im Rahmen empirisch positivistischer Ansätze eher weniger betont. Er kam aber implizit sowohl bei Croziers Überlegungen zur bürokratischen Reform zum Ausdruck, als insbesondere auch bei Lehmbruchs verallgemeinernden Ausführungen zur Möglichkeit, politische Systeme, die von starken Spaltungen betroffen sind, mittels Konkordanzformen zu stabilen Demokratien zu gestalten.

Der Aufenthalt eines weiteren Gastprofessors, nämlich von Jean Blondel, damals University of Essex, brachte neue und gerade auch für

0

0

0

0

0

0

0

0

0

mich sehr wesentliche Perspektiven: einerseits die Erkenntnis, daß man nicht nur politisches Verhalten von Individuen zum Gegenstand von empirischen Untersuchungen machen kann, sondern auch die Entstehung, Struktur und das Funktionieren von Institutionen. Blondel, dessen Ansatz französische und britische Traditionen in Verbindung setzte, half mir damit andererseits auch, eine Beziehung zwischen dem institutionellen Denken meines juristischen Erststudiums und den im Zweitstudium erworbenen neuen empirischen Ansätzen, die ich sozusagen am IHS erlernt hatte, herzustellen. In einem relativ kurzen aber intensiven Seminar, das die Teilnehmer durch Mitarbeit voll einzubinden verstand, erwies Blondel sich auch als überzeugender Lehrer. Er führte uns vor allem konkret zu den explanatorischen Möglichkeiten des Vergleichs, wobei er neben seinen eigenen Arbeiten vor allem auch auf die Werke von S.M. Lipset und Stein Rokkan hinwies. Ich selbst nahm diese Konzeption dann in einer Arbeit über den Prozeß der Institutionalisierung der Parlamente in Europa auf, den ich in aller gebotenen Bescheidenheit, auf Grund der positiven Reaktionen prominenter Kollegen als einen relativ interessanten Beitrag anführen möchte. Jean Blondel war aber nicht nur als Forscher, sondern auch als Organisator von großer Bedeutung. Auf seine Initiative geht die Gründung des European Consortium for Political Research (ECPR) zurück, an dessen Tagungen ich von Beginn an teilgenommen habe und die sich aus bescheidenen Anfängen zu einem überaus effizienten Netzwerk europäischer Zusammenarbeit im Bereich der Politikwissenschaft entwickelt hat, um das uns andere sozialwissenschaftliche Disziplinen beneiden. Also ein weiterer Aspekt der Öffnung als Resultat des Vergleiches im Rahmen der politikwissenschaftlichen

Was den dritten Lernschritt in der Entwicklung unserer Gruppe junger Politikwissenschaftler betrifft, die Systemkonzeption, also die Erarbeitung von abstrakten Begriffsrahmen für die Einordnung konkreter empirischer Untersuchungen, so ergab sich dieser eher aus dem Studium einschlägiger theoretischer Werke, als aus persönlichen Kontakten mit Vertretern dieser Ansätze. Freilich entsprach der Systemansatz auch dem generellen intellektuellen Hintergrund der amerikanischen empirischen Politikwissenschaft und wurde so indirekt auch von vielen der bereits erwähnten Gastprofessoren mitvermittelt. Die einschlägige Literatur ging vom Klassiker dieser Richtung, David Easton, dem eigentlichen Systemtheoretiker der Politikwissenschaft, aus, betraf dann besonders den strukturellen-funktionalen Ansatz von Gabriel Almond/ Bingham Powell, der sich besonders gut für die Analyse konkreter politischer Systeme eignete, was der Altösterreicher und Stanford-Professor Kurt Stei-

Peter Gerlich 149

ner in seinem hier zu wenig gewürdigten Buch über Österreich überzeugend unter Beweis stellte. In diesem Zusammenhang erwies sich auch die Konzeption der Unterscheidung von manifesten und latenten Funktionen von Robert. K. Merton, einem Kollegen von Lazarsfeld. Viel diskutiert wurde zu dieser Zeit bei uns schließlich auch der kybernetische Ansatz von Karl Deutsch. Gegen Ende der hier referierten Periode leitete Frieder Naschold am IHS auf der Grundlage der Systemtheorie eine Reihe von großen empirischen Untersuchungen wesentlicher Aspekte der österreichischen gesellschaftlichen Realität ein oder regte sie zumindest an.

Für mich selbst bildete die Systemtheorie einen breiten Rahmen, um am Beispiel einer praktischen politischen Frage, die damals angesichts des Endes der alten großen Koalition zunehmend an Bedeutung gewann, nämlich der Frage der Kontrollfunktion des Parlaments, daranzugehen, im schon weiter oben erwähnten Sinn eine Synthese traditionell rechtlicher und modern politologischer Vorgangsweisen zu finden. Mit dieser in doppelter Hinsicht empirischen Arbeit konnte ich dann 1973 auch den Versuch unternehmen, mich an der Universität Wien zu habilitieren. Kurz darauf erhielt ich einen Ruf an die Technische Universität Braunschweig und verließ das IHS.

Die hier dargestellten Elemente einer Konzeption von Politikwissenschaft prägten mich und meine Kollegen der ersten Generation der österreichischen Politikwissenschaft, freilich jeweils in durchaus unterschiedlicher Weise. Sie gaben der neuen Disziplin dadurch aber dennoch ein durchaus selbständiges Profil, das seinen Ausdruck sowohl in der unter starker Beteiligung der IHS erfolgten Gründung der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft im Jahre 1970, der von dieser Gesellschaft seit 1971 herausgegebenen Zeitschrift für Politikwissenschaft und den zur selben Zeit beschlossenen gesetzlichen Bestimmungen über die universitäre Studienrichtung Politikwissenschaft fand. Sie stellen damit einen ganz entscheidenden Teil dessen dar, was man heute gerne den politikwissenschaftlichen mainstream nennt. Der Einfluß des Instituts für Höhere Studien auf das Fach in Österreich war daher auf dieser generellen Ebene ein durchaus wesentlicher.

Die Entwicklung der Abteilung selbst war in diesen ersten zehn Jahren, wie bereits angedeutet, natürlich auch von den allgemeinen politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen beeinflußt, obwohl uns dies in unmittelbarer Nähe zu den Ereignissen damals nicht immer so deutlich bewußt war. Ein erster wesentlicher Einschnitt war der Übergang von der großen Koalition zur Alleinregierung im Jahre 1966. Er leitete eine Phase des geistigen Aufbruchs, der Erneuerung und auch der Wissen-

schaftsgläubigkeit ein, die uns athmosphärisch einen großen Aufschwung gab. Dies intensivierte sich nach dem Übergang zur sozialdemokratischen Alleinregierung unter Bruno Kreisky im Jahre 1970, der, wie noch zu zeigen sein wird, auch einen konkreten Bedarf an sozialwissenschaftlicher Forschung auslöste. Dazwischen lag freilich der Einschnitt der Studentenrevolte von 1968, der eine intellektuelle Gegenströmung der Gesellschafts- und Wissenschaftskritik einleitete, die am IHS alles andere als spurlos vorüberging. Eine ganze Generation junger, höchst kritischer Sozialwissenschaftler trat in das Institut ein. In der Auseinandersetzung mit dem weiter oben geschilderten mainstream kam es dabei aber nicht nur zu Diskussionen und Konflikten, sondern durchaus auch zu wechselseitigen Beeinflussungen und Lernprozessen, deren Weiterwirken auch heute, nach zwei Jahrzehnten, bisweilen noch zu spüren ist.

### Wirkungen

Versucht man die Effekte der Tätigkeit einer Lehr- und Forschungsinstitution, wie der Abteilung Politikwissenschaft des IHS, über einen Zeitraum von zehn Jahren einzuschätzen, oder — wie es mit einem in diesem Zusammenhang immer modischeren Begriff heißt — zu evaluieren, so kann man auf verschiedenen Ebenen ansetzen. Zunächst liegt es nach den weiter oben ausgeführten persönlichen Erfahrungen nahe, die Auswirkungen auf die eigene wissenschaftliche Entwicklung zu bewerten. Dazu wurde ja auch schon einiges angedeutet. Weiters könnte man fragen, wie sich die Möglichkeiten, die das IHS bot, auf die Assistenten als die Gesamtheit der jungen Wissenschaftler an der Abteilung ausgewirkt haben, und schließlich läßt sich — last but not least — die Frage nach den Effekten für das breite Umfeld, also die Gesellschaft, stellen. Natürlich ist Selbstevaluation, wie man heute weiß, eher problematisch, aber dennoch auch ein wichtiges Element jeder Evaluation wissenschaftlicher Einrichtungen und mag daher hier wenigstens versucht werden.

Positive Aspekte bestanden für mich persönlich vor allem darin, die Chance geboten zu erhalten, auf internationalem Niveau in einer neuen und im eigenen Land zukunftsträchtigen Fachdisziplin ausgebildet zu werden. Zwar wurde dies daneben nicht so explizit gefördert, aber die Möglichkeit blieb dabei doch auch bestehen, eine Synthese dieser neuen Ansätze mit traditionellen fachlichen Ausrichtungen zu versuchen und auch alternativen wissenschaftlichen Entwicklungen gegenüber offen zu bleiben. Damit wurden inhaltlich die Grundlagen für eine akademische Karriere gelegt. Etwas problematischer erlebte ich den institutionellen

Kontext. Obwohl letztlich von großer Kontinuität schien damals für uns das Institut und insbesondere die Abteilung stets umstritten, bedroht und hinterfragt: Es fehlte an Sicherheit und an Sicherheit bewirkender Ermutigung. Dies galt nicht nur intern, sondern speziell auch im Außenverhältnis. Von der Universität aus gesehen war man ein extraneus, ein Externer. Die Habilitation einer solchen Person erschien dort von vornherein problematisch. Zwar wurde mir persönlich immer wieder Aufmunterung von seiten meiner alten Universitätslehrer zuteil, dies konnte aber die von mir als sehr hoch empfundene Eintrittshürde an der Universität subjektiv gesehen kaum weniger unüberwindlich erscheinen lassen. Das galt noch umsomehr, als es sich bei der Politikwissenschaft ja um eine neue Disziplin handelte, die viel Kritik ausgesetzt war, ja der von manchen Repräsentanten der Universität geradezu diabolische Affinitäten nachgesagt wurden. Letztlich war eine Habilitation für mich dann doch möglich, allerdings auch nicht ohne jede Schwierigkeit, aber die Vorbereitung darauf dauerte doch sehr lange und implizierte auch nicht geringe Belastungen im privaten Bereich. Freistellungen oder Habilitationsstipendien standen damals noch nicht zur Verfügung. Die Arbeit an der Habilitationsschrift mußte nachts und an den Wochenenden erfolgen. Mehr als ein Jahr lang sah meine Familie fast nichts von mir.

Als Gruppe von Assistenten teilten wir auch Positives und Negatives. Neben der Anregung durch die Gastprofessoren vermittelte auch die Kollegialität einer Gruppe im wesentlichen gleichaltriger Assistenten und Scholaren eine Atmosphäre des intensiven Austausches und des Voneinander-Lernens. Das bezog sich zunächst auf unsere durchaus unterschiedlichen akademischen und persönlichen Herkunftsbereiche. Dabei entstand einerseits so etwas wie indirekte Interdisziplinarität — indirekt weil wir ja gemeinsam eine neue Fachrichtung erlernten und erarbeiteten, aber dennoch unsere Einstellungen aus den Erststudien austauschten. Andererseits - so merkwürdig das heute auch klingen mag - ermöglichte unsere Kollegialität auch das Erkennen und Überwinden von politischen Lagergrenzen. Insofern hatte der Proporzcharakter des Instituts durchaus auch seine sozusagen sekundär sozialpartnerschaftlichen Effekte. Das verstärkte sich in gewisser Weise noch durch den Einbruch der kritischen Studentengeneration nach 1968, der zwar auch viele Schwierigkeiten brachte, dennoch aber manches zur Erweiterung unserer Problemsicht beitrug. Einem sensitiven Beobachter wie Manfried Welan fiel es damals auch schon auf, daß das IHS viel mehr als die Universität, die damals noch viel frauenfeindlicher als heute war, auch für Frauen die Möglichkeit wissenschaftlicher Entfaltung bot. Das war - wenn auch von außen - sicher richtig eingeschätzt und bedeutete,

(1)

0

0

0

0

0

0

0

obwohl mir das persönlich damals auch noch keineswegs bewußt war, ein weiteres Element der Anregung und Herausforderung. Insgesamt kann man sagen, daß wir in der Abteilung ein Team sein konnten, aber, um gemeinsam zu überleben, auch sein mußten. Davon konnte man zum Unterschied von den vereinzelnden Erfahrungen in Schule und Studium viel profitieren, auch im wissenschaftlichen und im persönlichen Bereich.

Diesen positiven Aspekten standen aber auch Schwierigkeiten gegenüber, die ich weiter oben schon angedeutet habe. Die Abteilungen des Institutes waren — wie Lazarsfeld richtig bemerkt hatte — vaterlose Gesellschaften. Man konnte zwar viel Interessantes in einem sehr unautoritären Klima tun, die Kosten dieser Freiheit lagen aber in einer großen Unsicherheit. Diese kam zwar zunächst von außen, wirkte sich aber auch nach innen und damit für jeden von uns stark aus. Wir lernten zwar selbst von erfahrenen Gastprofessoren wissenschaftliche Inhalte, die auf dem letzten Stand der Entwicklung waren, wir mühten uns dann aber sehr, diese Inhalte ohne didaktische Beratung und Erfahrung den Scholaren weiterzuvermitteln. Ähnliches galt — was viel Selbstzweifel und Selbstkritik auslöste — für die eigene Forschungstätigkeit und vor allem für das Publizieren. Wir waren einfach sehr verunsichert und es gab eigentlich niemanden außer uns selbst als Gruppe, der diese Probleme bearbeiten konnte. Die Gruppe setzte aber vorsichtshalber die Maßstäbe ganz besonders hoch an. Am Ende dieser Perspektive stand dann folgerichtig das Problem der Externität gegenüber der Universität, als dem Ort, an dem eine weitere wissenschaftliche Karriere in der Regel angestrebt wurde. Die Mitglieder der vaterlosen Gesellschaft taten sich dabei nicht leicht und machten einander dabei das Leben bisweilen schwerer als nötig.

Tätigkeitsbereiche der Absolventen der Abteilung Politikwissenschaft (Jahrgänge 1964-1974, in Prozenten)

|                              | insgesamt | bis 69 | ab 69 |
|------------------------------|-----------|--------|-------|
| Universitätsprofessoren      | 29        | 31     | 27    |
| Sonstige Forschung & Bildung | 42        | 42     | 42    |
| Wirtschaft                   | 20        | 10     | 27    |
| Medien                       | 9         | 16     | 4     |
| (n)                          | (45)      | (19)   | (26)  |

Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen

Trotz all dieser Schwierigkeiten erbrachte die Abteilung, wie auch das IHS insgesamt, gegenüber der Gesellschaft längerfristig eine nicht geringe Leistung. Dies gilt, wie man aus der Tabelle über die Absolven-

tenkarrieren entnehmen kann, zunächst für die Einrichtungen des Faches Politikwissenschaft an den österreichischen Universitäten. Viele Absolventen des IHS — keineswegs nur die Vertreter der ersten Scholarengruppe - verstanden es, die Schwierigkeiten der Externität zu überwinden und wurden nach ihrer jeweiligen Habilitation auf Lehrstühle berufen. Einer überschlagsmäßigen Rechnung nach dürften heute etwa zwei Drittel der österreichischen Professoren des Faches Absolventen des IHS sein. Dies ist weniger selbstverständlich als man meinen möchte, wenn man die Vorbehalte gegen das IHS bedenkt, die zunächst an den Universitäten bestanden. Aber auch die in anderen Bereichen tätigen Absolventen haben dazu beigetragen, gesellschaftlich relevante Institutionen mit verbessertem Know-how auszustatten. Die praktische Seite der Sozialwissenschaft besteht darin, in einer immer komplexer werdenden Gesellschaft zu beraten, Sozialforschungen zu initiieren, zu helfen deren Ergebnisse umzusetzen und damit dazu beizutragen, daß vor allem öffentliche aber im Bereich der Wirtschaft durchaus auch private Organisationen ihrer sich beständig wandelnden Umwelt mit größerer Sensitivität gegenübertreten und damit ihr gegenüber auch erfolgreicher handeln können. Betrachtet man daher im nachhinein die ersten zehn Jahre der Abteilung Politikwissenschaft am IHS, so zeigt sich, daß Lazarsfelds Einschätzung bei der Gründung des Instituts als durchaus zutreffend und richtungsweisend anzusehen war: "As far as the Austrians are concerned, experience has shown that assistantships are the most efficient device to develop a new generation of young scholars."

### Weiterentwicklungen

Seit meinem Ausscheiden nach der ersten von mir miterlebten Zeit sind zwei weitere Dekaden der Geschichte des IHS vergangen. In dieser Zeit hat sich die Abteilung Politikwissenschaft einerseits weiterentwickelt und damit andererseits auch in ihrem Bestand erhalten. Dies war — wie man aus einer Darstellung der langjährigen Abteilungsleiterin Eva Kreisky entnehmen kann — nicht immer eine einfache Aufgabe. Ich selbst erlebte in dieser Zeit einen Seitenwechsel, der die oft gemachte Beobachtung bestätigt, daß institutionelle Rahmenbedingungen die Perspektiven der Institutionsmitglieder stark determinieren. Einst selbst vom Problem der Externität des IHS gegenüber der Universität belastet, fiel es mir nun nicht allzuschwer, mich mit der einstig anderen Seite zu identifizieren. Vielleicht lag es zum Teil auch an der Abteilung des IHS, aber ein optimaler Kontakt zwischen Universität und IHS entwickelte sich keineswegs. Von seiten dieser sah es so aus, als ob die Abteilung ihren

0

0

0

0

0

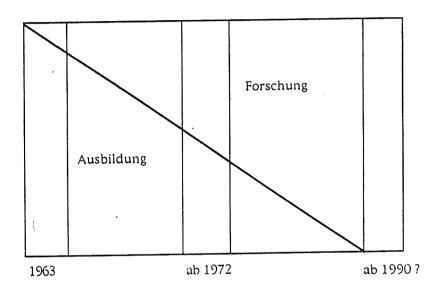
0

0

eigenen Weg gehen wollte; von der Abteilung aus stellte sich vermutlich einfach das alte Problem der Externalität in institutioneller Kontinuität weiter als Problem dar. Dabei kann kein Zweifel darüber bestehen, daß das IHS im Bereich der Politikwissenschaft auch neben den universitären Instituten nach wie vor eine wichtige Rolle spielen kann. Der ehemalige Direktor des IHS, Hans Seidel, hat darauf ganz zu Recht hingewiesen. Angesichts der im Vergleich mit anderen Disziplinen geradezu grotesken Unterausstattung des Faches an den Universitäten — insbesondere an der Universität Wien — stellt ein postgraduales Ausbildungsund Forschungsinstitut gerade auch in Wien nach wie vor eine wichtige Ergänzung der universitären Repräsentanz der Politikwissenschaft dar. Es gibt und gäbe zahlreiche sinnvolle Formen gegenseitiger Zusammenarbeit. Besonders gälte dies - wie es etwa bereits im Bereich der Wirtschaftswissenschaft praktiziert wird — für eine Verbindung der postgradualen Ausbildung mit dem Dissertationsstudium an der Universität. Von dieser Möglichkeit wurde und wird zwar Gebrauch gemacht, allerdings keineswegs im vollen möglichen Ausmaß.

Abgesehen von diesen relativen Kontinuitäten in der reduzierten Beziehung zur Universität ergab sich in den 70er und 80er Jahren eine nicht unwesentliche Weiterentwicklung in der Rolle der Abteilung. Sie entwickelte sich von einer Einrichtung, an der die Ausbildung im Vordergrund gestanden hatte, zu einer, die sich vor allem der Auftragsforschung widmete, ohne jedoch die Ausbildungsfunktion aufzugeben. Vielmehr wurde diese zunehmend professionalisiert, nicht zuletzt auch im Sinne effizienter Auftragsforschung und sich eröffnender Berufsperspektiven in jenen zahlreichen Institutionen des öffentlichen Lebens, die vor allem als Auftraggeber in Frage kamen.

Ein Modell der Aufgabenentwicklung der Abteilung Politikwissenschaft



Quelle: Kreisky 1989

Die stärkere Betonung der Auftragsforschung ergab sich aus externen und internen Umständen. Extern hing sie nicht zuletzt mit der "Austrifizierung" des IHS zusammen, der Notwendigkeit ab 1968 nach dem Auslaufen der ursprünglichen Startinvestition der amerikanischen Ford-Foundation des Institut durch österreichische Geldgeber zu finanzieren. Diese wollten und wollen jedoch für ihr Geld brauchbare Resultate sehen — eine Anforderung, von der übrigens die Universität, obwohl auch durch öffentliche Mittel finanziert, bisher (noch) vollständig verschont geblieben sind. Dazu kam die Tatsache, daß öffentliche Einrichtungen — nicht zuletzt auch als Resultat wachsenden Problemdrucks — die Möglichkeiten, sozialwissenschaftlicher Forschung zu erkennen und zu nutzen begannen. Intern setzte die von der Systemkonzeption ausgehende Vorstellung umfassender interdisziplinärer Analysen von größeren Teilbereichen von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik einen wesentlichen Impuls, wie ihn etwa Naschold am Institut mit seiner groß angelegten und auch höchst praxisrelevanten Untersuchung des österreichischen Gesundheitssystems vorlegte. Im Anschluß an dieses Vorbild widmete sich die Abteilung in breit konzipierten Studien Problemen des Ver-

0

0

0

0

0

0

0

0

waltungssystems, der internationalen Politik, der Regionalplanung und der Agrarpolitik. Oft bildeten Projekte des IHS Ansatzpunkte für das spätere Entstehen kleinerer, selbständiger Forschungsinstitute für einzelne Politikbereiche.

Probleme der Großauftragsforschung bestanden nach innen darin, daß diese die Möglichkeiten der sogenannten Eigenforschung der Institutsmitglieder beschränkte und auch die Kapazitäten der Lehre belastete, allerdings muß man festhalten, daß - frei nach Lazarsfeld die Beteiligung von Scholaren an Auftragsforschung oft weit intensivere Lern- und Erkenntniserlebnisse zu vermitteln vermag, als die bloße akademische Seminarpraxis. Eine sinnvolle Verbindung von Forschung und Lehre erscheint daher nicht nur dem alten Humboldtschen Ideal folgend an der Universität sinnvoll, sondern ist durchaus an einem postgradualen Lehr- und Forschungsinstitut zweckmäßig. Ein weiterer, vor allem nach außen wirkender Nachteil der Auftragsforschung besteht allerdings darin, daß viele Aufträge zwar damit enden, daß dem Auftraggeber voluminöse Endberichte vorgelegt werden, die wissenschaftlichen Publikationen aber, die die Ergebnisse für ein akademisches oder auch allgemeines Publikum zusammenfassen, leider meist lange auf sich warten lassen oder überhaupt nie erscheinen.

Abschließend kann man bei einer fairen Beurteilung der Leistungen der Abteilung und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zweiten und dritten Dekade diesen seine Anerkennung nicht versagen. Trotz vieler Schwierigkeiten, trotz Krisen und Gefährdungen hatte ihre Arbeit Bestand und trug viel dazu bei, die gesamtösterreichische Politikwissenschaft mit aufrecht zu erhalten, zu integrieren und dabei gemeinsam mit den Instituten der Universitäten einen insgesamt nicht geringen wenn auch in der Öffentlichkeit oft unterschätzten Beitrag zur gesellschaftlichen Weiterentwicklung unseres Landes zu leisten. Wie schon Condorcet vor zweihundert Jahren feststellte und wie die langjährige Praxis der diesbezüglich erfolgreichen Länder beweist, kann Demokratie letztlich ohne Politikwissenschaft nicht erfolgreich gelebt werden. Daß die österreichische Politikwissenschaft, die ja im Vergleich zu anderen Sozialwissenschaften nur eine höchst bescheidene Ausstattung aufweist, diesbezüglich - wie auch international immer wieder anerkannt wird ihre Aufgabe erfüllt, ist nicht zuletzt mit auch ein Verdienst der Abteilung Politikwissenschaft des IHS. Diese Feststellung trifft keineswegs nur auf die Zeit der Gründungsphase zu, sondern hat durchaus auch für die Periode ihres Weiterwirkens bis zum heutigen Tage seine Gültigkeit.

### Ausblicke

Kehrt man nach zwanzig Jahren an eine Institution zurück, die man vorher gut gekannt hat — dazwischen gab es wie weiter oben erwähnt relativ wenig Kontakte — fällt einem zweierlei auf: Veränderungen und Kontinuitäten. Veränderungen sehe ich vor allem unter positiven Aspekten: die Qualität, Produktivität und der fachliche Erfolg der Mitarbeiter und Scholaren hat sich — zumindest aus meiner subjektiven Sicht — durchaus verbessert. An der Abteilung Politikwissenschaft (wie übrigens auch an der Abteilung Soziologie) fand ich eine für mich beeindruckende akademische Professionalität vor. Besonders hervorzuheben ist die fachliche Vielseitigkeit der Kenntnisse und Interessen, die sich von theoretischen Diskussionen über eine fundierte formale und empirische Methodenvertrautheit — letztere sowohl quantitativer als auch qualitativer Art bis zur inhaltlichen Auseinandersetzung mit institutionellen und Policy-Fragen und zum Know-how der Auftragsforschung und Klientenberatung erstreckte. Auch die postgraduale Ausbildung scheint recht gut zu laufen. Das System der Einladung von Gastprofessoren erfaßt international anerkannte Spitzenvertreter des Faches ohne in schulenmäßige Einseitigkeit zu verfallen und ist in der Durchführung effizient organisiert. Die hauseigenen Vorbereitungen und Lehrveranstaltungen werden kompetent geplant und durchgeführt.

Neben diesen positiven Weiterentwicklungen fielen mir allerdings auch manche Kontinuitäten als eher störend auf. Es ist erstaunlich, wie persistent sich gewisse Elemente von Institutionen- und sozusagen Unternehmenskultur erhalten können: von der subjektiven Seite her spürt man am Institut Gefühle der Unsicherheit und des Mißtrauens, die als vermeintlich sicherheitsspendende Kompensation zu einem gewissen Bürokratismus drängen. Erstaunlich viel Kommunikation erfolgt schriftlich und Sitzungen, bei denen alle Teilnehmer kontinuierlich alle Außerungen der jeweils anderen Teilnehmer für sich protokollieren, wirken für den Außenstehenden — selbst wenn er von der Universität kommt, die selbst sicher kein Musterbeispiel einer offenen Gesellschaft ist — eher verwunderlich. Alle diese Verhaltensweisen haben sicher ihre guten Gründe, haben ihre Ursachen in individuellen Erfahrungen und Befürchtungen. Karriereunsicherheiten — nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Externitätsproblematik gegenüber den Universitäten und die sonstigen Unsicherheiten des Arbeitsmarktes für Sozialwissenschaftler - wirken ohne Zweifel nicht gerade motivierend. Mit diesen Problemen umgehen zu lernen, stellt eine der wichtigen Aufgaben bei der Ubernahme der Funktion der Abteilungsleitung dar.

0

0

0

0

Aber auch sonst sehe ich wenig Anlaß dafür, sich auf schon erbrachte Leistungen zu beschränken oder auf bereits erworbenen fachlichen Lorbeeren auszuruhen. Gerade in einer Zeit großer Veränderungen für unsere Gesellschaft stellen sich einer postgradualen Lehr- und Forschungseinrichtung neue Aufgaben. Daraus ergeben sich auch neue Probleme, aber diese müssen ebenso erfaßt und bearbeitet werden. Man kann hiebei Außen- und Innenperspektiven unterscheiden.

Nach außen — der Gesellschaft gegenüber — sehe ich die Aufgabe der Politikwissenschaft weniger darin, für die Politik ein unmittelbar anwendbares Instrumentarium zu liefern: das "Politikmachen" kann die Wissenschaft nicht substituieren. Auch unmittelbar einsetzbare Untersuchungen wird sie selten liefern können. Doch kann und muß sie es leisten, der Politik gegenüber ein Sensorium für Probleme zu entwickeln, mit denen die Gesellschaft konfrontiert ist und sowohl Fakten dazu zur Verfügung stellen, wie auch mögliche Perspektiven der Diskussion aufzeigen. Ich bin davon überzeugt, daß das gesamte Spektrum der Wissenschaften in diesem Sinn zur gesellschaftlichen Entwicklung beitragen kann. Ein Land, das wenig für Forschung ausgibt - und zwar nicht nur für angewandte und Grundlagenforschung im naturwissenschaftlichtechnischen sondern auch im sozial- und geisteswissenschaftlichen Bereich — wird mittel- und langfristig im internationalen Wettbewerb nicht mithalten können. Es ist dabei absolut kurzsichtig, nur die unmittelbar umsetzbare Forschung zu beachten. Sie kann längerfristig nur auf dem Nährboden der gesamten Wissenschaftsentwicklung gedeihen. Die entsprechenden Mittel muß die Gesellschaft aufbringen. Jeder Blick auf Tabellen international vergleichender F & E Ausgaben gereiht nach dem wirtschaftlichen Erfolg der einzelnen Länder, zeigt dies im Zusammenhang unmittelbar auf. Nicht zuletzt muß dies auch für die Finanzierung einer Einrichtung wie das IHS gelten und innerhalb desselben wieder für die einzelnen Abteilungen, die einfach einer kritischen Minimalmenge von Mitarbeitern bedürfen. Nach außen wirkt auch, wie Hans Seidel überzeugend nachgewiesen hat, die Ausbildung von sozialwissenschaftlichen Experten. Das Universitätsstudium kann Grundlagen legen. Vertiefungen in einer internationalen Atmosphäre tun daneben aber not. Österreich wird in Zukunft eine Vielzahl international kommunikationsfähiger Fachleute brauchen, und das wird man nicht schon dadurch, daß man ein Wochenendseminar in Brüssel besucht. Die Karrieren der Absolventen zeigen diese gesellschaftlichen Notwendigkeiten durchaus auf.

Nach innen wird es notwendig sein, Offenheit im doppelten Sinn

aufrechtzuerhalten und zu verstärken. Offenheit einerseits in interdisziplinärer Hinsicht durch den Diskurs zwischen den Fächern, wozu das IHS geradezu ideale Möglichkeiten bietet, und Offenheit auch in internationaler Hinsicht durch den kontinuierlichen Kontakt mit Gastprofessoren, durch internationale Kooperationen und Konferenzverbindungen. Auch hierin bestehen gegenüber der Universität manche Vorteile. Was die wissenschaftlichen Mitarbeiter betrifft, wird es, wie erwähnt, notwendig sein, im Sinn einer Personalentwicklung durch individuelle Beratung Karriereverläufe zu planen und zu ermöglichen und damit die Probleme der Externität und persönlichen Unsicherheit zu bearbeiten. In einer ersten Stellungnahme gegenüber dem Kuratorium war es mir nach meinem Neueintritt wichtig, die Zielsetzungen der Funktionalität, Visibilität und Effektivität zu betonen. Im Sinne des bereits Gesagten erscheinen mir diese Aufgabensetzungen nach wie vor sehr relevant. Angesichts der bereits erwähnten Herausforderungen für unser Land durch die Entwicklungen in West- und Osteuropa muß eine Einrichtung wie das IHS zwar durchaus auch auf wissenschaftlichem Niveau, aber dennoch auch mit praxisrelevanten Bezügen auf die damit verbundenen Probleme eingehen. Es muß weiters versuchen, sichtbar und damit kommunikationsfähig zu sein: gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit, gegenüber der akademischen Öffentlichkeit der Universitäten, gegenüber der internationalen fachlichen Öffentlichkeit. Und es muß seine eigene Tätigkeit selbstreflexiv evaluieren, aus Fehlern lernen und auf Erfolge stolz sein können.

Wenn all dies gelingt, werden jene Rahmenbedingungen entstehen, die nicht zuletzt auch die Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Beteiligung an der Weiterentwicklung der Wissenschaften darstellen. Insofern sollte man auch immer des Ausspruchs des großen Soziologen Max Weber eingedenk sein, den ich an die Spitze dieses, wie nochmals betont werden soll, aus sehr persönlicher Sicht verfaßten Beitrags zum Jubiläum des IHS gestellt habe.

0

0

0

0

0

0

### Literaturhinweise

- Alker, H. (1965): Mathematics and Politics. New York
- Almond, G./S. Verba (1963): The Civic Culture. Boston
- Almond, G./B.Powell (1966): Comparative Politics. Boston
- Banfield, E.C. (1958): The Moral Basis of a Backward Society. New York
- Blondel, J. (1969): An Introduction to Comparative Government. London
- Crozier, M. (1964): The Bureaucratic Phenomenon. Chicago
- de Condorcet, M. (1797): Esquisse d'un Tableau Historique des Progrés de l'Esprit Humain. Paris
- Dahl, R. (1961): Who Governs, Democracy and Power in an American City. New Haven
- Deutsch, K.W. (1966): The Nervs of Government. New York
- Downs, A. (1957): An Economic Theory of Democracy. New York
- Eulau, H. (1963): The Behavioral Persuasion in Politics. New York
- Easton, D. (1965): A Systems Analysis of Political Life. New York
- Fabris, H.H. u.a. (1973): Zum Politologenbedarf in Österreich. ÖZP
- Gerlich, P. (1971): Allgemeine Ansätze der neueren vergleichenden Politikwissenschaft. ÖZA
- Gerlich, P. (1972): Zur Analyse des politischen Systems. Entwicklung eines Begriffsrahmens. ÖZP
- Gerlich, P. (1973): The Institutionalization of European Parliaments.
   In: A. Kornberg (ed): Legislatures in Comparative Perspective.
   New York
- Gerlich, P. (1973): Parlamentarische Kontrolle im politischen System. Wien
- Gerlich, P. (1993): Gegenwirbel Politikwissenschaft zwischen Tradition und Innovation. In: A. Pelinka u.a. (Hg.): Leser FS. Wien

Peter Gerlich 161

Gerlich, P. (1993): Hochschule und Effizienz. Wien

- Gerlich, P./ H. Kramer (1969): Abgeordnete in der Parteiendemokratie. Wien
- Ginther, K. (1969): Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit internationaler Organisationen gegenüber Drittstaaten. Wien
- Heinrich, G. (1989): Einführung in die Politikwissenschaft. Wien
- Jellinek, G. (1914): Allgemeine Staatslehre. Berlin
- Kendall, P. L. (ed.) (1982): The Varied Sociology of Paul F. Lazarsfeld. New York
- Kelsen, H. (1929): Vom Wesen und Wert der Demokratie. Wien
- Kliment, T. (1992): Politikwissenschaft in Österreich. Zur Geschichte und Institutionalisierung. Politikwiss. Diplomarbeit. Univ. Wien
- Klineberg, O. (1954): Social Psychology. 2nd ed. New York
- Kreisky, E. (1989): Forschung und Lehre am IHS. Ms. Wien
- Lazarsfeld, P.F. (1973): The Pre-History of the Vienna Institute for Advanced Studies. Ms. Wien
- Lehmbruch, G. (1967): Einführung in die Politikwissenschaft. Stuttgart
- Lehmbruch, G. (1967): Proporzdemokratie. Tübingen
- Lipset, S.M. (1960): Political Man. New York
- Maier, H. (1969): Politische Wissenschaft in Deutschland. München
- Maihofer, W. (1956): Vom Sinn menschlicher Ordnung. Frankfurt
- Marin, B. (1978): Politische Organisation sozialwissenschaftlicher Forschungsarbeit. Wien
- Marcic, R. (1957): Vom Gesetzesstaat zum Richterstaat. Wien
- Mayer-Maly, R. (1972): Rechtswissenschaft. Darmstadt
- Merton, R.K. (1957): Social Theory and Social Structure. Glencoe

0

0

0

0

 $\bigcirc$ 

0

- Müller, K.H. (1992): Expeditionen in die Wissenschaftsdynamik, IHS Memorandum. Wien
- Naschold, F. (1969): Organisation und Demokratie. Stuttgart
- Naschold, F. (1969): Systemsteuerung. Stuttgart
- Rokkan, S. (ed.) (1968): Comparative Research Across Cultures and Nations. Paris
- Schneider, H. (1992): Zur Etablierung und Errichtung der Politikwissenschaft in Österreich. In: Kliment
- Seidel, H. (1989): Zur Zukunft des IHS. Ms. Wien
- Shubik, M. (Hg.) (1964): Spieltheorie und Sozialwissenschaften. Frankfurt
- Voegelin, E. (1959): Die neue Wissenschaft der Politik. München
- Weber, M. (1930): Wissenschaft als Beruf. Berlin
- Welan, M. (1992): Die österreichische Politikwissenschaft von innen und außen, wie ich sie sehe. ÖZP
- Wicha, B. (1972): Politikwissenschaft in Österreich. ÖZP
- Winkler, G. (1969): Wertbetrachtung im Recht und ihre Grenzen. Wien

# Some Reflections on Latent Functions Reprint from: Carlo Mongardini e Simonetta Tabboni (eds.) L'Opera di R.K. Merton e la Sociologia Contemporanea, Genova: ECIG 1989, 199-208.

## Some Reflections on Latent Functions

by Peter Gerlich

«What we have not named or beheld as a symbol escapes our notice». (W.H. Auden)

- 1. Introductory Remarks. 2. Legalistic vs empirical perspectives. 3. Three cases of latent functions. 4. A double-edged political culture. 5. The uses of functional analysis. 6. Political implications of latent functions.
- 1. Before presenting these somewhat personal reflections to the Amalfi meeting organized in honor of Robert K. Merton I hesitated for two reasons. First, I am no sociologist and definitely not a theoretical sociologist, let alone a Merton scholar. I only consider myself an empirically oriented political scientist, who was almost incidentally influenced and helped by some of Merton's ideas. Second, I had happened on the morning of the presentation to talk to Professor Merton over breakfast. He then mentioned that scholars are more often than not misunderstood although such misunderstandings can often be rather fruitful. (Fortunately he was kind enough not to refer to this circumstance again afterwards).

My remarks concentrate on five points. I first try to sketch the background of my empirical research in Austria, particularly stressing the contrast between traditional legal and more modern social thinking there. Second, I refer to three examples from my work in which I tried, I hope with some success, to apply Merton's functional analysis or more specifically his concept of latent functions. Third, I add some reflections on Austrian political culture arising out of such theoretical interpretations. Fourth, I try

0

0

0

0

to develop some considerations on further uses of functional analysis and finally I conclude by presenting a few ideas on its political meanings and implications.

2. — In the country I come from, Austria, political science may have had a long tradition but this practically disappeared during the nineteenth century while legal approaches took its place. The bureaucratic Habsburg Monarchy considered a legal perspective as an adequate method to describe and interpret public life. Modern empirical social science has had to fight an uphill battle against this attitude. This applies in particular to my discipline, political science, which was established on a permanent basis only a little more than ten years ago <sup>1</sup>.

Since then my few colleagues and I have considered it our task above all else to describe, analyze and interpret our own political system. In doing so, we were and remain confronted with traditional legalistic understandings. These revel, so to say, in their emphasis on manifest structures and manifest functions and tend to ignore everything which does not fit these patterns. In the attempt to break out of these intellectual chains we have been helped a great deal by the methodology of modern social science, by doing empirical research making use of it, and also by applying the conceptual instruments of functional analysis, especially as represented by the work of Robert K. Merton<sup>2</sup>.

I would like to describe how I personally benefited by this experience, giving a few — three — examples from my own research. Functional analysis and more specifically the concept of latent functions helped me at first to understand the implications of my rather myopic empirical research, it later guided the conceptualization of some of my analyses and presently may even provide the means by which we Austrians could come to grips with a crisis of our national self-understanding.

3. — My three examples are the following: first, a study of a parliamentary institution<sup>3</sup> which was undertaken in the mid-sixties under the guidance of H. Eulau<sup>4</sup>, who was one of the first to introduce modern political science into Austria, second a study of the process of legislation which has occupied me during the last few years<sup>5</sup> and finally a brief study of the problem of the Austrian national identity which I prepared a short while before the Waldheim controversy did arise and which proved rather

prophetic in this respect<sup>6</sup>. The study of the Vienna City Parliament — I may add in parentheses — was organized at the Institute for Advanced Studies, an institution founded by Paul F. Lazarsfeld, among others, who contributed so much to an empirically based more sophisticated understanding of social reality. This study followed the pattern of socalled legislative behaviour research<sup>7</sup>. We interviewed the members of this representative body and tried to reconstruct their role orientations from their own descriptions of what they were doing. To a large extent they described their official, so to say manifest duties: to represent their voters, to try to fulfill their campaign promises, to attend meetings, to speak in the plenary session and so on. However, many of them also mentioned activities which obviously were very important to them, but which by no means constitute official tasks of the parliamentary deputy. On the contrary, these activities are even considered slightly illegitimate. The deputies described how they provided concrete services for voters who approached them. They accomplished what we call «interventions», bringing up individual cases to officials of the city and in many other ways trying to concretely support their supporters. As a matter of fact, we got the impression that these soto-say unofficial activities constituted the main everyday concern of our respondents<sup>8</sup>.

I remember how I was not quite sure what to make of this. Our American mentor at that time suggested that we ignore these statements since they obviously did not concern the parliamentary institutions itself. But when I came across a copy of «Social Theory and Social Structure» and read the famous chapter on Manifest and Latent Functions I started to realize what I was up against. Obviously our respondents partly described their participation in official or manifest functions of the representative institution and partly referred to something which could be interpreted as engaging in one of its latent functions 10. Parliament has manifest function directed towards the whole electorate of political representation — that is the official case of representative democracy. But they also realize the latent function of servicing specific groups of especially party members or clienteles who in an extending welfare state obviously require such services. Since then I have found out that this kind of activity is going on in the framework of all parliaments, even nondemocratic ones, and the study of it has become accepted as an appropriate topic for research even by American scholars of legislative behavior 11.

(1)

0

0

0

0

My second study concerns the process of legislation. In my conception this process not only includes parliamentary decision-making but also what goes on before a bill reaches parliament and — especially important — what happens after the bill becomes law and supposedly has to be implemented 12. From the legal point of view, legislation is essential for government, since in Austria no state activity can be carried out that does not have a basis in a statute of parliament. Lawyers also assume as a matter of self-evidence that each statute actually becomes effective. It will because it has to. In order to find out what really happens I have conducted a number of case studies with the help of my students. We described the entire process and of course found out that laws more often than not do not become effective, or at least do not become very effective. In describing the cases we look for certain cues. It is usually very important to find out which kind of group has in fact initiated the proposal and, so-to-say, is behind it. We distinguish politicians', civil servants', and interest groups' bills 13. The initiators usually pay lip service to the manifest function of legislation — namely to solve political problems in the interest of the public at large. And they insist at least outwardly that they have only this purpose in mind. But underneath you also find a more honest and realistic interpretation, although rarely admitted in the open. The legislative activity also serves specific group purposes. Politicians strive for reelection. Therefore their interest in the bill falters immediately as soon as the public has been told that the problem has now been solved by legislation. Politician's laws are therefore hardly very effective. Civil servants try to justify and expand the activities of their respective bureaucratic units and (at least to that extent) they assure that legislation becomes effective. And finally interest groups: if the big groups agree — which is the rule in Austria — then laws are not only passed but also made very effective. In short, as soon as I know who has proposed a law and who has guided the proposal into parliament and through it I am fairly confident that I can predict how effective its implementation will be. To the manifest function of legislation, the solution of political problems for the benefit of the public at large, the latent function of serving needs of specific influencial groups is added. In realistic terms, this latent function appears more relevant. Lawyers of course rather dislike this kind of conclusion. But on the basis of more than fifty case studies, I feel confident about it. And these case studies have become rather meaningful through the application of functional analysis.

The third study enters more difficult territory. Partly because the problem of Austrian national identity is a complicated <sup>14</sup> and rather emotional one and partly because it is (even or maybe particularly for a participant observer) difficult to conceptualize the problem and to understand what is going on in Austria at the moment. But my feeling is that functional analysis can provide guidance in this dilemma as well.

Already during the Habsburg period and especially after the dissolution of the Empire the German speaking groups which today make up the population of the small Republic of Austria considered themselves part of a larger German nation. Because of this the Anschluß of 1938 uniting Austria with Nazi Germani was widely accepted even if there was dissatisfaction about the Nazi regime. During the Nazi period Austrians became much more aware of their specific identity and after 1945 greater efforts were undertaken to create an Austrian national identity. But somehow these activities remained on the surface and were conducted only manipulatively. Official Austria never really cleared up its past, it only ignored it and preferred not to talk about it. Politicians proudly jumped at survey results, which show that two thirds of the population now agree with a statement that Austria is a nation. Closer scrutiny reveals that these sentiments are rather superficial and that the kind of strong identification which you find in more established nations is still lacking 15. The Waldheim case brought much of this painfully out into the open. Both the president and the public were forced to remember their past, while trying to avoid it and resented the necessity of doing so. In functional terms, I believe that the official Austrian patterns of selfinterpretation in their manipulative, harmonizing and highly selective ways failed to fulfill their manifest function of creating a secure national identity within the population at large. I think that this has been on the one hand a rather disfunctional process, because we do know that even ordinary people need a certain degree of national identification in order to be viable as personalities 16. On the other hand, this lack of open self-interpretation has served certain latent functions. It has made internal social peace possible, it has protected those who were implicated in the Nazi period and in general it has helped to lay the groundwork for the reconstruction and prosperity of Austria after the Second World War; at a price however which has, for a long time, been underestimated 17.

4. — I summing up these empirical results a few more general remarks about Austrian political culture are in place. The very notions of manifest

and latent functions alert us to the universal fact that in social and political life what is presented to the outside does not always correspond to hidden meanings and internal understandings. However I believe that this differentiation is carried to greater lengths in Austria than in many other countries. Official versions of things are fullheartedly presented to the public by politicians and other functionaries even if insiders know that in reality everything is different 18. This double-edged or maybe ambivalent strategy also applies to political controversy. Let me try to give an example. Insiders describe how Austrian top-politicians exchange friendly private information in the TV studio before the lights go on. When this happens, they switch from second to third person, start to shout at each other and can hardly be restrained from physical attacks. After the lights go off again, they return to second person, congratulate each other and go off to the Heurigen together. The mass media go along with this kind of behaviour, that is they don't expose it, mostly because they can be considered only formally and not really independent. Of course parts of the public resent this kind of double dealing and, to my mind, that is one reason why the gap between voters and established parties widens and alternative movements receive increasing support 19.

I believe that there are both cultural and functional reasons for these patterns. The smallness of the country and the closeness of its elite, bureaucratic traditions of conflict avoidance and resistance to change on the one hand and the understanding that this kind of manipulative strategy serves the interests of entrenched power groups on the other, may play a role. For some time processes of change seem however to be at work. The recent return to grand coalition government may be interpreted as an attempt to stop or even reverse these trends.

5. — But let us return in perhaps a self-exemplifying way to the functions of functional analysis. I think that my case studies and the general interpretations based on them demonstrate that it continues to play an important role in empirical social science. This certainly holds true if one applies the clear structure and detailed procedures which Robert K. Merton has proposed in his paradigm for functional analysis. I must say that I have always been rather critical of what has been described as classical functionalism. It seems rather naive and ideologically biased to me. In contrast, upon rereading it now I was again impressed by Merton's pragmatic

0

0

0

0

0

0

0

O

d~\

concept of functionalism<sup>20</sup>. His paradigm provides a framework for empirical research, particularly of a micro variety, makes it possible to put empirical findings into a larger context and even making mere description of social and political phenomena more meaningful. More specifically it may, as I have tried to demonstrate, lead one to the discovery of latent functions, which I feel is a particularly suitable task for political science. It may also help to direct one's inquiry, to formulate hypotheses or help to understand events or attitudes, which at first are difficult to explain.

It is interesting to note that the concepts of functional equivalents and functional requisites can also be meaningfully applied to the case studies I have presented. When Austria introduced an ombudsman institution a few years ago, the socalled Volksanwaltschaft, to which citizens can address any kind of complaint, it was quite clear to me that the function of this institution was to take some of the service load off the shoulders of parliamentary deputies and thus to serve the popular need for such kind of individual assistance. This assumption is to some extent supported by the fact that at once, and ever since, retired parliamentarians have been appointed to the three-person board of this body.

The Austrian institution of Social Partnership<sup>21</sup>, the corporatist agreement by which the big Austrian interest groups use to solve their problems by compromise and mutual adjustment demonstrates how the functional requirement of effective problem solving of specific interests is realized even outside formal legislative channels. Social Partnership has virtually become a second arena of decision making within the Austrian political system, in a sense even competing with parliament and the executive.

Finally I might mention that the functional requirement of large-scale group identification is at least partly fulfilled by the development of a regional identity within the states or provinces of the Austrian federal system. In this development, I see a further example of the processes of political localism which Carlo Mongardini has analyzed in one of his recent papers<sup>22</sup>. A Tyrolese or Carinthian may even be a Tyrolese or Carinthian first and an Austrian only second<sup>23</sup>. It is also remarkable that a much more open and realistic attitude to even the difficult parts of our history may be observed on the provincial level.

6. — As just mentioned I consider the description or discovery of latent functions a task that is particularly suited for political science. Political

science is about power. It has to describe and analyze how power is aquired, distributed and made use of. These processes are often taking place in secret 24. Ethnologists observe that it is easy to get information in everyday life situations, but it gets more and more difficult as you get up higher within the social structure, because power, so-to-say, naturally tries to hide itself<sup>25</sup>. Traditional systems in particular try to shroud government activity in secrecy. The process of democratization at least by intention has always also been a process of increasing publicity concerning all matters of government and politics<sup>26</sup>. In this process social and more particularly political science will contribute its part by collecting information and ultimately making it available also to the citizen at large. In Austria we certainly interpret our role in this way<sup>27</sup>. And the analysis of latent functions will of course often be a very functional instrument in this respect. It does not come as a surprise. however, that such analytical activity is not always liked by those whose interests are at stake. Groups and individuals, who might be considered gatekeepers of inside understanding, protectors of latency if you wish, frequently object to the findings and interpretations of our analysis. Politicians were quick to state that we had completely misunderstood the role of a deputy. High civil servants wrote articles pointing out that legislation was far too important an activity to be analyzed by socalled political scientists, who understand nothing of the law. Journalists resent our analysis of the role of the media and do not hesitate to tell this to their readers and viewers. Finally, whoever doubts the strength of Austria's national feeling, the sincerity of her understanding of the past is attacked from all sides.

I do not want to complain. Social science should not be immune from criticism. On the contrary. But it should also not become discouraged and give in to the temptation to analyze and describe only the obvious, only the manifest, official structures and processes. I think that the analysis of more hidden and latent processes and functions is politically important not only in order to inform and enlighten the public within a democratic politial system. It is also important because without the inclusion of latent aspects social science will never be able to provide relevant or even essential contributions to policy making. I do not think that social scientists should as a rule become politicians themselves. But I think that it is their task to provide information for decision makers that can assist and evaluate policy making. Without such information reform politics is often doomed to failure. Many politicians apparently do not yet realize that. My own research on

0

0

0

0

0

0

0

c.

63

legislative inefficiency for example provides many illustrations for Robert K. Merton's statement, with which I would like to close these reflections: «To seek social change without due recognition of the manifest and latent functions performed by the social organization undergoing change, is to indulge in social ritual rather than social engineering»<sup>28</sup>.

#### Notes

<sup>1</sup> See P. GERLICH, E. TALOS and K. UCAKAR, *Austria*, in: W.G. ANDREWS (ed.), *International Handbook of Political Science*, Westport: Greenwood Press, 1982.

<sup>2</sup> R.K. MERTON, Social Theory and Social Structure, enlarged edition, New York, Free Press, 1968.

<sup>3</sup> P. GERLICH - H. KRAMER, Abgeordnete in der Parteiendemokratie, Wien: Geschichte und Politik, 1969.

<sup>4</sup> See now H. EULAU, *Politics, Self and Society*, Cambridge: Harvard University Press, 1986. This collection of articles covering a lifespan of scholary work also contains an abbreviated version of Eulau's, *The Behavioural Persuasion in Politics*, which influenced us a great deal when first published (see *op. cit.*, pp. 19-75).

<sup>5</sup> P. GERLICH (ed.), Cause and Consequence in Legislation, Special Issue,

EJPR 1986, n. 3.

- <sup>6</sup> P. GERLICH, Nationalbewußtsein und nationale Identität in Österreich, in A. PELINKA F. PLASSER (eds), Das österreichische Parteiensystem, Wien: Böhlau, 1987.
  - <sup>7</sup> See H. EULAU, op. cit., pp. 179-204.
  - <sup>8</sup> P. GERLICH H. KRAMER, op. cit., pp. 169-177.
  - <sup>9</sup> See R.K. MERTON, op. cit., footnote 2.

<sup>10</sup> P. GERLICH - H. KRAMER, op. cit., p. 191. Later on I elaborated this analysis on the level of the national parliament as well. See P. GERLICH, Parlamentarische Kontrolle im politischen System, Wien: Springer, 1973, p. 42.

- <sup>11</sup> See, for example, G. LOEWENBERG et al. (eds.), Handbook of Legislative Research, Cambridge: Harvard University Press 1985, pp. 113-115. The problems of representation in the contemporary world are also discussed by C. Mongardini, Crisis and Transformation in Political Representation in Western Europe, paper presented at the International Symposium on «The Crisis of Representative Democracy and possible Alternatives», Geneva, 1985, now published in H. Köchler, ed., The Crisis of Representative Democracy, Frankfurt: P. Lang, 1987, pp. 115-125.
  - <sup>12</sup> P. GERLICH, Cause..., op. cit., pp. 267-271.
  - <sup>13</sup> Op. cit., pp. 357-368.
- <sup>14</sup> See eg. W.T. Bluhm, *Building an Austrian Nation*, New Haven, Yale University Press, 1973.
  - 15 See P. GERLICH, Nationalbewußtsein..., op. cit.

(1)

0

0

0

<sup>16</sup> This is especially stressed by E. NOELLE-NEUMANN and R. KÖCHER, Die verletzte Nation, Stuttgart: DVA, 1987. Of course the Germans also have problems

with respect to their national identity.

<sup>17</sup> In this respect one might also refer to the high levels of indicators of individual troubles in Austria such as suicides, alcoholism and psychosomatic illnesses, which contrast strongly with the obvious high levels of social peace. See E. RINGEL, Die österreichische Seele, Wien: Böhlau, 1984.

18 See A. PELINKA, Windstille, Klagen über Österreich, Wien: Medusa, 1985.

Pelinka describes the episode which I here report, op. cit., p. 9.

19 P. GERLICH, Ernstnehmen oder Augenzwinkern: Grün-Alternative Herausforderungen der traditionellen Politik, in: F. PLASSER et al. (ed.), Demokratierituale, Wien: Böhlau, 1985. See also C. MONGARDINI, op. cit., who discusses the connected transformation of representative institutions on a more general level.

<sup>20</sup> R.K. MERTON, *op. cit.*, p. 104 ff.

- <sup>21</sup> See P. GERLICH, E. GRANDE and W.C. MÜLLER (eds.), Sozialpartnerschaft in der Krise, Wien: Böhlau, 1986.
- <sup>22</sup> The tendency towards political localism is also stressed by C. MONGARDINI,

op. cit.

23 See especially E. BRUCKMULLER, Nation Österreich, Sozialhistorische

Aspekte ihrer Entwicklung, Wien: Böhlau, 1984.

- <sup>24</sup> See C.J. FRIEDRICH, The Pathology of Politics, New York: Harper & Row, 1972, p. 175 ff and S. Bok, Secrets, On the Ethics of Concealment and Revelation. New York: Pantheon, 1982. Both authors and particularly the latter do, however, stress that secrecy may in certain respects also be quite functional in government and politics. See Bok, op. cit., p. 171 ff.
  - <sup>15</sup> A. Blok, Anthropologische Perspektiven, Stuttgart: Klett, 1985, p. 30.

<sup>26</sup> See especially C.J. FRIEDRICH, op. cit., p. 175 ff.

<sup>27</sup> See P. GERLICH, Parlamentarische Kontrolle, op. cit., esp. pp. 1-18. In this context I also explicitly proposed functional analysis as one of the appropriate methdological approaches of political science, op. cit., p. 27.

<sup>28</sup> R.K. MERTON, op. cit., p. 135.

Gegenwirbel

Sonderdruck aus: Anton Pelinka, Alfred Pfabigan, Michael Potacs und Georg Rundel (Hg.) Zwischen Austromarxismus und Katholizismus. Festschrift für Norbert Leser. Wien: Braumüller 1993, 85-94.

# Gegenwirbel — Politikwissenschaft zwischen Tradition und Innovation

And indeed it is dangerous to construct a made to measure world; it is not without consequences.

M. Maffesoli

#### I. Einleitung

Im März 1990 wurde ich eingeladen, anläßlich eines Symposiums an der Sorbonne in Paris die österreichische Politikwissenschaft als Universitätsfach zu präsentieren. Ich fragte mich zunächst, wie ich an diese Aufgabe herangehen sollte. Sollte ich auf die kurzen, oft unterbrochenen Traditionen unseres Faches verweisen, auf seine relativ kurze Wirksamkeit seit der Neueinführung in den 70er Jahren, auf seine notwendig relativen Leistungen oder deren Grenzen? Bei diesen Überlegungen verdichtet sich bei mir immer mehr der Gedanke, daß es für ein internationales Publikum vielleicht interessanter wäre, an Stelle einer solchen Panoramaschau die innovativen Arbeiten einiger nicht ganz willkürlich ausgewählter jüngerer Kollegen vorzustellen. Diese mögen vielleicht nicht absolut typisch für die österreichische Politikwissenschaft sein, aber sie zeigen doch eine neue Richtung auf, Gegenwirbel sozusagen, die sich unter Umständen auch zu einem stärkeren Nebenstrom des Mainstreams der alpenländischen Politologie entwickeln könnten.

Bestärkt wurde ich bei diesen Überlegungen durch zumindest drei Umstände. Einerseits ist es in der österreichischen Politikwissenschaft nach dem Schwung der Gründerjahre zu einer Tendenz der Stagnation im Hinblick auf die eigenen Positionen gekommen. Dies zeigt sich etwa auch durch eine gewisse formale Kontroversialität und inhaltliche Orientierungslosigkeit in der Debatte der etablierten Fachkollegen über ihre Disziplin (vgl. *Pelinka* 1989 und *Lauber* 1989).

Allerdings regten mich auch andere Fakten dazu an, etwa das Schweigen der Wissenschaft (ebenso wie der Medien) angesichts der Identitätskrise Österreichs, die bei der Wahl Kurt Waldheims als Bundespräsidenten deutlich wurde, ein Schweigen, das etwa deutlich zu den Wortmeldungen von österreichischen literarischen Autoren kontrastierte. Diese mögen intuitiver argumentieren und ihre Formulierungen nicht so sehr auf wissenschaftliche Theorien und Erhebungen aufbauen, fanden doch gerade in dieser Krise und auch später hin oft jene Worte, die man eigentlich von der Wissenschaft oder auch von den Massenmedien erwartet hätte. Dem französischen Publikum gegenüber konnte man in diesem Zusammenhang auf Peter Handke, den Ästheten unter den österreichischen Schriftstellern, verweisen, oder auf Josef Haslinger, den Essayisten, der in seinem Aufsatzband "Politik der Gefühle" sich als präziser und unerbittlicher Kritiker der österreichischen politischen Realität etabliert hatte, oder auf Thomas Bernhard, den treffsicheren Sprachkünstler, der zur Zeit

dieses Referates nach den wahrhaft dramatischen Umständen der Uraufführung seines Stückes "Heldenplatz" erst kürzlich verstorben war. Man könnte diese Serie gleichsam poetisch-politologischer Schriftsteller unschwer fortsetzen oder auch bei früheren Anlässen ähnliche literarische Politikdiagnosen aufspüren. In jüngster Zeit wäre vor allem auf Robert Menasse, Gerhard Roth und Michael Scharang zu verweisen. Diese genannten Autoren waren imstande, Kernaspekte der politischen Probleme besser zu formulieren. Sie vermochten es und vermögen es, treffsicherere Analysen zu finden, als dies wissenschaftlichen Erörterungen möglich war und ist.

Ein dritter Umstand, der mich dazu angeregt hat, die Politikwissenschaft Österreichs sozusagen anhand einiger innovativer jüngerer Außenseiter darzustellen, war die Lektüre des Aufsatzes "Sozialität als Legitimation der soziologischen Methode" meines Pariser Gastgebers, des Soziologen Michel Maffesoli. Er zeigt in dieser Analyse überzeugend die vielen Irrwege der etablierten Sozialwissenschaft auf. Er kritisiert, wie dabei die Theorie der Herrschaft zur Herrschaft der Theorie tendiert und verweist generell gerade auch auf die Arbeiten jüngerer Kollegen, deren Themen von Mainstream oft als unbedeutend oder gar frivol angesehen werden. Diese könnten aber gerade in der Sozialwissenschaft jene neuen Impulse setzen, die wesentlich zu deren Weiterentwicklung beizutragen vermögen (Maffesoli 1984).

Ich bin mir dessen bewußt, daß ich hier relativ unfrisierte und provisorische Gedanken vorlege, die vielleicht oberflächlich gesehen in einer Festschrift keinen Platz finden sollten. Ich fühle mich aber dennoch dazu berechtigt, diesen Weg zu wählen, als Norbert Leser, dem diese Festschrift gilt, zwar von ganz anderen Traditionen ausgegangen ist und bei anderen Positionen anlangte, aber selbst auch immer wieder um neue Sichtweisen und Orientierungen bemüht war. Leser, dessen Sympathie den Grenzgängern gilt, hat auch selbst nie gezögert, neue wissenschaftliche Wege zu beschreiten und ist insoferne durchaus auch als einer der Mentoren für einen Geist der Erneuerung und Innovation im Rahmen der österreichischen Politikwissenschaft anzusehen.

| Orientierungen der Politikwissenschaft |              |               |  |  |
|--|--------------|---------------|--|--|
| Tradition                              | Mainstream   | Innovation    |  |  |
| Abstraktion                            | Objektivität | Subjektivität |  |  |
| Positivismus                           | Quantität    | Qualität      |  |  |
| Ökonomismus                            | Rationalität | Kultur        |  |  |

Zur Darstellung des Hintergrundes soll zunächst doch versucht werden, ein Schema der Entwicklung der österreichischen Politikwissenschaft zu präsentieren, in dem für drei Phasen jeweils wesentliche Prinzipien und dominante Ausrichtungen unterschieden werden. Den Traditionen der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Politik in Österreich, vor allem vor der Zeit des Faschismus, sei der unter westlichem Einfluß entstandene Mainstream der Gegenwart gegenübergestellt, zu dem dann wiederum die innovativen Gegenwirbel, die hier präsentiert werden sollen,

kontrastiert werden können. Dieses Schema soll dazu beitragen, die Einordnung der hier darzustellenden neuen Sichtweisen zu erleichtern.

#### II. Tradition

Vor dem Faschismus gab es im wesentlichen drei Traditionen der akademischwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Politik in Österreich (vgl. Fuchs 1949). Politikwissenschaft im eigentlichen Sinn wurde freilich nicht gepflegt, allenfalls unter der Sammelbezeichnung Staatswissenschaft betrieben (vgl. Fabris u.a. 1973). Einerseits bestand aber die Tradition einer Philosophie, die vor allem in Verbindung mit konservativ katholischen Ideologien im wesentlichen das Prinzip der Abstraktion vertrat. Andererseits bestand parallel dazu eine Orientierung des Realismus, sowohl juristisch positivistischer als auch in gewisser Hinsicht als Nachgedanke empirisch positivistischer Art. Im wesentlichen findet sich eine Position wie diese etwa bei Hans Kelsen, der im Grundsätzlichen Rechtsnormen als die im wesentlichen relevanten Gegebenheiten der Auseinandersetzung mit Politik betrachtet, notgedrungen freilich auch auf die soziale Wirklichkeit eingehen mußte (vgl. Leser 1965). Aus diesem Kontext haben sich auch erste Ansätze einer modernen empirischen Sozialwissenschaft entwickelt, die später durch Emigranten in den Vereinigten Staaten zu einer hohen Blüte gelangt sind (vgl. Fleck 1990). Als dritten Ansatz könnte man die Auseinandersetzung mit der Politik durch die Geschichtswissenschaft betrachten, die teils legitimierend, teils unter dem Einfluß des Austro-Marxismus kritisch vorging (vgl. Leser 1968) und im wesentlichen in einer Art von Ausrichtung des Ökonomismus die Betonung von Interessengegensätzen und Gruppen, die in den Institutionen tätig waren, als Orientierung der Analyse ansah. Man könnte also zusammenfassen, daß die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Politik in der Zwischenkriegszeit und davor durch das Prinzip der Abstraktion, die Methode des Positivismus und die Grundannahme eines interessenorientierten Ökonomismus gekennzeichnet war.

Durch den doppelten Faschismus, den Österreich erlebt hat, zunächst den autochthonen Austro-Faschismus und dann den importierten Nationalsozialismus, wurden diese wissenschaftlichen Traditionen gewaltsam unterbrochen. Eine begrenzte Ausnahme könnte man für den rechtlichen Positivismus machen, für den sogar, obwohl diese Problematik noch wenig aufgearbeitet wurde, eine gewisse Kontinuität diagnostiziert werden könnte.

#### III. Mainstream

Nach diesem schweren politischen Einschnitt, den die faschistischen Perioden auch gerade für die Universität bedeutet hatten, kam es erst mit erheblicher Verspätung zur Einführung einer modernen Politikwissenschaft in Österreich. Zum Unterschied von anderen europäischen Ländern, etwa der BRD, deren Entwicklung später bei uns eine große Rolle spielte, gab es erst seit dem Ende der 60er Jahre ernsthafte Bemühungen um die Einführung einer solchen akademischen Fachrichtung.

Diese Einführung hat dann allerdings ab 1970 auch tatsächlich stattgefunden. (vgl. Welan 1992) Dies geschah unter dem Einfluß von zwei theoretischen Ausrichtungen, nämlich einerseits des in der Bundesrepublik zu diesem Zeitpunkt üblichen Institutionalismus, einer wissenschaftlichen Konzeption, die mit einer starken, wenn auch bisweilen ein wenig naiven Demokratiehoffnung verbunden war und andererseits durch den US-amerikanischen Behavioralismus, der mit seinem szientistischen Sendungsbewußtsein, dem allerdings eher kümmerliche wissenschaftliche Resultate gegenüberstehen, die Situation zu Beginn der Etablierung der österreichischen Politikwissenschaft stark bestimmte. Zum Teil wurden daneben auch traditionelle Konzepte aufgegriffen und transformiert.

()

(1)

0

0

Aus Abstraktion, Positivismus und Ökonomismus entwickelten sich sohin: als Paradigma die Betonung von quasi naturwissenschaftlicher Theorie und damit von Objektivität, als Methode die Kausalanalyse, die mit der Hilfe quantitativer Methoden durchgeführt werden sollte und schließlich als Modell, das der Politikanalyse zu Grunde liegt, Interessendurchsetzung durch Rationalität, was schon früh dem später populär gewordenen Ansatz des "Rational Choice" entspricht. In diesem Ansatz ging man von einem Menschenbild des individualistischen Eigennutzes aus, auf dem letztlich alles politische und soziale Handeln zurückgeführt werden kann und auf dessen Grundannahme moderne sozusagen naturwissenschaftliche Theorien der Gesellschaft, aber auch der Politik, entwickelt werden sollten.

Die junge österreichische politikwissenschaftliche Disziplin war damit im wesentlichen voll der "Faszination, die die inhumanen Wissenschaften für die humanen Wissenschaften ausstrahlen" (Maffesoli), erlegen. Die Naturwissenschaft wurde zur Norm des politikwissenschaftlichen Mainstream und diese Norm findet ihren Ausdruck auch in Studienplänen und der generellen Orientierung der empirisch ausgerichteten Disziplin.

Das Fach war und blieb dabei in Österreich nach der Zahl der Wissenschafter relativ klein und das vor allem auch im Vergleich mit anderen in weiterem Sinn sozialwissenschaftlichen Disziplinen wie Rechtswissenschaft, Wirtschaftswissenschaft oder Soziologie. Es erwies sich aber dennoch als recht aktiv, insbesondere was die Analyse des eigenen politischen Systems anlangt oder auch was das Hauptorgan des wissenschaftlichen Publizierens, die Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, betrifft, die seit über zwanzig Jahren in, wie es ein Vertreter eines Nachbarfaches formuliert hat, aufreizender Regelmäßigkeit erscheint. Neben den im Verhältnis zur institutionellen und personellen Ausstattung nicht geringen Produktivität auf dem Hintergrund des eben skizzierten Mainstreams gab es daneben innerhalb der Disziplin immer auch eine Mehrzahl von alternativen Ansätzen. Eine noch nicht voll institutionalisierte oder gar professionalisierte Fachrichtung konnte immer und selbstverständlich als relativ undisziplinierte Disziplin angesehen werden und ließ daher stets auch unorthodoxe Themen und Methoden zu.

#### IV. Innovation

Wie bereits einleitend erwähnt, sind die hier vorzustellenden Beispiele fast notwendigerweise nicht repräsentativ, in gewisser Hinsicht aber doch typisch in ihrer Reaktion auf die Norm des Mainstream. Sie setzen statt auf Objektivität auf Subjektivität, statt auf Quantität auf Qualität, statt auf Rationalität auf Kultur. Sie setzen mit der letzteren Annahme nicht mehr auf das Menschenbild des individualisierten Eigennutzes, sondern auf ein Menschenbild, das soziales Lemen als eine dominante Bestimmungsgröße der menschlichen Entwicklung ansieht. Es soll darauf hingewiesen werden, daß auch einige etablierte Kollegen für derartige Innovationen offen sind und — wenn auch behutsamer als in den unten referierten Arbeiten — ähnliche Tendenzen vertreten. In diesem Zusammenhang sei auf Volkmar Lauber, auf Hans-Georg Heinrich und unter den Soziologen auf Roland Girtler, auf diesen als Beispiel für eine Reihe anderer Vertreter einer "verstehenden Kulturwissenschaft", verwiesen. Insgesamt zeigen die hier zu referierenden und auch die gerade erwähnten etablierteren Vertreter deutlich, daß "empirisches Wissen rationale Konstruktionen übersteigt" (Maffesoli 1984, 80).

Nun sollen die erwähnten drei Beispiele vorgestellt werden. Ich beginne zunächst mit Brigitte Steingruber, deren Studie "Wissenschaft als Selbsterfahrung — Selbsterfahrung als Wissenschaft" im Jahre 1989 in Wien erschienen ist. Diese Arbeit stellt den Versuch dar, über einen potentiellen alternativen feministischen Ansatz in der Politikwissenschaft zu reflektieren und einen solchen zugleich auch zu entwickeln. Die Studie ist ein sehr persönliches Buch - teils Bericht über auch alltägliche Erfahrungen, teils theoretische Interpretation. Allein die Aufrichtigkeit der Bemühung und die Ehrlichkeit der Darstellung beeindruckt und wäre auch für Nicht-Feministen relevant. Die Schlußfolgerungen der Studie eröffnen ein weites Feld. Sie können mit folgenden Schlagworten zusammengefaßt werden: "Das Persönliche ist politisch", macht ernst mit der meist nur theoretischen Vorgabe der Politikwissenschaft, Politik nicht nur institutionell als Subsystem der Gesellschaft, sondern strukturell als Phänomen, das überall dort vorhanden ist, wo Interessengegensätze ausgetragen werden, zu interpretieren. "Alltag ist Wissenschaft", stellt eine Verbindung zwischen Alltagsproblemen und den Bemühungen um wissenschaftliche Analyse her; und schließlich weist "Theorie als Irrweg" darauf hin, daß die theoretischen Konzeptionen des sozialwissenschaftlichen Mainstreams als in ihrer Aussagekraft höchst begrenzt angesehen werden müssen. Dieses engagierte Buch hat eine intensive Diskussion ausgelöst und die fachliche Auseinandersetzung in nicht geringem Maße angeregt.

Als zweites Beispiel sei die Studie von Bernhard Perchinig "Wir sind Kärntner und damit hat sich's — Deutschnationalismus und politische Kultur in Kärnten", die 1989 in Klagenfurt erschienen ist, genannt. Dieses Buch setzt sich mit dem ethnischen Konflikt in Kärnten auseinander, wo die deutschsprachigen Mehrheit dazu neigt, eine kleine slowenische Minderheit zu diskriminieren. Der Autor bemüht sich in Interviews mit militanten Repräsentanten dieser Mehrheit, also in intensiven Gesprächen mit Personen, denen er selbst eher kritisch gegenübersteht, deren Mentalität zu erfassen. Dies ergibt ein nicht uninteressantes methodisches Problem, das in dieser Arbeit sehr sorgfältig reflektiert wird. Die Aussagen der Befragten werden raffinierten

Interpretationen unterzogen. Dabei wird klar, was die Funktion von Männerbünden für die Aufrechterhaltung dieser vorurteilsmäßigen Einstellungen bedeutet. Stereotyp wiederholte Geschichten über slowenische Kriegsgreuel, die als solche durchaus unglaubwürdig sind, aber dennoch immer wieder auftauchen, werden psychoanalytisch gedeutet und führen behutsam zur Interpretation, daß die Verleugnung der eigenen Abstammung hinter der intensiven Abneigung gegen die slowenischen Gruppierungen stecken könnte. Der Haß auf die Slowenen ist damit eigentlich als eine Art von Selbsthaß anzusehen. Weiters wird bei dieser Interpretation den Mythen von Politik als Opfer und Verführung nachgegangen, welche als Muster der Legitimierung traditioneller Autorität dienen. All das stärkt bestehende Vorurteile. Ich selbst habe aus dieser intensiven, qualitativen Analyse mehr gelemt, als ich aus zahllosen quantitativen Umfragen über die Slowenenproblematik in Kämten hätte lemen können und war davon beeindruckt, daß ganz andere Schichten der Realität aufgedeckt wurden, als sie einer oberflächlich schematisierenden quantitativen Sozialforschung zugänglich sind.

0

0

0

0

0

0

Als drittes Beispiel sei eine Studie erwähnt, die sich zwar auch mit Alltagspolitik beschäftigt, allerdings auf einer höheren und im engeren Sinne staatspolitischen Ebene. Es handelt sich um die Untersuchung von Herbert Gottweis "Die Welt der Gesetzgebung — Rechtsalltag in Österreich", die 1988 in Wien erschienen ist. Dem Autor geht es um die Darstellung des Prozesses der Gesetzgebung, der oberflächlich betrachtet ein total verrechtlichtes und bürokratisches System darstellt. Durch Beobachtung und Befragungen wird festgestellt, daß es sich bei dem Gesetzgebungsprozeß um eine eigene Welt, die "Welt der Gesetzgebung" handelt, eine Subkultur und einen Sonderbereich des politischen Systems, in dem Politiker, Beamte und Interessensvertreter kooperieren und in der eigene Regeln gelten, die der Autor unter anderem aufzeigt; etwa die Regel der Vertraulichkeit, nämlich, daß die Außenwelt von den Beratungen möglichst ausgeschlossen werden soll, was grundsätzlich den Vorstellungen parlamentarischer Gesetzgebungstechnik widerspricht. Weiters gilt das Prinzip der Versachlichung, durch das Probleme innerhalb der Gesetzgebungswelt im wesentlichen entpolitisiert werden sollen. Ein anderes Prinzip ist das der Machbarkeit, was sich auf einen fast zynischen Pragmatismus hin entwickelt — was politisch nicht möglich ist, ist eben in der Gesetzgebung und Politik auch faktisch nicht möglich. Ein weiteres Prinzip ist das der Rechtlichkeit. Das Recht entwickelt eine technische Sprache eigener Art, die nur den Teilnehmern zugänglich ist, ihnen aber dadurch auch ermöglicht, zu gemeinsamen Lösungen zu kommen. Dies gilt auch für das nächste Prinzip, jenes der Akzeptabilität: Gesetzgebungsprozesse innerhalb der Welt der Gesetzgebung beruhen vor allem darauf, daß ein wechselseitiger Konsens gesucht wird und eine grundsätzliche Bereitschaft dafür auf allen Seiten vorhanden sein muß. Schließlich wird als letztes Prinzip das der Zeitlichkeit aufgezeigt; für die Welt der Gesetzgebung ist das Einhalten von Zeitlimits höchst wichtig, oft wichtiger als die substantiellen Fragen, um die es geht. Diese Prinzipien ermöglichen und legitimieren innerhalb der Welt der Gesetzgebung den Prozeß der Entstehung von Gesetzen, implizieren aber oft nachträglich die Ineffektivität der so beschlossenen Regelungen. In der Arbeit von Gottweis lernt man mehr über den zentralen politischen Prozeß, als dies durch umfassende formalisierte Politikerinterviews möglich wäre.

Zusammenfassend könnte man festhalten, daß die hier erwähnten Studien als im Sinn von Maffesoli - intuitiv und emphatisch bezeichnet werden können. Sie analysieren Politik sozusagen von unten und stellen insofern eine Parallele der schon oben erwähnten Literatur der an sozialen und politischen Problemen interessierten Schriftsteller dar. In Deutschland hat Wolf Lepenies auf die Konkurrenz zwischen Literatur und Sozialwissenschaften hingewiesen. Ich sehe dies zunehmend auch so: man kann von der literarischen Gegenseite auch als Sozialwissenschaftler durchaus lemen. Das Thema der vorliegenden Studien sind Konflikte in Primärgruppen, Konflikte auf lokaler und auf nationaler Ebene. Sie zeigen Herrschaftsstrukturen und Traditionen oft vordemokratischer und undemokratischer Art auf, analysieren die Strategien ihrer Durchsetzung und implizieren daher auch die Möglichkeiten des Widerstands gegen solche Strukturen. Die referierten Studien sind empirisch, aber nicht ritualistisch. Sie kehren - um mit Maffesoli zu sprechen - zum Primat der gesellschaftlichen Existenz zurück (Maffesoli 1984, 79). Sie sind theoretisch, aber nicht dogmatisch - die Theorien sind nur Mittel der Interpretation, und nicht deduktive und abstrakte Einengungen des sozialwissenschaftlichen Verständnisses. Kurz könnte man sagen, daß es sich in meinem Verständnis bei den vorliegenden Arbeiten um etwas handelt, was man in aller Schlichtheit nur als gute Sozialwissenschaft bezeichnen kann. Gute Sozialwissenschaft ist für mich, einfach gesprochen, eine solche, die es gelernt hat, sorgfältig zu erfahren, zuzuhören und zu beobachten und die es versteht, diese empirische Erfahrung dann zu reflektieren und zu interpretieren. Nicht zuletzt konstituieren die hier referierten Studien gute Sozialwissenschaft, weil sie leicht vermittelt und überzeugend erklärt werden. Damit kehrt die Wissenschaft, um mit Machiavelli zu sprechen, aus dem Palast der Elfenbeintürme auf den öffentlichen Platz der Diskussion des Publikums zurück oder sie versucht zumindest, dies zu tun (Maffesoli 1984, 69).

#### V. Schlußbemerkung

Abschließend sei die Frage formuliert, warum es zu den hier aufgezeigten Reaktionen gegen die dominante Norm des Mainstream der Fachwissenschaft kommt. Dafür erscheinen mir drei Erklärungen möglich:

- Einerseits könnten hier bloße intellektuelle Modeströmungen nachvollzogen werden (Maffesoli 1984, 86); das erscheint mir grundsätzlich denkbar und nicht unplausibel, aber im konkreten Fall unwahrscheinlich, weil es sich um sehr eigenständige Arbeiten handelt, deren Vorgangsweise sich jeweils aus einer intensiven Problemorientierung ergibt. Es wird nicht ein vorbedachter Gestus auf bestimmte Problemstellungen angewendet, sondern es wird von realen Problemen ausgegangen, die dann in einer neuartigen Art und Weise analysiert werden.
- Eine zweite Erklärung wäre, daß die neuen Ansätze eine Folge der praktischen Inadäquanz der wissenschaftlichen Norm des Mainstreams sind. Sie wäre darin zu sehen, daß die Normalwissenschaft eine politische Relevanz der Politikwissenschaft verhindert und die alternativen Ansätze eine Reaktion dagegen darstellen. Dieses Argument wäre in den vorliegenden Fällen durchaus angebracht,

allerdings in Österreich weniger als in anderen Ländern. Trotz aller Selbstkritik und Unzufriedenheit hat in einem korporatistischen, politischen System das Fach durch sein Prestige, durch die Verbindungen der Professoren zur politischen Praxis und durch die Berufsmöglichkeiten für Absolventen durchaus einen nicht geringen, wenn auch oft unterschätzten praktischen Einfluß. Der Mainstream ist dabei allerdings in Gefahr — im Sinne von Niklas Luhmann — Teil des selbstreferenziellen Diskurses des politischen Systems zu werden.

0

0

(n

0

0

0

0

0

— Eine dritte Erklärungsmöglichkeit wäre die intellektuelle Inadäquanz der Normwissenschaft, deren wissenschaftliche Unfruchtbarkeit, weil sie keine Antwort auf wichtige Fragen, bzw. bloß Antworten auf unwichtige Fragen geben kann. Die Normwissenschaft tendiert dazu, brennende Probleme des sozialen, wenn nicht auch des politischen Systems zu übersehen und stößt daher nicht zuletzt auch auf das Desinteresse der Studierenden. Hier handelt es sich eben im Gegensatz zu diesen Traditionen um das Formulieren von guten Fragen und um innovative Ansätze, die zumindest manche Antworten ermöglichen. Die neuen Ansätze bieten die Chance, daß die Politikwissenschaft zur Selbstreflexion des politischen Systems beitragen kann.

Die Ergebnisse der neuen Art von Forschung sind — obwohl sie sich gegen die traditionelle Ausrichtung der Wissenschaft stellen — eben doch auch von praktischer Relevanz, und das mehr als viele Konzepte der Normwissenschaft; nicht zuletzt, weil sie die Grenzen der praktischen Politik aufzeigen und es dabei ermöglichen, eine realistische Theorie der Politik zu entwickeln, die gegen die zunehmend oberflächliche Praxis des politischen Systems Stellung bezieht (Gerlich, 1989). Die realistische Theorie der Politik muß dazu führen — und das ist durchaus auch von Praxisrelevanz — die Begrenztheit des politischen Handelns aufzuzeigen, die Grenzen der Kapazität der Politik zu erkennen. Sie muß stärker als bisher — und das ist in der augenblicklichen politischen Krise in Österreich ein nicht zu gering einzuschätzendes Problem — eine Offenheit für gesellschaftliche Signale entwickeln, daher die Ergebnisse besonders auch der qualitativen Sozialwissenschaft ernst nehmen und, sie muß nicht zuletzt um eine Ernsthaftigkeit des politischen Streits bemüht sein und nicht bloß die landläufigen symbolischen politischen Auseinandersetzungen widerspruchslos hinnehmen.

Gerade im Hinblick auf die dynamischen Entwicklungen in der Umwelt Österreichs — sowohl in Ost- als auch in Westeuropa — wird eine derartige realistische Theorie und auch Praxis der Politik für unser Land zunehmend eine Notwendigkeit darstellen.

#### Literaturhinweise

Bemhard, Th., Heldenplatz, Frankfurt 1988.

Fabris, H. u.a., Zum Politologenbedarf in Österreich, ÖZP 1973.

Fleck, Chr., Rund um "Marienthal". Von den Anfängen der Soziologie in Österreich bis zu ihrer Vertreibung, Wien 1990.

Fuchs, A., Geistige Strömungen in Österreich, Wien 1949.

Gerlich, P., Die Zukunft der Politik, in: Internationales Jahrbuch für Rechtsphilosophie, Wien 1989

Girtler, R., Methoden der qualitativen Sozialforschung — Anleitung zur Feldarbeit, Wien 1984.

Gottweis, H., Die Welt der Gesetzgebung - Rechtsalltag in Österreich, Wien 1988.

Haslinger, J., Politik der Gefühle, Darmstadt 1987.

Heinrich, G., Einführung in die Politikwissenschaft, Wien 1989.

Johnstone, W. M., The Austrian Mind, Berkeley 1972.

Langer, J. (Hrsg.), Geschichte der österreichischen Soziologie, Wien 1988.

Lauber, V., Habe nun, ach! Politologie ... ÖZP, Wien 1987.

Lauber, V., Von Kartellen und Kannibalen, ÖZP, Wien 1989.

Lepenies, W., Die drei Kulturen, Soziologie zwischen Literatur und Wissenschaft, München 1985.

Leser, N., Reine Rechtslehre und Sozialismus, in: Kelsen FS, Knoxville 1965.

Leser, N., Salz der Gesellschaft, Wien 1988.

Leser, N., Zwischen Reformismus und Bolschewismus. Der Austromarxismus als Theorie und Praxis, Wien 1968.

Luhmann, N., Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München 1981.

Maffesoli, M., Sociality as Legitimation of Sociological Method, Current Sociology, vol. 35,

Menasse, R., Das Land ohne Eigenschaften, Wien 1992.

Pelinka, A., Die Politik der Politikwissenschaft in Österreich, ÖZP, Wien 1989.

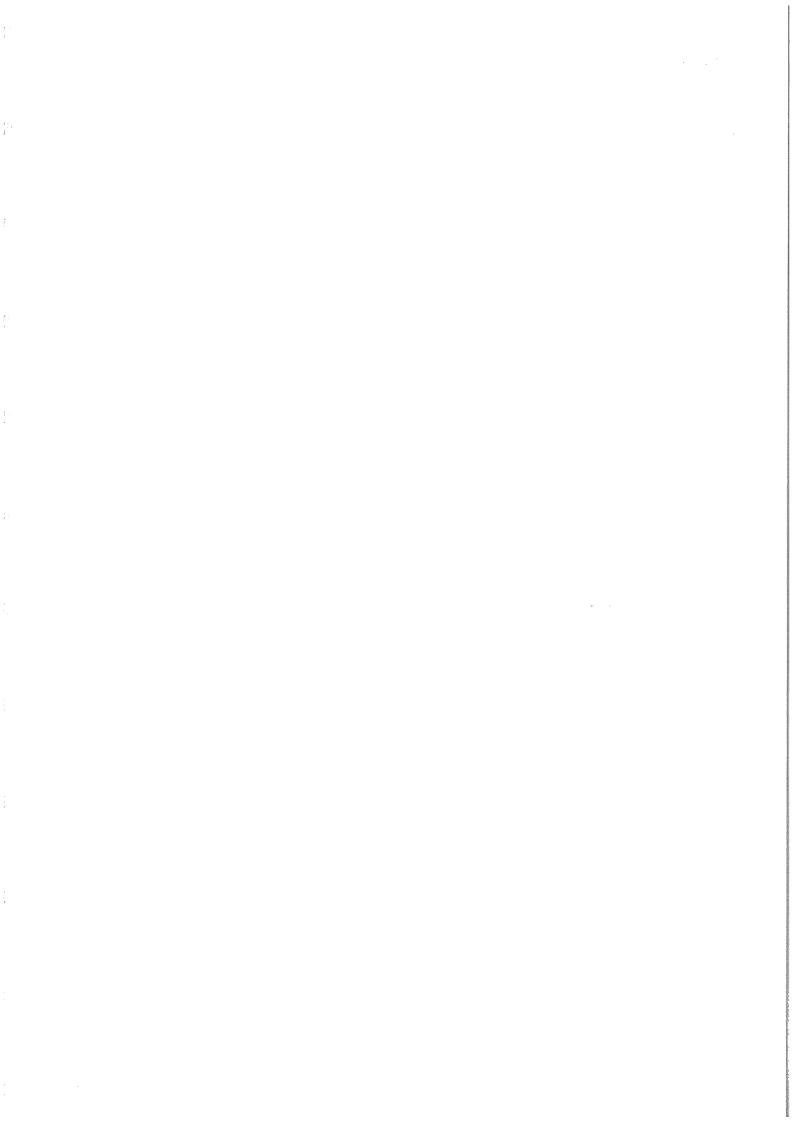
Pelinka, A., Windstille, Wien 1985.

Perchinig, B., "Wir sind Kärntner und damit hat sich's" — Deutschnationalismus und politische Kultur in Kärnten, Klagenfurt 1989.

Scharang, M., Das Wunder Österreich, Wien 1989.

Steingruber, B. E., Wissenschaft als Selbsterfahrung — Selbsterfahrung als Wissenschaft, Wien 1989.

Welan, M., Die österreichische Politikwissenschaft von innen und außen, wie ich sie sehe, ÖZP 1992.



#### PUBLIKATIONEN DES INSTITUTS FÜR HÖHERE STUDIEN

#### A. Forschungsberichte/Research Memoranda

Preis: Einzelpersonen ÖS 75.00, Institutionen ÖS 220.00 pro Band plus Versandkosten; erscheinen in unregelmäßigen Abständen.

Eine Gesamtliste der Berichte seit 1966 erhalten Sie von der Bibliothek des Instituts für Höhere Studien.

#### **B. Workshop-Proceedings**

Preis: pro Band ÖS 180.00 plus Versandkosten, erscheinen in unregelmäßigen Abständen.

#### C. Sonderpublikationen - Special Studies Series

Preis: Unterschiedliche Preise plus Versandkosten.

#### D. Sonderdrucke - Reprints

Sonderdrucke erhalten Sie gratis.

#### E. Reihe Politikwissenschaft - Political Science Series

Preis: Einzelpersonen ÖS 70.00, Institutionen ÖS 220.00 pro Band.

#### F. Reihe Soziologie - Sociological Series

Preis: Einzelpersonen ÖS 70.00, Institutionen ÖS 220.00 pro Band.

#### G. Reihe Osteuropa - East European Series

Preis: Einzelpersonen ÖS 70.00, Institutionen ÖS 220.00 pro Band.

Bestellungen für A, B, C, D, E, F und G richten Sie bitte an die Bibliothek des Instituts für Höhere Studien.

#### H. Institutsarbeiten - Prognosen (Wirtschaft)

Anfragen richten Sie bitte an die Direktion des Instituts für Höhere Studien.

#### I. Zeitschrift - Empirical Economics

A Quarterly Journal of the Institute for Advanced Studies, erscheint im Physica Verlag.

#### Herausgeber, Verleger und Eigentümer:

Institut für Höhere Studien Stumpergasse 56 A-1060 Wien

Telefon (0222) 59 9 91 Telefax (0222) 597 06 35

**Bankverbindung:** Bank Austria, Wien Konto-Nummer: 236-102-694/00

#### PUBLICATIONS OF THE INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES

(1)

0

( )

O

0

0

0

0

0

#### A. Forschungsberichte/Research Memoranda

Price: Individuals AS 75.00, Institutions AS 220.00 per Volume plus postage and handling; published in irregular intervals.

Please contact the Library of the Institute for Advanced Studies for a complete publication list since 1966.

#### **B. Workshop-Proceedings**

Price: per Volume AS 180.00 plus postage and handling, published in irregular intervals.

#### C. Sonderpublikationen - Special Studies Series

Price: Different prices plus postage and handling.

#### D. Sonderdrucke - Reprints

Reprints will be sent free of charge.

#### E. Reihe Politikwissenschaft - Political Science Series

Price: Individuals AS 70.00, Institutions AS 220.00 per Volume.

#### F. Reihe Soziologie - Sociological Series

Price: Individuals AS 70.00, Institutions AS 220.00 per Volume.

#### G. Reihe Osteuropa - East European Series

Price: Individuals AS 70.00, Institutions AS 220.00 per Volume.

Orders for A, B, C, D, E, F and G should be sent to the Library of the Institute for Advanced Studies.

### H. Institutsarbeiten - Economic Forecasts

Inquiries should be sent to the director's office of the Institute for Advanced Studies.

#### I. Journal - Empirical Economics

A Quarterly Journal of the Institute for Advanced Studies, published by Physica Verlag.

#### Corporate Editor, Publisher:

Institute for Advanced Studies Stumpergasse 56 A-1060 Vienna

Telephone (0222) 59 9 91 Telefax (0222) 597 06 35

Bank: Bank Austria, Vienna Account no. 236-102-694/00

# Forschungsberichte/Research Memoranda

| No. 312 | URL, Thomas                              | Do Austria And Germany Form An Optimum Currency Area?<br>January 1993.   |
|---------|--|--|
| No. 313 | SCHMEIKAL, Bernd                         | Space-Time Sociology.<br>January 1993.   |
| No. 314 | SCHIENSTOCK, Gerd<br>TRAXLER, Franz      | Economic Transformation and Institutional Change.<br>A Cross-national Study in the Conversion of Union Structures<br>and Politics in Eastern Europe.<br>February 1993. |
| No. 315 | KEUSCHNIGG, Christian<br>KOHLER, Wilhelm | Dynamic Effects of Tariff Liberalization:<br>An Intertemporal CGE Approach.<br>February 1993.  |
| No. 316 | RAZIN, Assaf<br>SADKA, Efraim            | Interactions between International Migration and International Trade: Positive and Normative Aspects. February 1993.   |
| No. 317 | PICHELMANN, Karl<br>RIEDEL, Monika       | Unemployment Duration and the Relative Change in Individual Earnings: Evidence from Austrian Panel Data.  March 1993.  |
| No. 318 | BANERJEE, Abhijit<br>WEIBULL, Jörgen W.  | Evolutionary Selection with Discriminating Players.<br>March 1993.   |
| No. 319 | STARK, Oded                              | Nonmarket Transfers and Altruism.<br>April 1993.   |
| No. 320 | BERGSTROM, Theodore C.<br>STARK, Oded    | How Altruism Can Prevail in an Evolutionary<br>Environment.<br>April 1993.   |
| No. 321 | KEUSCHNIGG, Christian                    | Overshooting Adjustment to Tariff Protection.<br>May 1993.   |
| No. 322 | HAUSER, MICHAEL A.<br>KUNST, Robert M.   | Fractionally Integrated Models With ARCH Errors.<br>May 1993.  |
| No. 323 | HOFER, Helmut<br>WÖRGÖTTER, Andreas      | Regional Convergence in Austria.<br>May 1993.  |
| No. 324 | RITZBERGER, Klaus<br>WEIBULL, Jörgen W.  | Evolutionary Selection in Normal Form Games.<br>June 1993.   |
| No. 325 | FLECKER, Jörg<br>SCHIENSTOCK, Gerd       | Globalisierung, Konzernstrukturen und Konvergenz<br>der Arbeitsorganisation.<br>Juni 1993.   |
| No. 326 | KEUSCHNIGG, Christian                    | The Vanishing Savings Motive.<br>June 1993.  |
| No. 327 | RÜNSTLER, Gerhard                        | An Analysis of Austrian Output Growth at a Sectoral Level.<br>July 1993.   |

| No. 328 | GALOR, Oded<br>STARK, Oded   | Life Expectancy, Human Capital Formation, and<br>Per-Capita Income.<br>July 1993.                                      |
|---------|--|--|
| No. 329 | PICHELMANN, Karl   | Hysteresis in Unemployment: A Quick Refresher Note. July 1993.   |
| No. 330 | HSU, Chien-Te  | Stock Markets Efficiency and Volatility Tests: A Survey. July 1993.  |
| No. 331 | HOFER, Helmut<br>RÜNSTLER, Gerhard<br>URL, Thomas                          | The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances: Further Evidence. July 1993.                          |
| No. 332 | MÜLLER, Karl H.<br>STEINER, Josef S.<br>TOBIL, Friedrich<br>TSCHARE, Georg | Wissenschaft als System. Von der Black Box zum<br>Black Hole - und retour ?<br>Juli 1993.                              |
| No. 333 | ALT, Raimund   | A Sequential Variance Ratio Test Based on the Closure<br>Test Principle.<br>September 1993.                            |
| No. 334 | HELMENSTEIN, Christian<br>YEGOROV, Yury                                    | The Dynamics of Migration in the Presence of Chains.<br>September 1993.  |
| No. 335 | KUNST, Robert M.   | Fourth-Moment Structures in Financial Time Series.<br>October 1993.  |
| No. 336 | NATTER, Martin<br>BUCHTA, Christian  | Measuring Demand Interdependencies by Neural<br>Networks.<br>November 1993.  |
| No. 337 | HELMENSTEIN, Christian   | Anbieterkonzentration auf dem Markt für Jahresabschlußprüfungen. Januar 1994.  |
| No. 338 | STARK, Oded  | The Dynamics of Labor Migration When Workers Differ in Their<br>Skills and Information is Asymmetric.<br>January 1994. |
| No. 339 | ALT, Raimund   | Zur Beziehung zwischen Barwertmodell, Fair Game Modell und<br>Martingalmodell. Eine Übersicht.<br>Jänner 1994.         |

0

0

()

60

0

 $\bigcirc$ 

 $\bigcirc$ 

0

 $\Box$ 

#### Sonderdrucke - Reprints

- No. 1 CAMPBELL, David: Der politische Paradigmenbruch. Bürgerinitiativen und Volksabstimmungen als demokratiepolitische Phänomene. September 1991. Sonderdruck aus: SWS-Rundschau, 31. Jg., Heft 2, 1991, S. 211-222.
- No. 2 LASSNIGG, Lorenz: The "New Values" and Consumer Behaviour. Some Empirical Findings From Austria. November 1991.

  Reprint from: Klaus G. Grunert and Folke Ölander (Eds.): Understanding Economic Behaviour. Theory and Decision Library. Series A: Philosophy and Methodology of the Social Sciences, Dordrecht, Boston, London, Kluwer Academic Publishers, 1989, pp. 333-345.
- No. 3

  AICHHOLZER, Georg FLECKER, Jörg SCHIENSTOCK, Gerd: Ungewißheit und Politik in betrieblichen Rationalisierungsprozessen. Dezember 1991.

  Sonderdruck aus: Georg Aichholzer, Gerd Schienstock (Hg.): Arbeitsbeziehungen im technischen Wandel. Neue Konfliktlinien und Konsensstrukturen, Berlin, Edition SIGMA, 1989, S. 43-69.
- No. 4 AICHHOLZER, Georg: Technischer Wandel als kultureller 'Trendsetter'?. Jänner 1992. Sonderdruck aus: Josef Hochgerner, Arno Bammé (Hg.): Technisierte Kultur, Beiträge zur Soziologie der Technik, Österreichische Zeitschrift für Soziologie, Sonderheft 1, 1989, S. 13-28.
- No. 5

  LASSNIGG, Lorenz PECHAR, Hans: Bildung und Strukturwandel. Institutionelle Aspekte im internationalen Vergleich. Juni 1992.

  Sonderdruck aus: Josef Schmee, Lorenz Lassnigg, Hans Pechar (Hrsg.), u.a.: Strukturwandel und Bildung. Zusammenhang zwischen technischem Fortschritt und Qualifizierung der Beschäftigten in Verbindung mit dem Einsatz neuer Technologien. Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann-Institutes für Wachstumsforschung, Band 14, 1992, S. 224-289.
- No. 6 CAMPBELL, David F.J.: Die Dynamik der politischen Links-rechts-Schwingungen in Österreich. Die Ergebnisse einer Expertenbefragung. März 1993.

  Sonderdruck aus: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 21. Jg., Heft 2, 1992. S. 165-179.
- No. 7 MARTINSEN, Renate: Theorien politischer Steuerung. Auf der Suche nach dem Dritten Weg. Juli 1993.

  Sonderdruck aus: Klaus Grimmer, Jürgen Häusler, Stefan Kuhlmann, u.a. (Hrsg.): Politische Techniksteuerung, Opladen 1992, S. 51-73.

# Institut für Höhere Studien Reihe Politikwissenschaft

Josef Melchior Postmoderne Konflikte um den Konsensus-Begriff Zum »Widerstreit« zwischen Lyotard und Habermas Oktober 1992 0

0

0

0

0

0

0

- 2 Andreas Schedler Die Funktionsbedingungen konzertierter Politik Überlegungen zu Lateinamerika November 1992
- 3 Renate Martinsen und Josef Melchior »Landnahme« Eine kritische Evaluation sozialverträglicher Technikgestaltung in Nordrhein-Westfalen Dezember 1992
- 4 Bernhard Kittel

  Die Selbstbeschreibung der Gesellschaft

  Der Begriff der Nation als missing link der Systemtheorie?

  Januar 1993
- 5 Hans Glatz Der Industriekomplex »Schienentransportsysteme« Chancen für eine neue Dynamik in einer »alten« Industrie Februar 1993
- 6 Agnes Heller The Limits to Natural Law and the Paradox of Evil April 1993
- 7 Andreas Schedler Das empirische Profil der »Politikverdrossenheit« Ein Annäherungsversuch (auf der Grundlage von Austrian Life Style 1992) April 1993
- 8 Rainer Bauböck
  Integration in a Pluralistic Society
  Strategies for the Future
  Mai 1993

- 9 David F.J. Campbell Strukturen und Modelle der F&E-Finanzierung in Deutschland: eine Policy-Analyse September 1993
- 10 Philippe C. Schmitter
  Some Propositions about Civil Society
  and the Consolidation of Democracy
  September 1993
- 11 Rogers Brubaker National Minorities, Nationalizing States, and External National Homelands in the New Europe. Notes toward a Relational Analysis. Dezember 1993

Bestellungen

IHS

Bibliothek

Stumpergasse 56

A-1060 Wien

**T** 59991-237

**F** 5970635

Preise (inkl. Versand)

Einzelexemplare

Einzelpersonen: ÖS 70,- DM 10,-Institutionen: ÖS 220,- DM 33,-

Abonnement (10 Exemplare)

Einzelpersonen: ÖS 500,- DM 70,-Institutionen: ÖS 1.200,- DM 175,-

# Institut für Höhere Studien Reihe Soziologie

Angelika Volst (Hrsg.) Information und Macht Preceedings ad-hoc Gruppe am 13. Österreichischen Kongreß für Soziologie 25.-27.11.1993 in Klagenfurt November 1992

Bestellungen IHS Bibliothek Stumpergasse 56 A-1060 Wien

Т 59991-237

F 5970635 Preise (inkl. Versand)

Einzelexemplare

Einzelpersonen: ÖS 70,- DM 10,-Institutionen: ÖS 220,- DM 33,-Abonnement (10 Exemplare)

0

0

0

0

 $\bigcirc$ 

Einzelpersonen: ÖS 500,- DM 70,-Institutionen: ÖS 1.200,- DM 175,-

# INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES

# East European Series

No. 1 Vladimir GLIGOROV "Gradual Shock Therapy" January 1994

No. 2 Alexander I. YASTREMSKY

"A Simulation of Structural Changes in the Economy of the Regions Affected by the Chornobyl Catastrophe"

February 1994

Orders:

IAS

Library Stumpergasse 56

A-1060 Vienna Tel.: (0222) 59991-237 Fax: (0222) 5970635 incl. postage

Individuals: AS 70,- DM 10,-

Institutions: AS 220,- DM 33,-Abonnement (10 Papers)

Individuals: AS 300,- DM 43,-

Institutions: AS 1.000,- DM 143,-