
ÖSTERREICHS POLITISCHES SYSTEM

Besprechung von: Herbert Dachs et al. (Hrsg.): Handbuch des Politischen Systems Österreichs. Wien: Manz 1991, 870 Seiten; öS 760,-.

Siebzehn Jahre nach dem von Heinz Fischer herausgegebenen Buch „Das Politische System Österreichs“ wird wieder ein Überblick über die politischen Strukturen Österreichs der Öffentlichkeit präsentiert. Es sind aber nicht so sehr die Veränderungen in Österreich seit dem Jahr 1974, die die Mühen eines neuen Buches – sowohl es zu schreiben, als auch es zu lesen – rechtfertigen, sondern es sind die Veränderungen in der österreichischen Politikwissenschaft selbst.

Der Band aus dem Jahr '74 enthält auf 640 Seiten 21 Artikel von 24 Autoren, das neue Buch auf 870 größeren Seiten (mit kleinerem Druck) 55 Artikel von 53 Autoren. Nur 7 Autoren aus dem früheren Band scheinen auch im neuen Werk auf. Politikwissenschaft war 1974 eine erst seit kurzem in Österreich etablierte Wissenschaft. Im jetzigen Band gibt es einige Autoren, die bereits in Österreich Politikwissenschaft studiert hatten.

Das Buch hat acht Abschnitte, für die jeweils ein oder mehrere Herausgeber verantwortlich zeichnen. 1. Historische Entwicklung; 2. Verfassung und Staat; 3. Parteiensystem – Politische Bewegungen; 4. Sozialpartnerschaft, Verbände und Wirtschaftsmacht; 5. Politische Kultur – Politisches Verhalten; 6. Politikbereiche; 7. Außenpolitik; 8. Bundesländer und Gemeinden.

Will man dieses Handbuch besprechen und kritisieren, so muß man zwei Aspekte trennen. Erstens, das Buch

selbst, nämlich ob die Artikel gut gearbeitet sind, insbesondere ob es den Stand der Wissenschaft gut wiedergibt. Ich möchte aber für das folgende davon ausgehen, daß das Buch letzteres tut. Diese Annahme ist eine plausible Arbeitshypothese, da unter den Herausgebern mit einer Ausnahme alle prominenten Politikwissenschaftler Österreichs aufscheinen. Der zweite Gesichtspunkt der Besprechung ist, was hat die Politologie in Österreich geleistet?

Während die Ökonomen für ihre Arbeiten auf ein weltweit einheitliches theoretisches Konzept zurückgreifen können, jede Abweichung davon, das verdammdende Urteil der Unwissenschaftlichkeit nach sich zieht, kann die Politikwissenschaft nicht mit einer festen theoretischen Basis aufwarten. Das bringt Freiheiten. Man kann jene theoretischen Ansätze wählen, die den Problemen adäquat erscheinen. Aber das bringt auch Verpflichtungen: die theoretischen Ansätze müssen ausgewiesen und selbst besprochen werden, nämlich ihr Zusammenhang mit den Fragestellungen.

In mehreren Beiträgen wird das gemacht, was einen wesentlichen Fortschritt gegenüber dem Band aus dem Jahr '74 darstellt. Müller macht dies etwa in seinem Aufsatz über das Parteiensystem, Haerpfer in dem über das Wahlverhalten, Tálos über Sozialpartnerschaft bzw. Sozialpolitik, Plasser in dem über Massenmedien. Auch im Aufsatz über Wirtschaftsmacht und politischen Einfluß oder dem über die Landwirtschaft wird von theoretisch formulierten Problemstellungen ausgegangen. Das gilt auch für die Arbeit von Traxler über Gewerkschaften und Unternehmervverbände. Allerdings fürchte ich, daß diese Arbeit zu spezifisch theoretisch ist, zu wenig einen Überblick über die laufende Diskussion gibt. Auch der Aufsatz über Justizpolitik von Pilgram und Stangl ist systematisch theoretisch und dabei sehr interessant, aber zentrale Aspekte des politischen Geschehens, sowohl die

Themen als auch die Akteure betreffend werden nicht behandelt – z. B. Strafvollzug, Bedeutung der Massenmedien, der betroffenen Gewerkschaft usw. Man hat den Eindruck, die beiden Autoren haben einen Aufsatz zu einem Thema geschrieben, das sie jetzt gerade wissenschaftlich beschäftigt.

In vielen der Arbeiten aber dominieren Beschreibungen, wobei zwei Vorgehensweisen vorherrschen: erstens, die Schilderung der formalen Struktur von Institutionen; zweitens, die Darstellung eines historischen Ablaufes. Die erste Tendenz zeigt, daß die Politikwissenschaft in Österreich noch immer sehr stark von Juristen – vor allem von Spezialisten des öffentlichen Rechtes – dominiert wird. An den Universitäten Graz, Linz und an der juristischen Fakultät Innsbruck ist Politikwissenschaft an den Instituten für öffentliches Recht angesiedelt, an der Universität für Bodenkultur vertritt ebenfalls ein Professor des öffentlichen Rechtes die Politikwissenschaft, nur an den Universitäten Wien, Salzburg und der SOWI Fakultät Innsbruck sind die beiden Fächer institutionell getrennt.

Die Folgen dieser Dominanz sind an entsprechenden Arbeiten deutlich zu sehen. Sie sind meist sehr präzise und fundiert bei der Darstellung der Institutionen, aber dann kommen nur wenige Bemerkungen zu den im engeren Sinn politikwissenschaftlichen Fragen. H. Fischer etwa bemerkt zwar, daß es Spannungen zwischen den Parlamentsfraktionen und der Parteiführung bei den Regierungsparteien gibt – er wird das wohl wissen – aber worin sich diese Spannungen äußern, welche Interessen die Abgeordneten im Unterschied zur Regierungsfraktion und dem Parteivorstand vertreten, ob es den Abgeordneten gelingt, Änderungen zu erwirken, zu all diesen Fragen gibt es keinen Hinweis. Das ist möglicherweise kein Fehler von Fischer, wahrscheinlich gibt es keine theoriegeleitete empirische Untersuchung der Gesetzgebung in Österreich. (In dem

Buch „Staatliche Sozialpolitik in Österreich“ von Tálos finden sich einige Hinweise über die Unterschiede zwischen den Regierungsvorlagen und den endgültigen Gesetzen in der Sozialpolitik.)

Ein anderes Beispiel für diese Tendenz ist der Artikel von Heinrich und Welan über die Gerichtsbarkeit. Neben einer knappen und klaren Darstellung der Struktur der Gerichtsbarkeit finden sich einzelne im engeren Sinn sozial- und politikwissenschaftliche Feststellungen, ohne sie zu evaluieren. Für die Behauptungen etwa, daß die Unterschicht stärker von der Strafrechtsgerichtsbarkeit betroffen ist als der Rest der Bevölkerung, wird auf ein Gespräch mit einem Soziologen verwiesen. Gibt es keine Untersuchungen, oder kennen sie die Autoren nicht? Ferner wird behauptet, daß die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs im Bereich der Grundrechte etatistischen und sozialistischen Tendenzen entgegenkommt, im sogenannten „Überbaubereich“ aber Liberalisierungstendenzen unterstützt. Ob das stimmt, weiß ich nicht, – gehören die Regelung der Ladenschlußzeiten oder der Taxikonzessionen zum „Überbau“? – aber solche Behauptungen müssen begründet werden und sollten der Ausgangspunkt für zukünftige Forschung sein. Noch stärker ist die Reduktion der Politikwissenschaft auf das rechtlich-organisatorische in den Artikeln über den Rechnungshof und die Arbeiten über die Institutionen der Länder, wobei die ersten vier Artikel über die Länder weitgehend identische Informationen enthalten. Es wäre ein leichtes gewesen, sie zu einer gemeinsamen Arbeit zu vereinen. Neisser's Arbeit über die Verwaltung zeigt zudem, daß nicht immer alle relevanten Arbeiten zum Thema berücksichtigt wurden. In seinem Aufsatz kommt das Thema der sozialen Differenzierung durch Handeln der Verwaltung nicht vor. Die von E. Kreisky geleiteten Untersuchungen zu diesem Thema finden sich nicht einmal im Literaturverzeichnis.

Die Darstellung der österreichischen Politik gemäß historischer Beschreibungen findet sich vor allem in den Arbeiten über die Minderheitenpolitik, in sämtlichen Arbeiten zur Außenpolitik, zur Industriepolitik, zur Umweltpolitik und über die Energiepolitik, über die Arbeiterkammer, über die politische Kultur der Bevölkerung. Die Nachkriegsentwicklung Österreichs wird in mehrere Perioden eingeteilt und die Entwicklung geschildert. Es wird dabei Österreich 1990 mit Österreich 1980, 1970, 1960 ... verglichen. Die guten Aufsätze, die in dieser Perspektive geschrieben wurden, liefern interessante Erkenntnisse. Manche bringen aber nicht mehr als eine Rekapitulierung von Ereignissen. Für eine theoretische Untersuchung wäre das eher ein Ausgangspunkt für weitere Forschungen. Ein Blick über die Grenzen, ein Vergleich mit anderen Ländern wäre dazu ein erster Schritt. Für die wissenschaftliche Behandlung der österreichischen Politik muß man wissen, was spezifisch österreichisch ist an der Politik und welche Muster sich auch in anderen Ländern finden.

Man bekommt beim Lesen der Artikel den Eindruck, daß die Politikwissenschaft in Österreich noch immer ein sehr geringes akademisches Eigenleben hat. Bis auf wenige Ausnahmen sind die Autoren mit der Politik unmittelbar und nicht mit Theorien über Politik beschäftigt. Man wendet sich nicht an eine politikwissenschaftlich vorgebildete Öffentlichkeit, eher an Außenseiter des Faches, an Ausländer, die sich mit Österreich beschäftigen, und an Studenten. Das hat den Vorteil der leichten Lesbarkeit und der Informationsfülle und dafür muß das Buch wirklich gelobt werden.

Viele der gebotenen Informationen, besonders die Institutionen betreffend, sind aber für alle, die Politik in Österreich verfolgen wenig interessant. Die Stellung des Bundespräsidenten, des Parlamentes, das verfassungsmäßige Verhältnis von Regierung und Parlament etc. kennt man ab

einem gewissen Lebensalter, wenn man seine Informationen nicht nur aus den noch immer existierenden Kleinformaten bezieht.

Unangenehm fand ich die politischen Ratschläge und die Äußerung von politischen Engagement in manchen der Artikel. Es wäre Aufgabe der jeweiligen Herausgeber gewesen, hier korrigierend einzugreifen. Über die Kirche wird etwa festgestellt, daß in ihr die „gottzentrierte Dimension“ der Religiosität gepflogen werden sollte, und daß es „wünschenswert und nötig wäre, daß die Kirche (sich) nicht nur um die 10 bis 20 Prozent Verängstigt-Religiös-Autoritären“ kümmert. Gstettner diskutiert das Schulwesen ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Vermittlung und Einübung von sozial angepaßtem Verhalten und der Organisierung gesellschaftlicher Segregation. Selbstverständlich ist er dagegen. Um Fakten kümmert er sich nicht, denn die einzige genaue empirische Angabe, die er macht, widerspricht einem darüber stehenden Satz. Er behauptet nämlich, daß es auch in den letzten Jahrzehnten zu keiner quantitativen Ausweitung der höheren Bildung gekommen ist und schließt daran eine Tabelle, in der steht, daß es innerhalb von 15 Jahren einen Anstieg um 50 Prozent des Jahrgangsanteil in den höheren Schulen gegeben hat. Im Artikel über Energiepolitik wird von überhöhten Sozialleistungen an die Beschäftigten in der Energiewirtschaft gesprochen, und damit wohl ausgedrückt, daß sie zu hoch waren – gemessen woran? Mir hätte die Feststellung genügt, daß sie hoch sind. Es gab ja auch einmal die politische Vorstellung, daß diese Bereiche der Wirtschaft Vorreiterfunktion für die Sozialpolitik haben sollen. Gelegentlich stößt man auf wirklich ärgerliche Sätze, so etwa in dem Aufsatz über Minderheitenpolitik. Dort steht in Bezug auf den Staatsvertrag: „Das Wiedererstehen des österreichischen Staates im Jahr 1955 ...“ Es ist wirklich 1955 gemeint! So etwas darf nicht passieren.

Derartige Schlampereien sind eine Lieblosigkeit sowohl der Autoren als auch der für diesen Teil verantwortlichen Herausgeber.

Die Wortwahl und auch einige der Aussagen zeigen in manchen Fällen ein unreflektiertes Naheverhältnis zum politischen Journalismus. Mehrfach wird das Wort „politisch“ im Sinne von gruppenspezifisch oder parteipolitisch verwendet. Dies ist umso bedauerlicher, als in der Einleitung ausdrücklich die Begriffe „polity“, „politics“ und „policy“ unterschieden werden. Im Artikel über Umwelt wird von Wirtschaftsinteressen gesprochen, wenn Interessen der Unternehmen gemeint sind. Vollkommen unreflektiert wird das Wort „bürgerlich“ verwendet. Ist das das nicht-sozialistische Lager? Das potentielle Klientel der ÖVP? Sind das die nicht proletarischen Schichten? Es wäre Aufgabe der Politikwissenschaft diesen geläufigen aber sehr schwammigen Begriff zu untersuchen – zumindest dann, wenn man davon ausgeht, daß die österreichische politische Welt nicht in ein proletarisch-sozialistisches Lager und

den Rest zerfällt. Es ist erstaunlich, wie sehr die ideologische Welt des Austromarxismus noch nachwirkt. Kramer und Höll sprechen von einer „Verkrustung sozialer und wirtschaftlicher Strukturen“. Was ist darunter zu verstehen – daß es noch immer eine Sozialversicherung gibt, eine restriktive Gewerbeordnung? Wahrscheinlich wäre mir diese Behauptung nicht aufgefallen, hätte ich sie nicht schon so oft gelesen oder gehört, daß ich mich fragte, was denn das heißt?

Diese Kritiken an dem Buch sollen mehr sein als Nörgeleien, aber es ist wichtig, daß dieser Band erschienen ist. Dreiundfünfzig Autoren auf einen Nenner zu bringen, ist ein Ding der Unmöglichkeit. Die guten Artikel zeigen, daß die Politikwissenschaft in Österreich mehr zu sagen hat als vor 17 Jahren. Der Band dokumentiert aber auch, daß in weiten Bereichen kaum systematische Arbeiten existieren. Die Notwendigkeit verstärkter politologischer Forschung wird deutlich.

Peter Rosner