

Zur Analyse der Wissenschaftspolitik

Autor(en): **Gebert, Alfred J.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **13 (1973)**

PDF erstellt am: **25.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-171837>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

ZUR ANALYSE DER WISSENSCHAFTSPOLITIK

von Alfred J. Gebert

lic. rer. pol., Soziologischer Mitarbeiter, Psychiatrische Universitätspoliklinik, Bern

Eines der fruchtbarsten Werke, um die Bedeutung von Bezugsrahmen für die politikwissenschaftliche Forschung zu erklären, dürfte Graham T. Allison's „Essence of Decision“ sein.² Der Autor setzt sich zur Aufgabe, „[to] explore the influence of unrecognized assumptions upon our thinking about events like the missile crisis . . . What kind of assumptions do we tend to make? How do these assumptions channel our thinking? What alternative perspectives are available?“³

Die Studie ist eindrücklich – sollte jene, die politologische Prosa schreiben, beeindrucken. Mit Hilfe dreier Modelle werden die Unterlagen zur Kubakrise ausgelesen und interpretiert. Mit dem Modell „rational actor“ operiert Allison in der Nähe der gängigen Geschichtsschreibung. Im zweiten Modell wird „governmental behaviour less as deliberate choices and more as outputs of large organizations functioning according to standard patterns behaviour“⁴ konzipiert. Im dritten Modell, das eine eigene Leistung des Autors darstellt, wird nach einer Synthese von handelndem Individuum und determinierender Organisation gestrebt: „What a government does in any particular instance can be understood largely as a result of bargaining among players positioned hierarchically in the government. The bargaining follows regularized circuits. Both the bargaining and the results are importantly affected by a number of constraints, in particular, organizational processes and shared values.“⁵

*

„Jene, die eine Wissenschaft nicht betreiben können, schreiben ihre Geschichte, diskutieren ihre Methode oder kritisieren ihre Reichweite.“⁶ Diese Feststellung, aus bestimmter historischer Situation getroffen, mag ein Marcel Mauss wagen; die Argumentation, dass ohne methodenkritisches Bewusstsein wissenschaftliches Arbeiten unmöglich ist, dürfte heute allgemein akzeptiert sein (ohne dass man einen Konsens über das „methodenkritische Bewusstsein“ gefunden hat). Allison diskutiert die Methode und untersucht die Reichweite von Konzepten, und über dieser Arbeit gelingt es ihm, zentrale Fragen in der „Missile Crisis“ zu fassen und teilweise zu beantworten. Die faszinierende Studie mit den

2 Graham T. Allison, *Essence of Decision*, Boston 1971.

3 Ebenda, S. V.

4 Ebenda, S. 67.

5 Graham T. Allison/Merton H. Helperin, „Bureaucratic Politics“, *World Politics*, Bd. 25 (1972/73), S. 43 (etwas weniger konzise in *Essence of Decision*, S. 144ff.).

6 Marcel Mauss, zitiert in René König, „Marcel Mauss (1872–1972)“, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* Bd. 24 (1972), S. 652.

unterschiedlichen Antworten auf Fragen je nach dem Bezugsrahmen demonstriert eindrücklicher als ein Lehrbuch zur Methode die Bedeutung von Modellen.

Über eine vom Nationalfonds finanzierte Untersuchung soll versucht werden, mit zwei Modellen die Entwicklung eines Teilbereiches der schweizerischen Politik zu fassen.⁷ Im folgenden sollen nur die Elemente zu einem Modell skizziert werden.⁸ Das Insistieren auf Modellen ist von der Annahme geleitet, es sei Aufgabe der Politischen Wissenschaft, über „understanding“ hinaus zu „knowledge“ zu gelangen, also z. B. einen Beitrag zum aufwendigen Prozess der Bildung von „Theorien mittlerer Reichweite“ (Merton) zu leisten⁹, mitzuarbeiten hin auf ein „cumulative knowledge“¹⁰.

Die Schwierigkeit der Entwicklung von Modellen hängt unter anderem vom Stand der Diskussion in den anvisierten Spezialgebieten ab; im Fall des hier zu ortenden Modells ist eine starke Intensivierung der Diskussion während der letzten Jahre zu beobachten – die hier zu formenden Elemente werden aber nur einen Ausschnitt aus der Literatur adaptieren.¹¹

Isolierte Akteure lösen Probleme anders als Individuen in einer Gruppe – solche Erkenntnis gehört schon seit längerer Zeit zum gesicherten Wissen in den Sozialwissenschaften.¹² Dass Resultate von Problemverarbeitungsprozessen in Organisationen von Resultaten, welche isolierte Individuen oder soziale Gruppen hervorbringen, differieren können, hat erst in neuerer Zeit zu forschungsstrategischen Überlegungen geführt. Wenn Herbert Simons¹³ Argumentation aufsehen erregte, mag dies darauf zurückzuführen sein, dass seine Betrachtungsweise sich nicht mit der noch dominierenden Institutionenlehre deckte. Es gelang ihm plausibel zu machen, dass dem Konzept des rationalen Handelns zur

7 „Wissenschaftspolitik und politische Instanz“; siehe Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, *Jahresbericht* 1971, S. 106.

8 Nicht referiert wird das Modell, welches sich an jene Autoren, welche in der Wissenschaft ein autonomes Modell sehen, anlehnt (z. B. Robert Merton, Niklas Luhmann, Norman Storer).

9 In diesem Sinne betrachten wir es als wertvoll, wenn Hypothesen an schweizerischen politischen Phänomenen getestet werden, auch wenn solche Forschung für uns in der Schweiz wenig oder nichts zur Häufung von „understanding“ beitragen (siehe z. B. James A. Dunn, „Consociational Democracy and Language Conflict“, *Comparative Political Studies* Bd. 5, (1972) S. 3–39; William R. Keech, „Linguistic Diversity and Political Conflict“, *Comparative Politics* Bd. 4 (1972), S. 387–404.

10 Lee Freese, „Cumulative Sociological Knowledge“, *American Sociological Review*, Bd. 37 (1972), S. 472–482.

11 Scharpf hat in diesem *Jahrbuch*, (Bd. 11 1971, S. 7–24) manche Hinweise auf Policy Research-Überlegungen vermittelt; er soll nicht repetiert werden. Über das breite Spektrum von Ansätzen orientieren: James G. March, (Hrsg.), *Handbook of Organizations*, Chicago 1965; William J. Gore/Jack W. Dyson, (Hrsg.), *The Making of Decision*, New York 1964. Auf den rollentheoretischen Ansatz wird kurz hingewiesen; er wird aber nicht referiert (siehe John C. Walker et al., *The Legislative System*, New York 1962).

12 Siehe z. B. Salomon A. Asch, *Social Psychology*, Englewood Cliffs 1952.

13 Für unsere weiterführende Arbeit werden folgende Publikationen von Simon relevant: *Administrative Behavior*, New York 1947; *Models of Man*, New York 1957; „Administrative Decision Making“, *Public Administration Review*, Bd. 15 (1965), S. 31–49, und zusammen mit James A. March, *Organizations*, Bd. 15, New York 1958.

Analyse von Entscheidungen in Organisationen (und Bürokratie!) nur beschränkte Tauglichkeit zukommt.

So wird nicht Maximierung oder Optimierung als Verhaltensregel für einen Entscheidungsprozess angestrebt, die Organisation begnügt sich vielmehr damit, „befriedigende“ (satisfactory) Lösungen anzustreben. Dies ist eine gänzlich verschiedene Strategie, wenn man sich klar wird, dass eine Alternative optimal ist, „if there exists a set of criteria that permits all alternatives to be compared, and the alternative in question is preferred, by these criteria to all other alternatives.“¹⁴ Eine Alternative ist hingegen befriedigend, „if there exists a set of criteria that describes minimally satisfactory alternatives, and the alternative in question meets or exceeds all these criteria.“ Die Suche nach Alternativen ist stark eingeschränkt. Oft erscheint dann die Entscheidungssituation als Wahl zwischen einer oder mehreren (aber nicht vielen) Alternativen und der Beibehaltung des status quo. Alternativen werden meist nach eingespielten Regeln gesucht, es sei denn, dass ein Stimulus von aussen, der von der Organisation perzipiert wird, relativ neu ist, oder es herrsche in der Organisation Unzufriedenheit mit den vorhandenen Alternativen. In diesem Fall wird auf neue Regeln des Suchens hin gearbeitet. Über die Zeit häuft sich ein Repertoire von Regeln an: jede der Regeln bezieht sich auf einen beschränkten Bereich von Situationen und einen beschränkten Bereich von Konsequenzen. (Diese Regeln sind nur lose miteinander verbunden.) Diese Beschränkung ist möglich, weil die Probleme in Elemente zerlegt werden („factorization“).¹⁵ Das Aufsplittern in Teile wird oft über eine Mittel-Ziel-Analyse gewagt. Die Zerlegung in Elemente bringt aber die Gefahr mit sich, dass nicht mehr eine genügende Breite von Konsequenzen aus einer bestimmten Problemlage gesehen werden kann. Um diese Unsicherheit zu beschränken, fördert die Organisation jene Problemlösungen, welche einen kurzfristigen feedback ermöglichen.

Cyert und March bauen verschiedene Ansätze weiter aus; die theoretische Argumentation erscheint kraftvoller, weil sie sich auf die „business firm“ konzentriert.¹⁶ Die vier dominierenden Konzepte zur Theoriebildung zeigen auf die Verbindung zu den oben angetönten Gedanken: „1. quasi resolution of conflict, 2. uncertainty avoidance, 3. problemistic search, and 4. organizational learning“¹⁷. Während in der March/Simon-Studie die theoretische Präzision verschiedener konzeptueller Ansätze bezweifelt werden muss – wohl besonders dort, wo individualpsychologische Argumentation zur Hypothesenbildung verwendet wird – muss beim theoretischen Entwurf über die Entscheidungsfindung

14 James G. March/Herbert A. Simon, *Organizations*, a.a.O., S. 140.

15 „Ein wichtiger sozialer Einfluss auf die Faktorisierung liegt in der bestehenden Arbeitsteilung. Existierende Untereinheiten können als Mittel betrachtet werden, um Probleme anzugehen“, ebenda, S. 193.

16 Richard M. Cyert/James G. March, *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs 1963.

17 Ebenda, S. 116ff.

in der „business firm“ gefragt werden, wie weit er für den Raum der Politik fruktifiziert werden kann.¹⁸ Wie wird das Phänomen der Macht eingefangen?

March bestätigt ausdrücklich, dass er eine Tendenz unterstütze, welche die Bedeutung der Unterschiede zwischen politischen und nicht-politischen Organisationen unterbewerte und annehme, dass dieselbe Theorie für alle Typen der Organisation ausreiche.¹⁹ Dementsprechend fallen die Hinweise auf politische Probleme auf hoher Abstraktionsebene an. Die besondere Art der Betrachtung wirkt stimulierender als einzelne Sätze. Die Verlagerung der Beobachtung vor die recht oft gesetzte Limite, wo Informationen eine Gruppe von Alternativen bilden (solches Vorgehen ist weitverbreitet in der Geschichtsschreibung), die Verlagerung auf die Frage also, woraus Informationen resultieren, ist zweifellos bedeutsam. March betont, dass die Informationen nicht gegeben seien, sondern eingeholt werden müssen. Eine adäquate Theorie des Entscheidungsprozesses in Organisationen verlange eine ausgebaute Theorie des Suchens.

Auch Simon ist der Überzeugung, dass die zu suchende Theorie das ganze Spektrum des Entscheidungsprozesses abdecken müsse; aber im Gegensatz zur formalen Entscheidungstheorie würde die soziale Entscheidung nur einige wenige Alternativen berücksichtigen. „Our world is a world of limited, serial information processors dealing with complexity that, for all practical purposes, is infinite in comparison with their information-gathering and computing powers. It is a world peopled by creatures of bounded rationality. Because we cannot simultaneously attend to everything that is potentially relevant, we must have processes that determine the focus of attention.”²⁰

Durch Strategien der Parallelschaltung und durch funktionale Differenzierung werde die Zahl der bearbeiteten Probleme erhöht. Die Streuung der Aufmerksamkeitszuwendung bei den Menschen ist ausserordentlich gross. Es ist aber ein Kennzeichen politischer Probleme, dass sie gleichzeitig die Aufmerksamkeit einer grossen Zahl von Menschen erregen. Weil eine grosse Zahl von Menschen involviert sein muss und weil die formalen und informalen Kommunikationskanäle, die für Probleme die Aufmerksamkeit von Menschen aggregieren können, nur eine begrenzte Kapazität haben, darum würden zu jedem Zeitpunkt nur ganz

18 Stempel hat gezeigt, dass manche Überlegungen der Autoren bei geringer Modifikation sich zur Deskription von aussenpolitischen Prozessen eignen; siehe John D. Stempel, *Policy Decision Making in the Department of State: The Vietnamese Problem, 1961–1965*, nicht publizierte PhD-Dissertation, Berkeley 1970, S. 40ff. Ihm und verschiedenen anderen Kollegen, besonders Dick Snyder, am Mershon Center (Ohio State University, Columbus) bin ich zu Dank für ihre zuvorkommende Hilfe verpflichtet.

19 James G. March, „The Theory of Organizational Decision-Making“, in: Austin Ranney (Hrsg.), *Essays on the Behavioral Studies of Politics*, Urbana Ill. 1962, S. 191f.

20 Herbert A. Simon, „Political Research: The Decision-Making Framework“, in: David Easton (Hrsg.), *Varieties of Political Theory*, Englewood Cliffs 1966, S. 19. Man vergleiche diese Überlegungen z. B. mit einem Satz, den Simon ungefähr zehn Jahre früher geschrieben hat: „The capacity of the human mind for formulating and solving complex problems is very small compared with the size of the problems whose solution is required for objectively rational behavior in the real world – or even for a reasonable approximation to such objective rationality“ (*Models of Man*, New York 1957, S. 198p.) – der geringe Fortschritt in der Weiterformulierung von zentralen Gedanken ist offensichtlich.

wenige Themen als politisch erscheinen. Abschliessend weist Simon auf drei Perspektiven der Analyse: 1. die der Aufmerksamkeitszuwendung, damit die Frage: Wodurch stellt sich ein Problem zur politischen Entscheidung? 2. die der Art, wie nach Lösungen gesucht wird, die Frage nach dem kommunikativen Verhalten bezüglich des Problems und 3. die der Determinanten, die das Problem ausser Entscheidung stellen (z. B. lösen).²¹

Die Arbeiten von Simon und March werden Wesentliches zur Formierung unserer Variablen beitragen. Zugleich gilt es aber, den Versuch zur allgemeinen Theorie auf einen Versuch zu einem politikwissenschaftlichen Modell umzuformen (u. a. einige individualpsychologische Überlegungen durch Kategorien der politischen Soziologie zu ersetzen). Zudem muss neben die innerorganisatorische Analyse gleichgewichtig die Analyse des Aussenraumes treten.

Direkt im Feld der Politik, freilich vorwiegend deskriptiv, arbeitete Lindblom²². Inkrementaler Wandel (mit Hilfe der „Wissenschaft vom Sich-Durchwursteln“) ist das dominierende Merkmal in einer Gesellschaft, wenn folgende drei Bedingungen in einer Gesellschaft vorhanden sind: „The results of present policies must be in the main satisfactory . . . , so that marginal changes are sufficient for achieving an acceptable rate of improvements in policy results; 2. there must be a high degree of continuity in the nature of the problems; 3. there must be a high degree of continuity in the available means for dealing with problems.”²³ Policy makers suchen für ihre Entscheidungen nur noch eine beschränkte Zahl von Alternativen, die relativ nahe beim Status quo liegen, und deren Konsequenzen bekannt sind oder von denen wenigstens vermutet wird, dass sie sich nur inkremental vom Status quo unterscheiden.

Immer werden Ziele und Mittel gegeneinander abgewogen. Es ist nicht so, dass ein Ziel gesetzt und dann nach Mitteln gesucht wird, um dieses Ziel zu verwirklichen. In diesem Prozess des Ausbalancierens werden Korrekturen an einmal gesteckten, „verkündeten“ Zielen immer wieder vorkommen. So wird Policy-making zu „long chains of policy steps“. Analyse und Evaluation der kleinen Schritte zielen weniger darauf hin, möglichst auf das zuletzt gesteckte Ziel zu gelangen. Vielmehr wird immer wieder versucht, einen als negativ perzipierten Zustand zu beheben. „Finally, it is integral to our concept of the strategy that analysis and evaluation are socially fragmented, that is, that they take place at a very large number of points in society.”²⁴

21 Ebenda, S. 21.

22 Charles E. Lindblom, „The Science of ‚Muddling Through‘, *Public Administration Review* Bd. 9 (1959), S. 79–89; David Braybrooke/Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision*, New York 1963; Charles E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, New York 1965.

23 Lindblom, „The Science of ‚Muddling Through‘ ”, *a.a.O.*, S. 84

24 Braybrooke/Lindblom, *a.a.O.*, S. 104.

Lindblom, dessen Überlegungen hier nicht weiter verfolgt werden müssen²⁵, hat auch in „The Intelligence of Democracy“ nicht das Abstraktionsniveau von Simon und March erreichen können; aber Lindblom vermag einen Set von Beobachtungssätzen im politischen Feld zu testen.²⁶

In einer Auseinandersetzung mit Dror ficht Lindblom mit der Behauptung, auch rapider Wandel habe in seinem Modell Platz – eine hohe Sequenz von „incremental steps“ reduziere die Komplexität.²⁷ Während verschiedene Autoren die Fruchtbarkeit des Modells für relativ statische Systeme bezeugen,²⁸ liegt noch kein Beweis für die jüngste Behauptung Lindbloms vor.

*

Der „organizational decision-making approach“ hat sein Hauptgewicht auf den Strukturen. Normen erscheinen und weniger die Sozialisationsbedingungen, die Position steht vor der Rolle. Die individuellen Akteure werden nicht vernachlässigt, aber sie erscheinen weniger prägnant. In bestimmten Organisationen kann aber einzelnen Individuen überragende Bedeutung zukommen. So wird vermutet, dass in der schweizerischen Hochschul- und Forschungspolitik rund zehn Personen einen Einfluss ausüben, der über das organizational decision-making nicht „erschöpfend“ gedeutet werden kann.

Hier können Snyders Überlegungen zur Entscheidungsfindung weiterhelfen.²⁹ Snyder bezweifelt nicht, dass der „organizational context“ Einfluss auf einen Entscheid hat; er trifft sich auf mehr als halbem Weg mit Simon, March, Lindblom usw. (und wird auch oft zusammen mit diesen Autoren zitiert). Er weitet aber die Überlegungen nach zwei Seiten aus: die Welt, welche die

25 Hier bietet Naschold genügende Informationen; siehe Frieder Naschold, *Systemsteuerung*, Stuttgart 1969, S. 63ff. Zudem auch: Amitai Etzioni, *The Active Society*, New York 1968, S. 268ff.

26 Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, a.a.O., S. 330ff.

27 Charles E. Lindblom, „Contexts for Change and Strategy: A Reply“, *Public Administration Quarterly*, Bd. 14 (1964) S. 157–158.

28 Z. B. Aron Wildarsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston 1964; Frederick M. Wirt/Michael W. Kirst, *The Political Web of American Schools*, Boston 1972; Eric C. Bok Schoettle, in: Raymond A. Bauer/Kenneth J. Gergen (Hrsg.), *The Study of Policy Formation*, New York 1968, S. 149–179; Charles Walcott, „Incrementalism and Rationality: An Experimental Study of Budgetary Decision-Making“, *Experimental Study of Politics*, Bd. 1 (1971), S. 1–34.

29 Richard C. Snyder/H. W. Bruck/Burton Sapin, „The Decision-Making Approach“, in: Heinz Eulau et al. (Hrsg.), *Political Behavior*, Glencoe 1959, S. 352–359; dieselben, (Hrsg.), *Foreign Policy Decision-Making*, New York 1962; James A. Robinson/Richard C. Snyder, „Decision-Making in International Politics“, in: James M. Becker/Howard D. Mehlinger (Hrsg.), *International Dimensions in the Social Studies* (= 38th Yearbook NCSS), Washington 1968, S. 191–214. Daniel Frei ist nur teilweise zuzustimmen, wenn er meint, der Snydersche Ansatz dürfe im Rahmen der Theoriebildung kaum eine grosse Zukunft haben („Aktuelle Entwicklungstendenzen in der politologischen Forschung: Die Internationalen Beziehungen“, *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, Bd. 10 1970, S. 43). Snyders Überlegungen haben – nach James N. Rosenau – eine ausserordentliche Vergangenheit, sie wirken so auf eine noch zu schaffende Theorie (James N. Rosenau, „The Premises and Promises of Decision-Making Analysis“, in James C. Charlesworth, (Hrsg.), *Contemporary Political Analysis*, New York 1967, S. 189ff).

Organisation umgibt, wird klarer miteinbezogen³⁰, und wichtige Akteure werden als Personen betrachtet. Der Bezug auf die Person bedeutet allerdings nicht – was nach den längeren Ausführungen über die Entscheidungen in Organisationen vermutet werden könnte –, dass die Personen als streng rational agierende Individuen eingesetzt werden. Dies ist eine offene Frage und muss von Fall zu Fall empirisch überprüft werden.

Snyder arbeitet sich mit dem Konzept der Motivationen an die Akteure heran.³¹ Ohne auf den Ansatz zur Operationalisierung einzugehen, möchte auf einen Verknüpfungspunkt zur Erfassung der Person aufmerksam gemacht werden: „Motives are learned”.³² Das Lernen bezieht sich dabei nicht nur auf die sog. sekundäre Sozialisation, Lernen wird als andauernder Prozess verstanden. Diesem Prozess – der, nicht ganz zutreffend, als berufliche Sozialisation gefasst werden kann – sind gewisse Limiten gesetzt: Charakter, sozialer „Hintergrund”, bisherige Erfahrungen, usw. Diese Limiten sind aber nicht starr, zusätzliches Lernen hat einen mehr oder weniger grossen Einfluss auf die Limiten. Ausdrücklich wird hier betont: „Looking at individual characteristics does not imply looking at the personal idiosyncracies of decision-makers.”³³

Dieser Teil der Untersuchung mag als sehr schwierig erscheinen; ob tatsächlich grosse Schwierigkeiten zu überwinden sind, hängt davon ab, welche Aspirationen an die Variablen geknüpft werden.³⁴

*

Snyder hat mehr als die Experten des „organizational decision-making approach” die Umwelt der Organisationen berücksichtigt. Aber seine Überlegungen sind auf die Aussenpolitik zugeschnitten, zudem ist es ihm nicht gelungen, die Variablen so in Verbindung zu setzen, dass sich ein konsistentes System von Hypothesen hat formieren lassen. Die Gefahr, ob solchen Schwierigkeiten die Analyse auf einen Mikrobereich zu beschränken, ist eminent: neben der „policy”-Perspektive verschwindet die „politics”-Perspektive.³⁵ Die Weitung der Analyse sollte nicht direkt von der Organisation ausgehen; die Trennung z. B. in „politisches Verhalten” und „administratives Verhalten”³⁶ scheint der Gefahr der Reifikation ausgesetzt. Die Lösungsvorschläge von Lowi³⁷, Salisbury und

30 Diese Variablen werden in drei Komplexe gegliedert: Internal und external setting of decision-making und social structure and behavior (siehe Schema S. 72 in *Foreign Policy Decision-Making*).

31 Ebenda S. 137ff. (Rosenau meint dazu: „... unquestionably one of the most incisive and thorough translations of the psychological literature on motivation into a political context”; *a.a.O.*, S. 200)

32 Ebenda, S. 141f.

33 James A. Robinson/Richard C. Snyder, *a.a.O.*, S. 197.

34 Es wird nie darum gehen, eine „politologische Psychoanalyse” zu schreiben; solchen Unfug schliesst Snyder aus. Sinnvoll ist z. B. die Variable „Verhalten in Gruppen”.

35 Dazu die Überlegungen von Fritz Scharpf, „Planung als politischer Prozess”, *Die Verwaltung* Bd. 4 (1971), S. 1–3.

36 Dazu Rolf-Richard Grauhan, *Politische Verwaltung*, Freiburg i. Br. 1970, bes. S. 46ff.

37 Theodore J. Lowi, „American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory”, *World Politics* Bd. 16 (1964), S. 677–715.

Heinz³⁸ sind zu stark der Vorstellung vom Pluralismus³⁹ verpflichtet; es ist fraglich, ob damit politisch interessante Momente in der Wissenschaftspolitik erfasst werden können.

Trotzdem scheint der Rahmen der Policy Analysis⁴⁰ sich aufzudrängen. Zwar warnt z. B. Hecló „... that it is only the first steps which have been taken. There is a danger of such analysis becoming the latest intellectual ‚pop‘ critique, a fashion to succeed McLuhan and Future Shock“,⁴¹ Es scheint aber, dass sich in den letzten Jahren doch genügend Wissen angesammelt hat, von dem bei der Formulierung eines Modells profitiert werden kann. Die Untersuchungen beschränken sich kaum mehr auf Korrelationen zwischen sozio-ökonomischen Variablen und dem „policy outcome“ politisch unterschiedlicher Systeme.⁴² Erscheinungen der „politischen Kultur“ konnten einbezogen werden, die Rolle prominenter Decision maker wurde mituntersucht, der Einfluss von Verbänden lokalisiert, die Perzeption von „policy outcomes“ analysiert.⁴³

Deutlicher als ein kurzes Literaturreferat vermag ein knapper Hinweis auf die Gewinnung von Hypothesen in einem Sektor der „policy analysis“ den Stand dieser Subdisziplin zu charakterisieren. Ripley et al.⁴⁴ glauben, über dreizehn Konzepte das Gebiet für die „policy analysis“ abdecken zu können. Diese Konzepte werden den drei konstituierenden Elementen der „policy arena“ zugeordnet: 1. „Struktur“ umfasst jene Charakteristika, Normen und Regelmäßigkeiten, von denen man annimmt, sie hätten Einfluss auf „to what the government does in the way of policy“. 2. Mit „Environment“ werden alle jene Daten, Bedingungen und Trends, von denen man einen Einfluss of „policy making“ erwartet, die aber nicht unter „Struktur“ fallen, zusammengefasst.⁴⁵ 3. „Policy response“ umfasst, „what the government does in responding to environ-

38 Robert Salisbury/John Heinz, *A Theory of Policy Analysis and Some Preliminary Applications*, in: Ira Sharkansky (Hrsg.), *Policy Analysis in Political Science*, Chicago 1970, S. 39–60.

39 Überblick bietet Rainer Eisfeld, *Pluralismus zwischen Liberalismus und Sozialismus*, Stuttgart 1972.

40 Der Ausdruck wird „Policy Research“ gleichgesetzt.

41 H. Hugh Hecló, „Public Analysis“, *British Journal of Political Science* Bd. 2 (1972), S. 107.

42 Übersicht bieten Herbert Jacob/Michael Lipsky, „Outputs, Structures and Power: An Assessment of Changes in the Study of State and Local Politics“, *Journal of Politics* Bd. 30 (1968), S. 510–538.

43 Hinweise auf die umfangreiche Literatur sind in Sharkansky (Hrsg.), *a.a.O.*, und in den zwei Fachzeitschriften *Policy Sciences* und *Policy Studies Journal* zu finden.

44 Randall B. Ripley/William B. Moreland/Richard H. Sinnreich, „Policy-Making: A Conceptual Scheme“, *American Politics Quarterly*, Nr. 1, 1973. (Die Seitenzahlen beziehen sich auf einen Separatdruck).

45 Aufgeführt werden: Public opinion, electoral returns, economic and social conditions and trends (S. 10f.). Mit zwei dieser drei Konzepte dürften erhebliche Probleme verbunden sein. Public opinion könnte beim Test einer Hypothese nur mit Schwierigkeiten zu kategorisieren sein – Economic and Social Conditions and Trends wird ausserordentlich weit gefasst; was zur Formulierung eines Hypothesengeflechtes notwendig ist, kann bei der empirischen Prüfung gewaltige Probleme mit sich bringen (wenigstens so lange als die Forschung über „social indicators“ nicht weiter entwickelt ist).

ment and structure”,⁴⁶ Allen dreizehn Konzepten werden qualitative Prädikate zugeordnet. Diese Zuordnung kann direkt vorgenommen werden, z. B. für das Konzept „Agency Age” (es fällt unter „Struktur”) mit „alt” und „jung” – die Zuordnung muss aber teilweise eine Transformation passieren, z. B. das Konzept „Characteristics of Personnel in Institutionalized Policy-Making Units” (es fällt ebenfalls unter „Struktur”). Die Prädikate sind hier „offen” und „geschlossen”; sie werden gewonnen, indem man sechs Indikatoren zum Konzept bildet (z. B. pyramidale Form der Hierarchie), diesen Indikatoren dann Vor-Prädikate verleiht (z. B. im Falle der Pyramide „taller” und „flatter”) und erst in einem dritten Anlauf die zweimal sechs Vor-Prädikate auf „offen” und „geschlossen” reduziert. Sehr interessant ist, wie die Autoren die grosse Zahl von unterschiedlichen Policy-Reaktionen auf Stimuli vom „environment” her zu fassen versuchen. Vier Dimensionen seien allen Policy-Reaktionen eigen: „subject”, „trend of activity”, „impact of activity” und „rate of activity”.⁴⁷ In den weiteren Überlegungen werden nur die Dimensionen „trend” und „impact” berücksichtigt. Hier ist mindestens zu kritisieren, dass Ripley et al. diesen Entschluss nicht begründen und nicht wenigstens ihre Spekulationen, besonders zur Subjekt-Dimension, niederschreiben. Den beiden benutzten Dimensionen werden zwei Prädikate beigelegt: „increasing” und „decreasing” (diese Prädikate haben zudem die Richtungen „low” und „high”).

Die gewonnenen Variablen aus den drei Hauptkonzepten werden miteinander in Verbindung gebracht – dann wird ein Ausschnitt möglicher Kombinationen in vier Tabellen dargestellt, um die Konditionen für erfolgreiche Policy-Resultate auszukristallisieren. Zehn verbalisierte Hypothesen dienen zur Illustration der gewonnenen Resultate. Zum Beispiel: Hypothese 1: „Increasing-high policy statements and actions, regardless of the nature of the policy results, tend to be associated with young, open, nontraditional agencies” und Hypothese 4: „Increasing-low, decreasing-low, and decreasing-high policy statements and actions, in connection with successful, encouraging, or discouraging policy results, tend to be associated with coalitions (both supportive and opposing) of low visibility”.⁴⁸

Da Ripley nur einen Sektor bearbeitet hat, kann er subtil argumentieren. Für empirische Forschung in der Schweiz müssen einzelne Variablen anders konzipiert werden: Z. B. dürfte „election returns” in den USA einen ganz anderen Stellenwert haben als in der Schweiz. Hier sollten dagegen Initiative und Referendum konzeptualisiert werden; es ist nicht ausgeschlossen, dass man einige

46 Hier ist eine originäre Leistung der Autoren zu melden: Sie zerlegen „policy response” in statement, action und result, und gewinnen so ein Werkzeug, welches erlaubt, die statements als eigene Kategorie in Hypothesen einzubringen.

47 Dies wird an einem Beispiel erklärt: Eine Policy-Erklärung „Wir beabsichtigen, die Arbeitslosigkeit mit Hilfe höherer Staatsausgaben im nächsten Jahr auf unter 5 % zu bringen”, hat die Dimensionen „subject” (nämlich Arbeitslosigkeit), einen trend of activity (Erhöhung der Staatsausgaben), einen impact of activity (genug um die Arbeitslosigkeit unter 5 % zu bringen) und eine rate of activity (hier mit „im nächsten Jahr” ausgedrückt).

48 S. 23 und S. 25.

Aspekte davon unter „public opinion“ subsumieren kann. „Öffentliche Meinung“ glauben die amerikanischen Forscher aus den Meinungsumfragen operationalisieren zu können: In der Schweiz verhindert die Abwesenheit umfangreicher Polls zu naives Vorgehen.⁴⁹

Zu berücksichtigen ist zudem die hohe Unsicherheit, mit der aus vorwissenschaftlichen Überlegungen heraus von schweizerischen Erscheinungen auf angelsächsische geschlossen werden muss. Die vorherrschende eklektische Arbeitsweise von vielen, die der schweizerischen Politikwissenschaft als zugehörig bezeichnet werden, bringt es mit sich, dass manche Arbeiten nicht für jene Ebene, die als „knowledge“ (im Gegensatz zu „understanding“) etikettiert wurde, „ausgequetscht“ werden können.

Hier soll nur ganz knapp ein Beispiel zur Illustration skizziert werden. Die National- und Ständeräte müssen vermutlich zu den Policy makern gezählt werden. Eine von vielen Fragen, welche im Zusammenhang mit dem Parlament zu lösen ist, damit sinnvoll die Verbindung zur internationalen Literatur gemacht werden kann, betrifft die Frage der Rollendetermination des Parlamentarier.⁵⁰ Als Vortest für die Arbeit an diesem Problem wurde ein sehr grob konstruierter Versuch mit den Interpellationen im Nationalrat gewagt. Die Erklärung, welche der Parlamentarier auf die bundesrätliche Antwort abgibt, wurde als ein Element für das Konzept „Individuum und Rollendetermination“ vermutet. Acht versierte Parlamentarier wurden interviewt.⁵¹ Alle Interpellationen zwischen 1957 und 1966 (Anzahl = 263) wurden einbezogen. Die Resultate der Interviews und die Analyse der Erklärungen lassen bis jetzt keine eindeutigen Schlüsse zu. Die Mehrzahl der Befragten glaubte z. B., es sei ihnen möglich, die Erklärung eines Ratskollegen voraussagen zu können. Als Kriterium wurde der Charakter des Interpellanten genannt. Zugleich aber behauptete die Mehrheit, man nehme bei der Erklärung Rücksicht darauf, ob der antwortende Bundesrat der eigenen Partei angehöre. (Die materielle Analyse erbrachte aber keine signifikanten Unterschiede.⁵²) Gefragt, nach welchen Kriterien die befragten Parlamentarier denn ihre Erklärung abgeben, meinten fast alle, „nach dem materiellen Gehalt“ der bundesrätlichen Auskunft. Erfolgversprechend scheint die Gliederung der Interpellations-Inhalte nach „komplex“ und „nicht komplex“; hier lässt sich ein Zusammenhang feststellen. Die zeitraubende Vorarbeit an einem Pre-Test hat gezeigt, dass man das Bezugssystem feiner ausgestalten und arbeitsintensivere methodische Ansätze (Faktorenanalyse) wählen muss.

49 Wobei Ripley et al. nicht ganz so naiv, wie es auf den ersten Blick scheinen mag (aber immer noch naiv genug), überlegt haben. Zumindest für policy statements dürfte den Polls einige Bedeutung zukommen, d. h. die Policy makers messen gewissen Umfrageergebnissen einige Bedeutung zu (z. B. busing).

50 Dazu u.a. John Wahlke et al., *a.a.O.*; James Rosenau, „Private Preferences and Political Responsibilities“, in: J. David Singer (Hrsg.), *Quantitative International Politics*, New York 1968, S. 17–50.

51 Den acht Nationalräten, welche während einer anstrengenden Session, sehr zuvorkommend mithalfen, möchte ich bestens danken.

52 Einige Resultate sind im Anhang aufgeführt.

ANHANG

1. Parteizugehörigkeit des die Interpellation beantwortenden Bundesrates

Ist der Interpellant von der Antwort des Bundesrates eher befriedigt, wenn dieser seiner eigenen Partei angehört?

Die Berechnung wurde in einer Vierfeldertafel für jede der vier Bundesratsparteien getrennt durchgeführt. Bei der Klasseneinteilung wurden alle Prädikate, die anders als „befriedigt“ lauteten, der Kategorie „nicht befriedigt“ zugeordnet (also auch „teilweise befriedigt“, „1/4 befriedigt“ u. ä.).

Die Berechnungen ergaben folgende Resultate:

FP: Anzahl Interpellationen: 68
Es erhielt das Prädikat „befriedigt“:
– Bundesrat der eigenen Partei: 11 mal = 73,3 %
– Bundesrat der fremden Parteien: 42 mal = 79,1 %
 $\chi^2_{Yates} = 0,018$ $p < 0,05$; $df = 1$

CVP: Anzahl Interpellationen: 50
Es erhielt das Prädikat „befriedigt“:
– Bundesrat der eigenen Partei: 12mal = 80,0 %
– Bundesrat der fremden Parteien: 26mal = 74,2 %
 $\chi^2_{Yates} = 0,005$ $p < 0,05$; $df = 1$

BGB: Anzahl Interpellationen: 30
Es erhielt das Prädikat „befriedigt“:
– Bundesrat der eigenen Partei: 5mal = 100,0 %
– Bundesrat der fremden Parteien: 18mal = 72,0 %
 $\chi^2_{Yates} = 0,596$ $p < 0,05$; $df = 1$

SP: Anzahl Interpellationen: 84
Es erhielt das Prädikat „befriedigt“:
– Bundesrat der eigenen Partei: 8mal = 57,1 %
– Bundesrat der fremden Parteien: 26mal = 37,1 %
 $\chi^2 = 1,908$ $p < 0,05$; $df = 1$

Signifikanzschwelle: $\chi^2_{0,05; 1} = 3,84$

Wie aus den Chi²-Werten hervorgeht, sind für alle vier Parteien die Differenzen nicht signifikant.¹ Die Parteizugehörigkeit des Bundesrates, der die Interpellation beantwortet, hat demnach auf die Antwort des Interpellanten keinen Einfluss.

2. Amtszeit des Interpellanten

Besteht ein Zusammenhang zwischen der Antwort des Interpellanten und seiner Amtszeit im Parlament?

Die Berechnung erfolgte in einer Vierfeldertafel. Das Merkmal „Amtdauer“ wurde aufgeteilt in „weniger als eine ganze Legislaturperiode“ und in „mehr als eine Legislaturperiode“. Das Merkmal „Prädikat“ wurde aufgeteilt in „befriedigt“ und „nicht befriedigt“ (inkl. „teilweise befriedigt“).

1 Da die Vierfeldertafeln der FP, CVP und BGB theoretische Zellhäufigkeiten mit weniger als 5 Beobachtungsfällen enthalten, wurde zur Berechnung der Chi²-Werte die Yates-Korrektur angewandt:

$$\chi^2_{Yates} = \frac{(|ad - bc| - \frac{1}{2}N)^2 \cdot N}{efgh}$$

Berücksichtigte Fälle: 258

Es erklärten sich von der Antwort des Bundesrates befriedigt:

- Interpellanten, die ihre 1. Legislaturperiode durchlaufen: 44 mal = 55,0 %
 - Interpellanten, die mehr als 1 Legislaturperiode durchlaufen haben: 122mal = 68,5 %
- $\chi^2 = 4,41$ $p < 0.05$; $df = 1$

Die Differenz ist signifikant. Es besteht also ein Zusammenhang zwischen Amtsdauer und Reaktion eines Interpellanten auf die Antwort des Bundesrates, in der Weise, dass mit zunehmender Amtsdauer die Wahrscheinlichkeit steigt, von den Ausführungen des Bundesrates befriedigt zu sein.

3. Anzahl Unterzeichner der Interpellation

Besteht eine Korrelation zwischen der Anzahl Unterzeichner einer Interpellation und der Bewertung der bundesrätlichen Antwort durch den Interpellanten?

Berechnet wurde ein Korrelationskoeffizient zwischen den beiden Variablen „Anzahl Unterzeichner“ und „durchschnittlicher Befriedigungsgrad“. Dabei wurde der durchschnittliche Befriedigungsgrad folgendermassen bestimmt:

Innerhalb einer Klasse wurde das Prädikat „befriedigt“ mit vier Punkten, das Prädikat „teilweise befriedigt“ mit zwei Punkten und das Prädikat „unbefriedigt“ mit einem Punkt bewertet. Die Summe dieser Punkte dividiert durch die Anzahl der in der betr. Klasse vorkommenden Prädikate ergab den „durchschnittlichen Befriedigungsgrad“.

Anzahl Unterzeichner	durchschn. Befriedigungsgrad
10–14	3,30
15–19	3,35
20–24	3,03
25–29	2,94
30–34	3,22
35–39	2,46
40–44	2,88
45–49	3,14
50–54	4,00

Ein Fall mit 74 Unterzeichnern wurde in der Berechnung nicht berücksichtigt.

Die Berechnung ergab einen Korrelationskoeffizienten von $r = 0,17$.

Mit grösster Wahrscheinlichkeit hat demnach die Anzahl Unterzeichner keinen Einfluss auf die Beurteilung der Antwort des Bundesrates durch den Interpellanten.

4. Kommissionszugehörigkeit des Interpellanten

Tendiert der Interpellant dazu, sich eher befriedigt zu erklären, wenn er in der zuständigen Kommission sitzt?

Die Berechnung erfolgte in einer Vierfeldertafel. Fälle, in denen die Zugehörigkeit des Interpellanten zur betreffenden Kommission nicht genau abgeklärt werden konnte, wurden nicht berücksichtigt.

Berücksichtigte Fälle: 153

Waren von der Antwort des Bundesrates befriedigt:

- Mitglieder der zuständigen Kommission: in 16 Fällen = 69,6 %
 - Nicht-Mitglieder der zust. Kommission: in 74 Fällen = 56,9 %
- $\chi^2 = 1,236$ $p < 0.05$; $df = 1$

Der Unterschied ist nicht signifikant. Die Kommissionszugehörigkeit des Interpellanten hat demnach keinen Einfluss auf das Prädikat.

5. Interpellationen nach Departementen

Erhalten einzelne Departemente mehr Prädikate „befriedigt“ als andere Departemente?

Die Berechnung erfolgte in einer Mehrfeldertafel (7x2). Prädikate wie „teilweise befriedigt“ u. ä. wurden der Kategorie „nicht befriedigt“ zugeordnet.

Berücksichtigte Fälle: 260

Anteil der Prädikate „befriedigt“:

– Politisches Departement:	74,0 %
– Dept. des Innern:	67,5 %
– Justiz und Polizei:	50,0 %
– Militärdepartement:	41,7 %
– Finanz und Zoll:	44,8 %
– Volkswirtschaft:	79,7 %
– Verkehr & Energie:	64,6 %

$$\chi^2 = 21,58 \quad p < 0,05; \quad df = 6$$

$$\chi^2_{0,05; 6} = 12,59$$

Die Unterschiede sind signifikant. Die verschiedenen Departemente erhalten stark unterschiedliche Anteile von Prädikaten „befriedigt“ bzw. „nicht befriedigt“. So erhalten das Dept. für Volkswirtschaft und das Politische Departement überdurchschnittlich hohe Anteile von „befriedigt“; dagegen haben das Justiz- und Polizeidept., das Finanz- und Zolldept. und das Militärdepartement überdurchschnittlich hohe Anteile von „nicht befriedigt“ zu verzeichnen.

6. Komplexität des Interpellationsgegenstandes

Bestehen Zusammenhänge zwischen der Komplexität der in der Interpellation behandelten Probleme und der Bewertung der bundesrätlichen Antwort?

Berücksichtigte Fälle: 259

Anteil des Prädikats „befriedigt“:

bei komplexem Interpellationsgegenstand: 79,9 %

bei nicht-komplexem Interpellationsgegenstand: 58,9 %

$$\chi^2 = 9,61 \quad p < 0,05; \quad df = 1$$

Die Differenz ist signifikant. Die Wahrscheinlichkeit, ein Prädikat „befriedigt“ zu erhalten, ist grösser, wenn das behandelte Problem komplex ist als bei nicht-komplexen Problemen.

