

Österreichs Interessenpolitik auf neuen Pfaden: zwischen Austrokorporatismus und Lobbying?

Michalowitz, Irina; Talos, Emmerich

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Michalowitz, I., & Talos, E. (2007). Österreichs Interessenpolitik auf neuen Pfaden: zwischen Austrokorporatismus und Lobbying? *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 36(4), 369-388. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-211416>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Irina Michalowitz (Brüssel) / Emmerich Tálos (Wien)

Österreichs Interessenpolitik auf neuen Pfaden – zwischen Austrokorporatismus und Lobbying?¹

Interessenvermittlung in Österreich hat sich in den vergangenen 10 bis 15 Jahren gewandelt. Neben den ehemals dominanten sozialpartnerschaftlichen Verbänden haben sich neue Akteure, insbesondere Politikberatungsagenturen und Firmenlobbyisten, etabliert. Der ursprüngliche Austrokorporatismus als eine privilegierte Einbeziehung ausgewählter Verbände scheint zum Teil einem individualisierten Lobbyismus zu weichen. Bei Berücksichtigung der Ergebnisse einer qualitativen, empirischen Studie konzentriert sich dieser Artikel auf die Ursachen und die Konsequenzen dieses Wandels, bezogen auf zwei Entwicklungen: erstens die Europäisierung und Globalisierung österreichischer Politik und seiner Akteure, zweitens die – teils dadurch induzierten – veränderten innenpolitischen Beziehungen zwischen politischen Entscheidungsträgern und den traditionell privilegierten Interessenvertretern in Österreich.

Keywords: *Lobbyismus, Korporatismus, Österreich, Politikberatungsagenturen, Verbände lobbying, corporatism, Austria, public affairs consultancies, associations*

1. Einleitung

Die politische Vermittlung gesellschaftlicher Interessen ruhte in Österreich lange Zeit dominant in der Hand der so genannten Sozialpartner.² Ihr Vertretungsmonopol war per Gesetz durch die Kammern oder *de facto* durch den Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB) oder die Industriellenvereinigung (VÖI) abgesichert. Dies, wie auch die starke (wenn auch nicht verfassungsrechtliche) Verankerung der politischen Mitgestaltung, verschaffte einigen wenigen Dachverbänden ein beträchtliches Legitimationspolster.

In den vergangenen 15 Jahren hat sich das traditionelle Muster der politischen Interessenvermittlung allerdings merkbar verändert. Beispielsweise konnten sich Public Affairs-Agenturen auf dem Markt der politischen Kommunikation etablieren. Einzelne Unternehmen und (formell) verbandsunabhängige ExpertIn-

nen spielen eine größere Rolle. Das Auftauchen dieser neuen AkteurInnen ging gleichzeitig einher mit einem abnehmenden Einfluss der österreichischen sozialpartnerschaftlich involvierten Verbände, mit erweiterten Anforderungen an PolitikerInnen und Interessensvertretungen aufgrund der Globalisierung und Europäisierung von Politik und Wirtschaft sowie mit einem veränderten Verhalten der österreichischen Regierung(en) in der Beziehung insbesondere zu den großen Dachverbänden.

In einem Land mit einer so ausgeprägten korporatistischen Tradition wie Österreich überrascht eine solche Entwicklung, passt aber durchaus in den Kontext von Veränderungen der Interessenvermittlungsstrukturen in anderen europäischen Ländern, wie beispielsweise in Deutschland (vgl. Leif/Speth 2006; Lang/Schneider 2007). Das Ziel des folgenden Artikels ist es daher einerseits, die Ursachen für die

Pluralisierung der Interessenvermittlung in Österreich im Kontext nationaler und supranationaler Einflüsse zu entschlüsseln, andererseits ihre Auswirkungen zu analysieren. Warum konnten Agenturen und Firmenvertretungen sich neben den großen Dachverbänden der gesellschaftlichen Interessenorganisationen etablieren? Hat sich durch die Pluralisierung das in Österreich traditionell dominierende Muster der Interessenvermittlung zwischen den großen Interessenvertretungen und der Regierung nicht nur strukturell, sondern auch inhaltlich verändert?

Im Folgenden liefern wir zunächst eine Bestandsaufnahme der Tradition und der veränderten Situation der Interessenvermittlung in Österreich. Davon ausgehend formulieren wir zwei Annahmen zu den Ursachen für den gegenständlichen Wandel, die diesen einerseits mit Globalisierung und Europäisierung, andererseits mit innenpolitischen Entwicklungen in Zusammenhang bringen.

Nach einer Einbettung unseres Themas in die aktuelle theoretische Diskussion um Korporatismus und Lobbying wird unsere erste Annahme anhand der Ergebnisse einer qualitativen, empirischen Untersuchung überprüft. Diese Untersuchung basiert auf der Grundlage des Studiums der jüngeren Entwicklung anhand von Eigeninformationen elektronischer und publizistischer Art durch die alten und neuen AkteurInnen der Interessenvermittlung selbst, sowie auf qualitativen Interviews mit acht Vertretern von Sozialpartnerverbänden, fünf Public Affairs-Agenturen und drei VertreterInnen politischer Parteien bzw. der österreichischen Regierung. Unsere zweite Annahme wird anhand einer Analyse der innenpolitischen Konstellation und deren Veränderungen überprüft.

Die Ergebnisse der Untersuchung auf beiden Ebenen werden in abschließenden Thesen resümiert.

Wir argumentieren, dass das tradierte, in Österreich dominierende Muster politischer Interessenvermittlung einschneidenden Veränderungen unterliegt und dass Interessenpolitik und Interessenvermittlung auch in diesem Land

immer weniger korporatistisch und immer mehr lobbyistisch wird.

2. Bestandsaufnahme des traditionellen Musters der Interessenvertretung und daraus ableitbare Hypothesen

Der Einfluss der sozialpartnerschaftlich involvierten Dachverbände ist in Österreich traditionell für die drei Ebenen politischer Interessenvermittlung konstatierbar: der Beratung im Prozess der politischen Willensbildung und Vorbereitung der Entscheidungsfindung, der mitgestaltenden Funktion in Entscheidungsprozessen und der Beteiligung an der Implementation von Politik. Der Beratung der Regierung bzw. der einzelnen Ressorts und der Vorbereitung von Entscheidungen dienten traditionell eine große Anzahl von Einrichtungen wie Beiräte, Kommissionen, Ausschüsse, Konferenzen, Foren, Komitees, Arbeitsgemeinschaften, Arbeitskreise, Studiengruppen oder Projektteams. Für den Zeitraum 1971 bis 1987 wurde auf Basis parlamentarischer Anfragebeantwortungen erhoben, dass die gegenständlichen Verbände in 223 derartigen Einrichtungen vertreten waren (vgl. Bulda et al. 1990; Tálos 2005). Insbesondere in den gesetzlich eingerichteten Beiräten und Kommissionen waren neben Vertretern der Regierung fast durchwegs nur die sozialpartnerschaftlich involvierten Dachverbände vertreten. Und dies keineswegs bloß in den „klassischen Feldern“ der Sozial-, Wirtschafts- und Einkommenspolitik. So gab es auch im Bereich der Forschungs- und Technologiepolitik bis Ende der 1990er Jahre eine enge Verflechtung zwischen Staat und Verbänden. Die Dachverbände waren „in einem großen Teil der technologiepolitischen Gremien prominent vertreten ... Die Beteiligung der Sozialpartner an den Fonds wurde durch das Forschungsorganisationsgesetz 1981 ... geregelt“ (Gottweis/Latzer 2006, 720). Die Verbände verfügten mit ihren ExpertInnenstäben über ein beachtliches *Know-how*, das neben der Beratung vor allem in der Gestaltung politischer Entscheidungsprozesse zur Anwendung kam. Auch wenn Re-

gierung und Ministerien punktuell verbandsunabhängige Experten (vor allem das Wirtschaftsforschungsinstitut und das Institut für Höhere Studien) mit einbezogen, besaßen die Verbände und deren ExpertInnen lange Zeit eine privilegierte Stellung. Der verbandlichen Expertise kam insofern ein ungleich höherer Grad der Verbindlichkeit zu, als die Verbände auch unmittelbar an der inhaltlichen Mitgestaltung von Politik beteiligt waren (ausführlich zur Rolle von ExpertInnen Karlhofer in diesem Heft).

Jene Institution, die lange Zeit als der Inbegriff institutioneller Vernetzung zwischen Verbänden und Regierung galt, die Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen mit ihren Unterausschüssen, bot sowohl die Möglichkeit der Beteiligung an der politischen Willensbildung (beispielsweise durch Gutachten und Stellungnahmen des Beirates) als auch die der wirtschafts- und einkommenspolitischen Steuerung (durch den Lohn- und Preisunterausschuss). Dass darin ausschließlich der ÖGB, die Arbeiterkammern (AK), Wirtschaftskammern und Landwirtschaftskammern vertreten waren, unterstreicht deren Privilegierung im Bereich der politischen Interessenvermittlung auf der Ebene der Beratung.³

Ihre größte politische Bedeutung, die zugleich als Kernpunkt des Austrokorporatismus bezeichnet werden kann, liegt in der privilegierten paritätischen Einbindung in und der inhaltlichen Mitgestaltung von politischen Entscheidungen – basierend auf der Akkordierung zwischen den Verbänden und der Regierung (vgl. Tálos/Kittel 2001; Tálos 2005). Neben Teilen der Wirtschafts- und (Berufsaus-) Bildungspolitik gilt dies vor allem für die Sozialpolitik. Arbeitsrechtliche Regelungen basierten durchwegs und bis in die 1990er Jahre fast ausschließlich auf Kompromissen der großen Dachverbände (vgl. Tálos/Stromberger 2004; 2005).

Die politische Vermittlung verbandlicher Interessen erfolgte nicht zuletzt in einer Reihe von Institutionen, die der Implementation von Politik dienen: hier ist exemplarisch vor allem auf den Hauptverband der Sozialversicherungsträger zu verweisen. Die Gremien wurden von den involvierten Dachverbänden besetzt –

traditionell mit einer Mehrheit der ArbeitnehmervertreterInnen (siehe Obinger/Tálos 2006). VerbändevertreterInnen fanden sich auch in Fonds (z.B. Agrarpolitischer Fonds) und im Verwaltungsrat der Österreichischen Nationalbank.

Über die angeführten Ebenen hinaus bildete und bildet die traditionelle Vernetzung der Verbände mit jeweils nahestehenden Parteien, das sog. vertikale Netzwerk, einen wichtigen Zugangskanal für die politische Vermittlung gesellschaftlicher Interessen. Bestimmende parteipolitische AkteurInnen waren auch in früheren Tagen keineswegs bloß Anlaufadresse für Verbändeforderungen. Die inhaltlichen Positionierungen dieser Parteien waren in Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik wesentlich von den Verbänden beeinflusst. So bezog die Sozialdemokratie lange Zeit ihr sozialpolitisches *Know-how* von ÖGB und AK.

Problematisch war dieses System der Interessenvermittlung allerdings für AkteurInnen, deren Interessen nicht durch die Sozialpartnerschaft aggregierbar oder nicht durch das System zu vertreten waren. Dazu zählten insbesondere einzelne Unternehmungen, Nichtregierungsorganisationen, aber auch die Oppositionsparteien.

Einschneidende Veränderungen in diesem tradierten Muster der Interessenvermittlung auf politischer Ebene sind vor allem für die letzten Jahre konstatierbar – exemplarisch ablesbar am deutlich sinkenden Einfluss der großen Dachverbände, in erster Linie der ArbeitnehmerInnenseite, wie auch der sozialpartnerschaftlichen Kooperation und Akkordierung insgesamt. Diesbezügliche Ansätze zeichneten sich allerdings bereits in einem gewandelten interessenpolitischen Umfeld seit den 1980er Jahren ab – und zwar vor dem Hintergrund von Veränderungen in Wirtschaft und am Arbeitsmarkt ebenso wie auf der Ebene politischer Prioritäten. Im Gefolge der zweiten Erdölkrise Ende der 1970er Jahre erfuhr der österreichische Arbeitsmarkt mit dem Ende der Vollbeschäftigungssituation und der in der Folgezeit andauernd steigenden Erwerbslosigkeit eine einschneidende Zäsur. Im Zusammenhang mit der

Verschlechterung der Budgetsituation und der Krise der verstaatlichten Industrie zeichnet sich ein Paradigmenwechsel in den wirtschafts- und budgetpolitischen Prioritäten ab, der unter der erneut gebildeten Koalition zwischen SPÖ und ÖVP (1987-1999), vor allem im Kontext der Mitgliedschaft Österreichs in der EU noch deutlicher konturiert wurde (siehe Kittel/Tálos 1999; Tálos 2005). EU-Mitgliedschaft und wirtschaftliche Internationalisierung schlugen auf die Interessenpolitik durch, da damit die Handlungsspielräume der Regierung und entscheidungsrelevanter Verbände eingeengt, teilweise allerdings auch erweitert wurden.

Für die letzten 10 bis 15 Jahre ist zudem die Herausbildung neuer lobbyistischer Formen von Interessenvermittlung konstatabler – in erster Linie institutionalisiert in so genannten Public Affairs-Agenturen. Diese Agenturen operieren ausnahmslos von Wien aus und bestehen in Österreich aus zwei Gruppen: Die Public Affairs Society Austria (PASA) ist ein im Jahr 2004 erfolgter Zusammenschluss von PR-Agenturen mit Public Affairs-Dimension unter dem Dach des Public Relations-Verbands Austria (PRVA). Der ebenfalls 2004 entstandene Austrian Lobbying and Public Affairs Council (ALPAC) ist eine Art Konkurrenzverband zur PASA (vgl. auch Karlhofer in diesem Heft). Beide Verbände zusammen zählen Mitglieder aus 22 Agenturen – eine stolze Zahl für den begrenzten österreichischen Interessenvertretungsmarkt.

Eine weitere, weniger klar umrissene Gruppe neuer AkteurInnen sind einzelne Unternehmensvertretungen. Gemäß der Einschätzung von PolitikerInnen und VerbändevertreterInnen haben insbesondere die größeren, ehemals staatsnahen österreichischen Unternehmungen ihre Tätigkeiten um das Aufgabengebiet des innenpolitischen und internationalen Lobbyings erweitert. Gleiches gilt für die österreichischen Niederlassungen von multinationalen Unternehmungen wie Siemens oder Bosch. Diese Entwicklung ist quantitativ schwieriger zu erfassen – weil sich gerade Firmenabteilungen nicht unbedingt als Lobbyabteilungen klassifizieren lassen. Lobbying kann hier Teil der Rechtsabteilung oder der Kommunikationsabteilung sein.

Insgesamt werden aber vorrangig RepräsentantInnen neuer Sektoren als LobbyistInnen sichtbar.

Die angesprochenen Veränderungen des traditionellen Musters der Interessensvermittlung resultieren unseren Annahmen nach im wesentlichen aus zwei Bestimmungsfaktoren – der Europäisierung bzw. Globalisierung sowie dem veränderten Verhalten der österreichischen Regierung in politischen Entscheidungsprozessen.

Die Veränderung ließe sich erstens als Konsequenz des Zusammenwirkens von Globalisierungs- und Europäisierungserfahrungen mit der erfolgreichen Konkurrenzierung traditioneller VerbändeakteurInnen durch neue AkteurInnen interpretieren. Sollten die Sozialpartnerverbände den Bedarf ihrer Mitglieder an differenzierterer Interessenvertretung und der Berücksichtigung der neuen Komplexität politischen Entscheidens falsch eingeschätzt haben, könnte es sein, dass das offensive Auftreten der neuen AkteurInnen zu einer veränderten Marktposition der Verbände im ökonomischen Sinne geführt hat. In einem solchen Fall hätte die Europäisierung österreichischer Politik Auswirkungen auf den österreichischen Korporatismus. Ungeachtet dessen, dass eine Pluralisierung der Interessenvertretung in Österreich einen auf EU-Ebene längst präsenten Zustand der Differenzierung widerspiegelt, könnten österreichische AkteurInnen aus Erfahrungen mit der Interessensvermittlung auf der EU-Ebene gelernt und ihre Interessenvertretung auf nationaler Ebene entsprechend angepasst haben.

Unsere zweite Annahme geht dahin, dass die Veränderungen im Muster der Interessensvermittlung ganz wesentlich mit der veränderten innenpolitischen Konstellation zu tun haben: Regierung und Regierungsparteien könnten einschneidende Veränderungen der inhaltlichen und strategischen Optionen auf den Weg gebracht haben. Kurz gesagt: wir gehen davon aus, dass die Veränderungen durch eine veränderte politische Kräftekonstellation bzw. durch einen politisch induzierten Prozess bedingt wurden.

Eine derartige Ursachenforschung beantwortet noch nicht die Frage, welche Folgen die

veränderte Situation zeitigt. Können wir tatsächlich von einem Wandel vom Korporatismus in Richtung Lobbyismus sprechen, oder beobachten wir lediglich eine quantitative Pluralisierung von Interessensvertretungen in Österreich? Nehmen neue AkteurInnen bloß eine Nischenfunktion wahr oder hat deren Existenz auch zu einer inhaltlich veränderten politischen Debatte, zu einer komplexeren Interessenartikulation und zu neuen Anforderungen an InteressenvertreterInnen geführt? Die Beantwortung dieser Fragen wird uns helfen, die Veränderungen österreichischer Interessenvermittlung qualitativ einzuschätzen und damit Thesen zur Bedeutung des auch in anderen Ländern feststellbaren Wandels von korporatistischen zu lobbyistischen Beziehungen zwischen privaten und staatlichen Akteuren zu fundieren.

3. Korporatismus und Lobbyismus als Modi der Interessenvermittlung im Kontext der Europäisierung

Interessenvermittlungsforschung wird im nationalen wie internationalen Kontext weiterhin von der Verbändeforschung und im deutschsprachigen Raum von der Korporatismusforschung dominiert.

Die traditionellen Verbände, insbesondere Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnenvereinigungen, verlieren flächendeckend im politischen System an Bedeutung (vgl. Streeck/Höpner 2003). Diese Entwicklung geht einher mit einem mittlerweile auch von der Wissenschaft nachvollzogenen Wandel der Interessenvertretung von kollektivem zu mehr nicht-kollektivem, individualisiertem Handeln (vgl. Streeck/Höpner 2003; Winter 2004; Alemann 2000; Busch-Janser 2004). Allerdings beschränkt sich der Großteil der Studien auf eine Beschreibung der Veränderungen, ohne auch entsprechende Anpassungen der theoretischen Konzepte zur Erfassung der Interessenvermittlung vorzunehmen.

Eine Annäherung an die wichtigsten Unterschiede zwischen Korporatismus und Lobbyis-

mus hat von Winter (2004) versucht. Er hebt dabei in erster Linie den Wandel von kollektiver zu individuell-partikularer Interessenvertretung und den Wandel der inhaltlichen Kommunikation als Signal für eine lobbyistische Interessenvertretung hervor (vgl. Winter 2004). Davon ausgehend lässt sich eine definitorische Abgrenzung vornehmen, die wir bei der empirischen Untersuchung der Entwicklung der Interessenvermittlung in Österreich berücksichtigen werden.

Korporatistische Beziehungen sind von der institutionalisierten, formellen Beteiligung ausgewählter kollektiver AkteurInnen an verbindlichen politischen Entscheidungsprozessen und Entscheidungen geprägt. Zwar nutzen auch korporatistisch eingebundene Akteure mit großem Erfolg informelle Zugänge, doch verleihen ihnen institutionalisierte Beziehungen zu den politischen Entscheidungsträgern ein großes und für den Erfolg der Interessenvermittlung maßgebliches Gewicht. Einer dergestaltigen Beziehung liegt die normative Annahme zugrunde, dass die involvierten AkteurInnen die Interessenslage der bedeutsamsten betroffenen Bevölkerungsgruppen ausreichend repräsentativ widerspiegeln und damit auch eine ausbalancierte Wahrnehmung der Interessen ermöglicht wird (vgl. Czada 1994; Schmitter 1979; Streeck/Schmitter 1992). Im Vordergrund steht hier also die Form der Beziehung (formell/institutionalisiert) und der Charakter der Interessenvertretung als kollektive Repräsentation der Interessen durch bestimmte AkteurInnen. Deren Privilegierung und die Ausgrenzung anderer AkteurInnen signalisiert allerdings, dass die Realität von derartigen normativen Annahmen abweicht.

Lobbyistische Beziehungen sind durch informelle Beziehungen kollektiver und individuell-partikularer InteressenvertreterInnen mit verschiedensten politischen EntscheidungsträgerInnen charakterisiert und bestehen häufig in issue-spezifischen Netzwerken, sie sind aber keineswegs darauf beschränkt. Den so involvierten AkteurInnen fehlt in der Regel das politische Gewicht, das aus einer institutionellen Beteiligung an korporatistischen Beziehungen resultiert. Als Lobbyismus zu charakterisieren-

de Beziehungen sind durch eine informelle Kommunikationskultur gekennzeichnet, die sehr unterschiedliche, nicht-institutionalisierte Wege beschreitet und ebenso unterschiedliche Formen der Interessenvermittlung widerspiegelt, insbesondere jene individueller AkteurInnen (vgl. Tabelle 1). Ungeachtet des nicht bestehenden normativen Anspruchs auf eine allgemeine Repräsentation von Interessen zieht von Winter eine Verbindung von den beobachteten lobbyistischen Beziehungen zu den normativen Grundlagen des Pluralismus. Kurz gesagt: der Lobbyismus ermöglicht eine freie Vertretung aller vorhandenen Interessen, aus denen EntscheidungsträgerInnen die für sie plausibelsten oder konsensfähigsten auswählen können (Winter 2004). Andere Autoren warnen allerdings vor der Informalisierung von Politik, die mit der Ausweitung lobbyistischer Interessenvertretung einhergeht, weil dieser Art von Vertretung die Legitimation durch ein von WählerInnen ausgestelltes Mandat fehlt (vgl. Greven 2005; Pollak 2007). Das ist zwar auch bei Verbänden der Fall, doch können individuelle InteressenvertreterInnen nicht einmal aus der Repräsentation einer bestimmten Mitgliedschaft die Legitimation ziehen, durch die Vertretung dieser Mitgliedern einen zivilgesellschaftlichen Beitrag zur politischen Willensbildung zu leisten.

Aus wissenschaftlich-theoretischer Perspektive besteht also kein dem Korporatismus ebenbürtiges Lobbyismus-Konzept, doch weisen empirisch-deskriptive Studien auf eine Veränderung von Interessenvermittlung hin, die als Lobbyismus benannt wird und die nun einer theoretischen Analyse bedarf. Da der Schwerpunkt dieses Artikels auf einer empirischen Analyse, nicht auf der Theorieentwicklung liegt, können auch wir dieses Problem nicht auflösen. Wir bedienen uns der beiden Konzepte daher in ihrem Modellcharakter, deren Charakteristika uns helfen, eine Unterscheidung zwischen verschiedenen Strukturen der Interessenvermittlung vorzunehmen. Allerdings gehen wir davon aus, dass unsere Ergebnisse zur Entwicklung einer theoretischen Konzeption von Lobbyismus beitragen können.

Während der korporatistische Ansatz einen konzeptionellen Rahmen und ein spezifisches Modell beinhaltete, das lange Zeit als paradigmatisch in der Interessenvermittlungsforschung galt, steht Lobbyismus bislang lediglich für eine Art der Interessenvermittlung von kollektiven und individuellen Akteuren sowie für deren Beteiligung an politischen Prozessen und Entscheidungen informeller Natur. Wie zuvor erwähnt, ist dies ein Mangel und beschränkt auch die Analysekraft der hier vorgelegten empirischen Studie. Dennoch lassen sich auch von dem

Tabelle 1: Korporatismus und Lobbyismus

	Korporatismus	Lobbyismus
AkteurInnen	Ausgewählte Verbände	Kollektive und individuelle AkteurInnen: Public Affairs-Agenturen, FirmenvertreterInnen, Verbände, lose Netzwerke etc.
Beziehungen zu staatlichen AkteurInnen	Institutionalisierte Beziehungen zwischen ausgewählten Interessengruppen und staatlichen EntscheidungsträgerInnen	Informell; nicht institutionalisiert, mit verschiedensten EntscheidungsträgerInnen
Normative Annahme zum Beitrag zum politischen System	Repräsentativ, formell, beteiligt an verbindlichen Entscheidungen	Unklar; noch nicht ausreichend wissenschaftlich analysiert; Pluralisierung von Interessen artikulation vs. Informalisierung von Politik

bisher lediglich deskriptiv erfassten Lobbyismus inhaltliche Einflüsse auf politische Entscheidungen ableiten, die von jenen korporatistischer AkteurInnen zu unterscheiden sind.

Die österreichische Situation mit traditionell starker korporatistischer Vertretung, die zunehmend von neuen individuellen und nicht-institutionalisierten Akteuren ergänzt wird, deutet darauf hin, dass ein Wandel vom Korporatismus in Richtung Lobbyismus stattfindet. Dieser Wandel ist ablesbar sowohl an der Zurückdrängung der paritätischen Beteiligung der sozialpartnerschaftlich involvierten AkteurInnen an politischen Entscheidungen als auch an der Verbreitung neuer, lobbyistischer AkteurInnen.

Europäisierung soll in unserem Zusammenhang im Sinne Robert Ladrechts verstanden werden. Er versteht diese als inkrementellen Prozess, der Richtung und Form von Politik in einer Art verändert, dass europäische politische und ökonomische Dynamiken Teil der Organisationslogik nationaler Politik und politischer Entscheidungen werden (Ladrech 1994, 64). Europäische Integration und mit ihr einhergehende Regelungsmechanismen und Partizipationsweisen auf europäischer Ebene finden gewollt und ungewollt zunehmend Eingang in die nationalen politischen Systeme der Mitgliedstaaten (vgl. Kritzinger et al. 2004; Mair 2000; Börzel 2002; Falkner et al. 2005; Michalowitz 2007).

Europäisierung spielt in unserem Zusammenhang eine doppelte Rolle. Erstens geht es um die Europäisierung politischer Entscheidungen in Österreich, zweitens um die Europäisierung von AkteurInnenverhalten. Die Europäisierung politischen Entscheidens betrifft die Komplexitätszunahme österreichischer Politik, die durch Österreichs Beitritt zur EU entstanden ist und veränderte Anforderungen an die österreichischen AkteurInnen stellt. Die Europäisierung von AkteurInnenverhalten bezieht sich auf eine Verhaltensanpassung einzelner AkteurInnen aufgrund von Erfahrungen mit oder Einflüssen von der europäischen Ebene. Gerade die Europäisierung von AkteurInnen ist bisher vor allem im Zusammenhang mit Partei-

en analysiert worden. Parteienforscher untersuchten, ob der Faktor Europa einen Bedeutungszuwachs erlebt hat (salience) und ob sich dadurch die Positionen von Parteien verändert haben (vgl. Kritzinger et al. 2004; Kritzinger/Michalowitz 2005). Wie steht es um die Europäisierung der neuen gesellschaftlichen AkteurInnen, die in der bisherigen Forschung noch kaum berücksichtigt wurden?

Die im Folgenden präsentierten Ergebnisse beruhen auf dem Studium der websites von Public Affairs-Agenturverbänden und des PRVA, sowie auf Interviews mit Vertretern von Public Affairs-Agenturen, Sozialpartnerverbänden sowie PolitikerInnen, die zu ihrem Verhältnis zu den neuen AkteurInnen, den Gründen für ihre Etablierung und der Nische, die diese AkteurInnen haben einnehmen können, befragt wurden (vgl. Tabelle 2). Die Ergebnisse dieser Befragungen betonen einerseits strukturelle Veränderungen hinsichtlich der Anzahl und der Verknüpfung von AkteurInnen, Interessen und ihrer Vertretung. Andererseits werden inhaltliche Veränderungen deutlich, die einen Einfluss auf die Beratungs-, Mitgestaltungs- und Politikimplementierungsfunktion der Sozialpartnerverbände signalisieren. Durch die Konkretisierung der Rolle der neuen AkteurInnen kann ein Beitrag zur Analyse der Veränderungen geleistet werden.

Die Antworten wurden aufgenommen, per Ergebnisprotokoll verschriftlicht und anschließend zunächst nach Akteurstyp (Verband, Agentur, Politiker) verglichen. Die so gewonnenen, aggregierten Resultate pro Akteurstyp wurden wiederum mit den Antworten anderer Akteurstypen, insbesondere mit Bezug auf Fragen zu den jeweils anderen AkteurInnen, abgeglichen, um Gegenproben zu erhalten. Mangels Platz können die Ergebnisse im Folgenden nicht im Detail wiedergegeben werden. Wir haben uns daher auf Aussagen beschränkt, die von allen InterviewpartnerInnen gleichermaßen gemacht oder unterstützt wurden, sowie auf Informationen von spezifischen AkteurInnenkategorien, die von einzelnen Interviewpartnern anderer AkteurInnenkategorien plausibel bestätigt worden sind.

Tabelle 2: Interviewfragen an politische und private AkteurInnen in der österreichischen Interessenvermittlung

Interviews mit staatlichen AkteurInnen	Interviews mit privaten AkteurInnen (neue AkteurInnen und Sozialpartner)
<ul style="list-style-type: none"> • Welche Art von Kontakt haben Sie mit Politikberatungsagenturen? • Wie unterscheidet sich dieser Kontakt von dem mit den Sozialpartnern/Verbänden? • Was für ein Verhältnis haben Sie zu Verbänden? • Warum unterhalten Sie sich mit PolitikberaterInnen – was haben Sie davon? • Welche Rolle spielen Ihrer Meinung nach Politikberatungsagenturen? Welche Nische nehmen die im Feld der Interessenvertretung ein? • Wie funktioniert Public Affairs im Parlament? Welche Bedeutung spielt Interessenvertretung Ihnen gegenüber im Vergleich mit der Interessenvertretung gegenüber den Kabinetten? • Hat sich da etwas verändert – oder wird da nur etwas anders deklariert, was immer schon auf diese Art und Weise getan wurde? • Bestehen Unterschiede je nach Politikfeld? Wenn ja, welche, und in welchen Politikfeldern? Warum? • Grundlegende Veränderung im Verhältnis Staat/externe AkteurInnen in Österreich? • Warum? • Wenn nicht, warum gibt es auf einmal Public Affairs-Firmen? • Wie fügt sich da Landesebene/EU-Ebene ein? • Hat ein Wandel der Interessenvertretung stattgefunden? • Rolle EU-Mitgliedschaft Österreichs? Einflüsse auf Politik/auf Professionalisierung Interessenvertretung (durch Lernen)? • Rolle FPÖ-Erfolg – Aufbrechen Korporatismus? 	<ul style="list-style-type: none"> • Warum sind Sie in Politikberatung in Österreich eingestiegen? Wo war Ihre Nische – und warum? • Was genau tun Sie – welche Funktionen nehmen Sie für Ihre Kunden wahr? • Seit wann gibt es Sie – wie fügt sich das in das Gesamtbild der Public Affairs-Sparte in Österreich ein? • Welche Politikfelder betreuen Sie? • Gibt es unterschiedliche Ausprägungen/Chancen für Public Affairs in unterschiedlichen Politikfeldern? Warum? • Wie funktioniert Public Affairs in Ihren Politikfeldern? • Hat sich da etwas verändert – oder benennen Sie nur etwas anders, was Sie immer schon auf diese Art und Weise getan haben? • Warum sind Politikberatungsfirmen und andere neue AkteurInnen in Österreich erfolgreich? • Welche Rolle spielen politische Themen? Gibt es da Unterschiede – z.B. je nach EU-Bezug? • Rolle Sozialpartnerschaft/ Verbände? Veränderung dieser Rolle? • Was für ein Verhältnis haben Sie zu Verbänden? • Was machen Sie besser/weniger gut als die Verbände (oder Politikberatungsagenturen)? • Rolle EU-Mitgliedschaft Österreichs? Einflüsse auf Politik/auf Professionalisierung Interessenvertretung (durch Lernen)? • Rolle FPÖ-Erfolg – Aufbrechen Korporatismus? • Wen lobbyieren Sie (Ministerien oder Parteien?)? • Wie reagieren die auf Sie? • Grundlegende Veränderung im Verhältnis Staat/externe AkteurInnen in Österreich? Warum?

4. Bestimmungsfaktoren der Veränderungen des traditionellen Musters der Interessenvermittlung in Österreich

4.1. Europäisierung – Globalisierung und ihre Auswirkungen auf Interessenpolitik: neue AkteurInnen in der Interessenartikulation und Interessenvermittlung

Mit dem EU-Beitritt ging eine Verlagerung zentraler wirtschafts- und budgetpolitischer Entscheidungen auf die Gemeinschaftsebene

einher. Steigende Arbeitslosigkeit, die Krise der verstaatlichten Industrie, wirtschaftliche Internationalisierung, Prioritätenwechsel und die Zuspitzung der Verteilungsfragen bei niedrigem Wirtschaftswachstum schwächten insbesondere die Gewerkschaften. Dies deshalb, weil deren zentraler Aktionsradius traditionell im nationalstaatlichen Rahmen angesiedelt war und ist. Österreichs große Dachverbände, die in den Nachkriegsjahrzehnten zu zentralen sozial- und wirtschaftspolitischen AkteurInnen geworden sind, schlitterten zudem in den 1990er Jahren innerverbandlich wie auch in der breiten Öffent-

lichkeit in eine veritable Legitimationskrise (vgl. Karlhofer/Tálos 2006), die ihren politischen Einfluss merkbar minderte (Beispiele: Sparpakete 1995/96, Pensionsreform 1997).

Die EU-Mitgliedschaft hat durch Kompetenzverlagerung nicht nur den traditionellen Handlungs- und Verhandlungsspielraum der Verbände eingeengt, sondern auch das institutionelle Netzwerk der Sozialpartnerschaft teilweise erodieren lassen. Der Preisunterausschuss entbehrte unter EU-Bedingungen jeglicher Grundlage, die Regierung verlor ihr Interesse an der Paritätischen Kommission. Letztere „verblüht“ in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre ohne öffentliches Aufsehen. Das Lobbying auf Gemeinschaftsebene wurde für die Verbandspolitik wichtiger. Das Interesse an dem traditionellen korporatistischen Muster erlahmte demzufolge vor allem bei den industriellen, aber auch bei den landwirtschaftlichen Interessenvertretungen. Ungeachtet dieser merkbaren Veränderungen in der Verbändelandschaft bzw. des Bedeutungsverlustes der großen Interessenorganisationen zeichneten sich vorerst keine interessenpolitischen Alternativen und Konkurrenten ab.

Allerdings erweiterte sich im Laufe der vergangenen 10 bis 15 Jahre die „Landschaft“ der Interessensvertreter – in erster Linie durch so genannte Public Affairs-Agenturen. Eine weitere, weniger klar umrissene Gruppe neuer AkteurInnen sind einzelne Unternehmensvertretungen. Damit fand eine Pluralisierung insbesondere von Wirtschaftsinteressen statt, da einzelne Unternehmungen in zunehmendem Maße neben ihrer Vertretung durch die sozialpartnerschaftlich involvierten Verbände ihre speziellen Interessen vertreten sehen wollten. Die kommunikative Aufbereitung genuiner Firmeninteressen konnten nur neue, eigenständige AkteurInnen übernehmen, da die traditionellen Interessenorganisationen für die Pauschalvertretung der jeweiligen Branche zuständig sind und sich in der Konsequenz nicht auf die Seite einzelner Mitglieder stellen konnten. Selbst diese Verbände begannen in der Folge Dienste von Individualvertretungen zu nutzen, meist in Fragen der Öffentlichkeitsarbeit.

Es entstanden auch neue Verbindungen: Sozialpartnerverbände und einzelne Firmen suchen zunehmend die Kooperation mit Public Affairs-Agenturen. FirmenvertreterInnen vermitteln ihre Interessen sowohl als KundInnen von Agenturen als auch als RepräsentantInnen ihrer AuftraggeberInnen in der jeweiligen sozialpartnerschaftlichen Vertretung.⁴

Der große Unterschied zwischen den in Österreich agierenden Politikberatungsagenturen und den sozialpartnerschaftlichen Verbänden besteht in der rein wirtschaftlichen Verbindung zu ihrer KundInnen. Während Verbände für ein bestimmtes mitgliedschaftliches Interesse stehen, geht es bei der Arbeit von Agenturen um die Ausführung eines bezahlten Auftrags für eine Kundin oder einen Kunden. Eine Agentur steht also nicht selbst für ein Interesse ein, sondern spricht jeweils im Namen einer KundIn. Zwar liegt es im Interesse der Agenturen, Interessenkonflikte zwischen KundInnen zu vermeiden, doch ist es einer Agentur prinzipiell möglich, gegensätzliche Positionen für verschiedene KundInnen einzunehmen.

Genau für diesen Zweck werden sie auch engagiert. Sie verfügen über die Kontakte und Mittel, einen Zugang zu politischen EntscheidungsträgerInnen zu verschaffen und zu verstehen, welche Argumente zu einem Verhandlungserfolg führen können. Agenturen setzen stark auf ehemalige PolitikerInnen bzw. ehemalige MitarbeiterInnen von PolitikerInnen – z.B. Christof Zernatto oder Dietmar Ecker – und können so Elite-Netzwerke nutzen, die in Österreich immer vorhanden waren, losgelöst von den für einzelne KundInnen als Nachteile eines Verbandes anzusehenden Bedingungen, wie der Ideologiebindung und der Abhängigkeit von einer Mehrheit unter den MitgliederInnen. Hier besteht also ein rein geschäftlicher Kontakt. Agenturen vermitteln das *Know-how* zur Interessenvertretung an KundInnen, sind aber selbst weder durch ihre KundInnen noch durch eine andersgeartete Mitglied- oder Wählerschaft für die Beteiligung am politischen Entscheidungsprozess legitimiert.

Agenturen sind stärker international vernetzt als manche Verbände. Den Agentur-websites,

aber auch den Interviews sind vielfältige europäische und internationale Verflechtungen im Public Affairs-Bereich zu entnehmen. Die Agentur Pleon Publico ist beispielsweise in ein europaweites Netzwerk eingebunden, das zwar auf inhabergeführten Einzelagenturen aufbaut, jedoch im engen Zusammenhang steht. Ähnlich kooperiert die Agentur Kovar&Köppel mit BeratungsagenturpartnerInnen in Berlin und Brüssel und ist darüber hinaus durch das Verbandsengagement in ALPAC mit europäischen und außereuropäischen Public Affairs-Netzwerken verbunden. Die Agentur Ecker & Partner ist wiederum die Partneragentur der großen europäischen Public Affairs-Firma Hill & Knowlton. Dieses internationale Element ist in einigen Agenturen stärker als in anderen ausgeprägt – in einigen Fällen beruht die Vernetzung lediglich auf der kostenpflichtigen Erlaubnis, das Logo des internationalen Partners auf der eigenen Website zu führen. Das Etikett der Internationalität mag daher keine starke Bedeutung für die tatsächlichen Aktivitäten einer Agentur haben, doch allein für die KundInnen scheint die Verbindung einer Agentur mit einem europa- oder weltweiten Agenturnetzwerk ein Qualitätsmerkmal zu sein – und damit zum weiteren Bedeutungsverlust von Verbänden zugunsten von Agenturen und anderen individuellen AkteurInnen beizutragen. Alle Agentur-InterviewpartnerInnen bestätigten ein besonders starkes Engagement für KundInnen mit internationaler Public-Affairs-Erfahrung. Diese KundInnen kennen erstens den potentiellen Nutzen von Public-Affairs-Agenturen, zweitens ist davon auszugehen, dass die internationale Vernetzung mit ihnen bereits bekannten Public-Affairs-Beratungen einen zusätzlichen Ausschlag der Präferenz zugunsten der jeweiligen österreichischen Partneragentur gibt. Daneben gibt es auch Agenturen, die ganz bewusst auf eine Eigendarstellung als professionelle Public Affairs-SpezialistInnen setzen und auf eine amerikanische Ausbildung und Ausübung ihres Berufes in Österreich setzen.

Entsprechend ist mit den österreichischen Public Affairs-Agenturen ein Akteur in Erscheinung getreten, der von den Betroffenen größ-

tenteils als ein komplementäres Element zur traditionellen Interessenvertretung angesehen wird, aber im Konfliktfall auch eine Konkurrenz darstellt bzw. darstellen kann. Insgesamt wird damit das AkteurInnennetzwerk zur Beeinflussung politischer Prozesse erweitert. Diese AkteurIn unterscheidet sich allerdings durch seine kommerzielle Ausrichtung stark von der Einbindung sozialpartnerschaftlicher Verbände in die Politik. Die auftragsorientierte Interessenvertretung ist ein qualitativer Unterschied des Lobbyismus zum Korporatismus. Verbände vertreten zwar ebenfalls Spezialinteressen, sind aber zumindest durch ihre Mitgliedschaft durch eine Mehrheit der Betroffenen mit dieser Vertretung beauftragt und entsprechend als Betroffenenvertretung für PolitikerInnen einschätzbar. Public Affairs-Agenturen sprechen für unterschiedliche KundInnen und machen sich ein Marketing-, PR- und Public Affairs-*Know how* zunutze, um Kommunikation effektiv zu formen. Sie besitzen also erstens eine sehr viel schwächere politische Legitimation als andere Interessenvertretungen, zweitens besitzen sie aber eine Kommunikationsprofessionalität, durch die sie möglicherweise mehr Einfluss auf die politische Willensbildung erlangen können als ihren jeweiligen Kunden zusteht.

Firmen vertreten ihre Interessen jedoch auch selbst. Sofern In-Haus-Lobbying⁵ einzelner Firmen bekannt ist, fällt auf, dass es sich dabei zum überwiegenden Teil um große Unternehmungen handelt, die entweder aufgrund von neuen, auf EU-Ebene entworfenen und ihr Geschäft betreffenden Rechtsvorschriften bereits ihre Erfahrungen mit EU-Interessensvertretung gesammelt haben oder als Teil einer größeren Public Affairs-Abteilung mit VertreterInnen in verschiedenen politischen Systemen verschiedene Public Affairs-Praktiken kennengelernt haben.

Dabei können eine Reihe von Parallelen gezogen werden: In Brüssel nehmen In-Haus-LobbyistInnen insbesondere spezielle Beobachtungsaufgaben für ihre ArbeitgeberInnen wahr, mit besonders starken Bindungen zu den Ständigen Vertretungen ihres Mitgliedstaates. Ihre Funktion ist einerseits eine spezielle und unabhängige Interessenvertretung für ihr Unterneh-

men, andererseits üben sie Kooperations- und Kontrollfunktionen im Zusammenhang mit europäischen Verbänden und Public Affairs-Beratungsagenturen (vgl. Michalowitz 2004) aus. Darüber hinaus stellen In-Haus-LobbyistInnen auch eine Rückfalloption dar, wenn das Lobbying des Verbands scheitert oder die Arbeit der europäischen Verbände aus anderen Gründen als ungenügend oder nicht ausreichend im Interesse der Firma angesehen wird. Auch versuchen Unternehmen über ihre In-Haus-LobbyistInnen stärkeren Einfluss auf die Verbandsarbeit insgesamt zu nehmen – dies kann von zusätzlicher Unterstützung bis hin zur Dominanz der Verbände reichen (Michalowitz 2007).

Public Affairs-Agenturen auf EU-Ebene erfüllen in erster Linie eine beratende und unterstützende Rolle für die unterschiedlichen Stadien einer Lobbyingstrategie. Aktives Lobbying betreiben Beratungsagenturen gewöhnlich nicht, stellen jedoch Kontakte her und planen Lobbyingstrategien, die dann von den KlientInnen selbst vertreten werden müssen (vgl. ebd.).

Auf europäischer Ebene hat sich demzufolge eine Aufgabenteilung zwischen Verbänden, In-Haus-LobbyistInnen und Public-Affairs-Agenturen herausgebildet, die entsprechend simultan von den KlientInnen genutzt wird. Je nach einsetzbaren Ressourcen und benötigten Fähigkeiten wird unterschiedliches Gewicht auf die Verbandsvertretung, das eigene Lobbying oder auf den Einsatz einer Agentur gelegt. Der Verband dient der besonderen Informationserfassung und ihm werden Lobbyingaufgaben komplett überlassen, die die In-Haus-LobbyistInnen nicht übernehmen kann. In-Haus-LobbyistInnen wiederum konzentrieren sich auf die für ihr Unternehmen wichtigsten politischen Entwicklungen, bedienen die nationalen Interessen in Brüssel und fungieren als Kontrolle und Sicherheitsnetz für den Fall, dass Verband oder Public Affairs-Agenturen versagen sollten. Agenturen wiederum ergänzen die Arbeit von In-Haus-LobbyistInnen und Verbänden, spielen eine besondere Rolle zu Anfang des Engagements eines Unternehmens oder Verbands in Brüssel und sind beratend tätig, um Lob-

byingstrategien zu entwerfen und zu optimieren (vgl. ebd.).

AkteurInnen, die auf österreichischer Ebene auf In-Haus-LobbyistInnen und Agenturen zurückgreifen, sind häufig auch in Brüssel aktiv und scheinen das dort erfolgreiche Muster der Interessensvertretung nun auch in Wien nutzbar machen zu wollen. Davon können wiederum österreichische AkteurInnen lernen – und dadurch den Alleinvertretungsanspruch der Verbände in Frage stellen.

Eine Aufgabenteilung ist jedoch auch in Österreich offensichtlich. Die Rolle der neuen AkteurInnen als BeraterInnen von Sozialpartnerverbänden und Wirtschaftsunternehmen ist besonders auffällig und wird von den InterviewpartnerInnen auf zwei Notwendigkeiten zurückgeführt, die insbesondere mit der Komplexitätszunahme politischen Entscheidens in Zusammenhang stehen:

Erstens haben nach Interpretation sowohl befragter PolitikerInnen als auch von VerbändevertreterInnen und AgenturrepräsentantInnen die Internationalisierung und die zunehmende Komplexität von Politik zu einem verstärkten Bedarf an professioneller Verhandlungs- und Argumentationsfähigkeit geführt – eine Art von Übersetzungsdienst für die Bedürfnisse vor allem wirtschaftlicher AkteurInnen.⁶ Für die jeweiligen wirtschaftlichen Branchen hätten diese Funktion zwar auch die Sozialpartnerverbände wahrnehmen können, doch reagierten diese oft zu spät auf die veränderte Situation. Auch einzelne Firmen bemühten sich nun stärker um Sachverständnis, um politische Prozesse zu verstehen und ihren Interessen dort Gehör zu verschaffen.

Zweitens ist für InteressenvertreterInnen wie für PolitikerInnen die kommunikative Aufbereitung von Informationen zunehmend wichtiger geworden. Komplexere politische Entscheidungsprozesse erfordern einerseits eine komplexere Darstellung der Interessensfacetten, andererseits gerade aufgrund der Komplexität eine adäquate Aufbereitung dieser Informationen für die jeweiligen AdressatInnen. Die InterviewpartnerInnen waren sich darin einig, dass gerade Public Affairs-Agenturen eine hohe

Professionalität in der kommunikativen Gestaltung von Argumenten und damit in der professionellen Aufbereitung von Informationen besitzen. Öffentliche und private AkteurInnen bestätigten, dass Politik zunehmend von einem medialen Druck begleitet wird, und stimmten deshalb darin überein, dass eine Kommunikationsstrategie zu den wichtigsten Instrumenten österreichischer Interessenvertretung zählt.⁷ Agenturen sind für die Entwicklung von Kommunikationsstrategien und insbesondere für eine Erklärung der verbandsinternen Strategien und Argumente in der Öffentlichkeit und gegenüber den eigenen MitgliederInnen auch für sozialpartnerschaftliche Verbände wichtig geworden.⁸

Die Ergebnisse unserer Befragungen lassen also strukturelle Veränderungen hinsichtlich der Anzahl und des Spektrums von Interessenvertretungen wie auch betreffend der Verknüpfung von AkteurInnen, erkennen.

Die Parallelität der verschiedenen Entwicklungen – der Beitritt Österreichs zur EU, die Etablierung neuer AkteurInnen in Österreichs Interessenvermittlung und eine Ausgestaltung der Interessenvermittlung dieser AkteurInnen, die eine Verbindung zur Interessenvermittlung auf EU-Ebene nahe legt – untermauert unsere Annahme, dass eine Europäisierung österreichischer Interessenvermittlung stattgefunden hat, die von zwei Seiten ausgeht. Zunächst haben sich die Anforderungen österreichischer Politik aufgrund des Beitritts geändert. Ferner hat die Zusammenarbeit oder jedenfalls das Kennenlernen von Public Affairs-Praktiken auf EU-Ebene zu einer Aufnahme neuer Elemente der Interessenvermittlung geführt. Damit könnte der von uns vermutete Wandel von Korporatismus zu Lobbyismus in Österreich ein Indiz dafür sein, dass lobbyistische Beziehungen eine notwendige Weiterentwicklung von Interessenvermittlungsstrukturen eines Landes im europäischen und globalen Kontext sind, weil sowohl politische EntscheidungsträgerInnen als auch betroffene private AkteurInnen eines differenzierteren Austauschs bedürfen als ihnen das traditionelle Muster des Korporatismus geboten hat. Die Bewertung der Pluralisierung

österreichischer Interessenvertretung als positiv oder negativ für das österreichische politische System ist nicht Aufgabe dieses Artikels. Dennoch ist zu vermerken, dass die nachgezeichnete Entwicklung zwei Seiten besitzt: war der österreichische Korporatismus nicht ausreichend repräsentativ für die heterogenen Interessen der Mitglieder sozialpartnerschaftlicher Verbände, birgt das Auftreten der neuen AkteurInnen nun die Gefahr eines Ungleichgewichts der Einflussnahme durch Einzelinteressen. Wenn es PolitikerInnen nicht gelingt, strategisch kluge Kommunikation und politisch tragfähige Argumentation voneinander zu unterscheiden, ist zwar die österreichische Interessenvermittlung ausgewogener geworden, politisches Entscheiden dagegen weniger gemeinwohlorientiert.

4.2. *Änderungen in der politischen*

Konfiguration: Bedeutungsverlust des traditionellen Musters der politischen Interessenvermittlung

Die Auswirkungen des eingangs beschriebenen veränderten Umfeldes betrafen nicht nur die Bedingungen und Möglichkeiten der entscheidungsrelevanten Interessenorganisationen, sondern auch des Musters der Sozialpartnerschaft selbst. An politischen Entscheidungen ist ablesbar (vgl. Tálos/Kittel 2001), dass die Tradition der Einbindung von Verbänden zwar in den 1990er Jahren noch fortgeführt worden war. Deren Rolle hatte sich allerdings bereits partiell verändert: Akkordierungen zwischen Verbänden und Regierung sowie zwischen den Verbänden selbst wurden weniger oft realisiert und kamen bei weniger Materien zustande (vgl. ebd.). Darüber hinaus war unübersehbar, dass im veränderten wirtschaftlichen Umfeld die Interessen von Regierung und Unternehmerverbänden eine merkbar größere Nähe aufwiesen, als die der Gewerkschaften.

Der Wandel des interessenpolitischen Umfeldes ab dem Jahr 2000 liegt weniger auf der Ebene der schon in den 1990er Jahren einschnei-

dend veränderten äußeren Bedingungen (z.B. wirtschaftliche Verflechtung, Transnationalisierung von Entscheidungskompetenzen) als vielmehr auf der Ebene der innerstaatlichen Entwicklungen. Die für die Zweite Republik erstmalige Koalition von ÖVP und FPÖ trat mit dem expliziten Anspruch „Österreich neu regieren“ an (vgl. Obinger/Tálos 2006; Karhofer/Tálos 2006). Mit der FPÖ kam eine Partei in die Regierung, die seit ihren Anfängen Mitte der 1950er Jahre für eine Reduzierung des politischen Einflusses der Verbände optierte. Mit der Regierungsbeteiligung hatte sie dazu reichlich Möglichkeiten und Gelegenheit. Die induzierten Veränderungen betrafen alle drei Ebenen politischer Interessenvermittlung. Für die Ebene der Beratung ist konstatierbar, dass die Erosion des sozialpartnerschaftlichen Institutionensystems in der Regierungszeit von Schwarz-Blau (2000–2006) eine deutliche Zuspitzung erfahren hat. Vom einstigen institutionellen Flaggschiff der österreichischen Sozialpartnerschaft, der Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen, ist nicht mehr viel übrig geblieben. Das Beschlussorgan, die Vollversammlung der Paritätischen Kommission, besteht zwar nach wie vor als formales Konstrukt, das zum Kompetenzbereich des Wirtschaftsministeriums zählt, ist realiter allerdings inexistent. Akkordierungen in wichtigen Fragen erfolgten früher oft im Rahmen informeller Spitzengespräche, der sogenannten Präsidentenvorbesprechung, die organisatorisch meist im Vorfeld der Sitzungen der Paritätischen Kommission statt fanden. Mit der Erosion der Paritätischen Kommission, der realen Inexistenz der Vollversammlung wie auch dem Kompetenz- und Einflussverlust verbandlicher Mitgestaltung ging auch der Bedeutungsverlust dieser Institution einher. Wenn überhaupt finden Spitzengespräche zur Meinungsbildung und als „Feuerwehraktion“ (so z.B. beim Arbeitskonflikt bei der Fluggesellschaft AUA im Jahr 2003) im Wesentlichen nur mehr zwischen dem Präsidenten des ÖGB und der WKÖ statt.

Im Hauptverband der Sozialversicherungsträger ist es durch Beschluss der schwarz-blauen Regierung zu einer merkbaren Verschiebung

des verbandlichen Einflussgewichtes gekommen. Anstelle der bisherigen, seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert bestehenden Mehrheit der ArbeitnehmerInnenvertreterInnen in der Selbstverwaltung trat eine Parität zwischen Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnenvertretung. Realiter wurde damit die Kräfteverteilung sowohl zugunsten der UnternehmerInnenvertreterInnen als auch zugunsten der ÖVP-nahestehenden VertreterInnen verschoben.

Der lange Zeit wichtigste inhaltliche „Brain-trust“ der Sozialpartnervverbände, der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, besteht weiterhin – allerdings mit seit einigen Jahren merkbar reduziertem Aktivitätsradius. Ungeachtet punktueller Aktivitäten und der grundsätzlichen Gesprächsfähigkeit der involvierten ExpertInnen ist die Entwicklung des Beirates vor allem ein Beleg dafür, dass die Beratungsfunktion und -kompetenz, kurz gesagt die sozialpartnerschaftlich abgestimmte Expertise, insgesamt merkbar an Bedeutung verloren hat. Regierung bzw. einzelne Ressorts bedienen sich vielfach und zunehmend öfters der Expertise nicht-verbändegebundener ExpertInnen bzw. externer BeraterInnen (vgl. z.B. Marin/Prinz 2003, 162ff.). Damit wurde im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess nicht nur das Gewicht von Partikular- und Individualinteressen, sondern zugleich auch die Instrumentalisierbarkeit von ExpertInnen für Legitimationszwecke der Regierung (z.B. Paket sozialer Treffsicherheit 2000, Pensionsreformen 2003 und 2004) erhöht. Die politische Verbindlichkeit verbandsunabhängiger Expertise kann vergleichsweise geringer eingeschätzt werden als die von ExpertInnen der großen Dachverbände.

Der Bedeutungsverlust des Beirates resultiert teilweise auch daraus, dass sich die verbandlichen Vorstellungen über die Ausrichtung und Strategien politischer Steuerung verändert haben und der inhaltliche Dissens zwischen den großen Dachverbänden größer geworden ist. Dies blieb nicht ohne Auswirkungen auf Prozesse der Kompromissfindung.

Feststellbar ist, dass nicht nur das sozialpartnerschaftliche Netzwerk eingeschränkt, son-

dern auch der verbandliche Einfluss in Institutionen geschwächt wurde. An zwei Beispielen aufgezeigt:

Eine Einrichtung, in der die Rolle der Beratung ausschließlich bei den Sozialpartnerverbänden lag, war der Paritätische Ausschuss für Kartellrechtsfragen. Dieser wurde im Jahr 2002 abgeschafft. In der neu geschaffenen Wettbewerbskommission besteht diese Privilegierung nicht mehr. Von acht Mitgliedern stellen die Wirtschafts- und Arbeiterkammer zusammen die Hälfte.

Die Mitarbeit der Sozialpartnerverbände, die im Bereich der Forschungs- und Technologiepolitik bis zum Jahr 2000 breit institutionalisiert war, wurde in den letzten Jahren durch organisatorische Änderungen stark eingeschränkt. Ein Teil der Organisationen wurde abgeschafft (wie der Innovations- und Technologiefonds), andere neu formiert und dabei der Einfluss der Verbände reduziert (vgl. Gottweis/ Latzer 2006).

Mit der Erosion tradierter Institutionen sozialpartnerschaftlicher Zusammenarbeit korrespondiert die Etablierung neuer Gesprächsforen durch die Regierung: so genannte Reformdialoge, Runde Tische und Gipfeltreffen. Diese Formen unterscheiden sich in Charakter und Stellenwert wesentlich von der traditionellen sozialpartnerschaftlichen Verhandlungskultur. Das meist breitere Spektrum der Teilnehmer deutet auf den Verlust der privilegierten Position der Sozialpartnerverbände hin. Es besteht bei ExpertInnen durchwegs Übereinstimmung (vgl. Tálos 2005), dass diese Veranstaltungen Event- und Showcharakter haben. Im Fall themenspezifischer Runder Tische mit Vertretung von Regierung und Dachverbänden ist der Verhandlungsspielraum meist durch strikte inhaltliche Regierungsvorgaben eng begrenzt. Bei der sogenannten Pensionssicherungsreform aus 2003 waren seitens der Regierung substanzielle Verhandlungen mit den Dachverbänden vorerst nicht vorgesehen. Erst nach öffentlicher Kritik und Einspruch des damaligen Bundespräsidenten wurde ein Runder Tisch in dieser Angelegenheit etabliert (siehe Tálos/ Stromberger 2004), der aufgrund unüberbrückbarer Differenzen zwischen Regierung und Arbeit-

nehmerInnenvertretungen im Dissens endete. Die Regierung setzte ihre Optionen mit ihrer parlamentarischen Mehrheit durch.

Letzteres ist Ausdruck dafür, dass Veränderungen insbesondere die Ebene der politischen Mitwirkung und Mitgestaltung betreffen. Brüche im traditionellen Muster der politischen Interessenvermittlung zeichnen sich vor allem auf Ebene der privilegierten paritätischen Einbindung der großen Dachverbände und der verbandlichen Mitgestaltung von politischen Entscheidungen ab. Selbst das formelle Begutachtungsrecht der Kammern bei Regierungsvorhaben wurde in den beiden ersten Jahren der schwarz-blauen Koalition in großem Stil umgangen. Erst im Gefolge des für den ÖGB sehr guten Ergebnisses der Mitgliederbefragung im Herbst 2001 (vgl. Ulrich 2003; Horaczek 2006) und öffentlicher Kritik kam es zur Wiederbelebung der Begutachtungspraxis. Die ArbeitnehmerInnenorganisationen waren von dieser Einschränkung ungleich stärker betroffen als die ArbeitgeberInnenvertreterInnen, die ihr Netzwerk mit der Regierungspartei ÖVP zur politischen Interessenvermittlung nutzen konnten. Für diese Schieflage zwischen den Dachverbänden steht nicht zuletzt auch der FPÖ-Vorstoß, die Einnahmen der Arbeiterkammern (Arbeiterkammerumlage) radikal um 40% zu kürzen. Das erste Mal in der Geschichte der Kammern wurde eine (wenn auch inhaltlich weitgehend substanzlose) Novelle des Arbeiterkammergesetzes beschlossen, ohne jegliche Einbeziehung der RepräsentantInnen dieser Organisation (vgl. Karlhofer/Tálos 2006, 103f.).

Die informellen Wege der Mitbeteiligung an politischen Entscheidungsprozessen, die traditionell den sozialpartnerschaftlichen Stil stärker prägten und den wichtigsten Einflusskanal darstellten, waren für Gewerkschaften und Arbeiterkammern weitgehend blockiert. Die Parität der Einbindung der Verbände in politische Entscheidungsprozesse kam nur noch selten zum Tragen.

Der Weg substanzieller Verhandlungen und der verbandlichen Mitgestaltung wurde zwar nicht gänzlich verlassen, er wurde allerdings von der Regel zur Ausnahme. Diese Zäsur betrifft

selbst den bisher wichtigsten Bereich sozialpartnerschaftlicher Mitgestaltung, die Sozialpolitik, vor allem bei den Materien der Arbeitsmarkt-, Gleichbehandlungs- und Arbeitsrechtspolitik (vgl. Tálos/Stromberger 2005; Obinger/Tálos 2006). Bei letzterer Materie war der Einfluss traditionell am stärksten. Abgesehen von der geänderten Konstellation, dass ein Teil der arbeitsrechtlichen Regelungen nunmehr in den Kompetenzbereich der EU fällt, zeigt sich der Bruch vor allem an den Novellierungen des österreichischen Arbeitsrechtes: der Verhandlungsspielraum war hier durch inhaltliche Vorgaben der Regierung meist eng abgesteckt, und die Kompromissbereitschaft der Regierung sehr gering. Die Dachverbände wurden zwar formell eingebunden, ihre einstige privilegierte und gemeinsame Einbindung mit inhaltlichem Mitgestaltungsspielraum war allerdings stark eingeschränkt. Auch die (bipartistische) Akkordierung zwischen den Dachverbänden war zur Ausnahme geworden.

Empirische Indikatoren sind zum einen die feststellbaren Veränderungen im parlamentarischen Abstimmungsverhalten: Von insgesamt 31 arbeitsrechtlichen Gesetzen wurden in der XXI. Gesetzgebungsperiode (2000 bis 2002) 17 nur mit den Stimmen der Regierung und elf einstimmig beschlossen. In der letzten Gesetzgebungsperiode (2003 bis 2006) erfolgte die Beschlussfassung bei insgesamt 26 arbeitsrechtlichen Gesetzen in zehn Fällen mit Stimmenmehrheit der Regierungsparteien und in zehn Fällen einstimmig. Dies unterstreicht, dass im Unterschied zu früher die Regierung auch im Bereich des Arbeitsrechtes ihre parlamentarische Mehrheit ungleich häufiger einsetzte (vgl. Obinger/Tálos 2006, 208; generell: Müller/Jenny 2004). Ein empirischer Indikator ist zum anderen das veränderte Ausmaß und die veränderte Intensität der inhaltlichen Mitgestaltung der Verbände auf dem Weg sozialpartnerschaftlicher Akkordierung. Traditionell waren Novellierungen des Arbeitsrechtes annähernd durchgängig Resultat der Interessensabstimmung zwischen den Dachverbänden bzw. zwischen diesen und der Regierung. In den letzten Jahren wurden derartige Akkordierungen zur Ausnahme: bei 13 un-

tersuchten einschlägigen Fallbeispielen traf die traditionelle Akkordierung nur auf drei Fälle zu (vgl. Tálos/Stromberger 2004, 88 und 101).

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die substanzielle Mitgestaltung politischer Entscheidungen auf dem Weg der Interessenakkordierung zwischen Regierung und gesellschaftlichen Dachorganisationen, die den Kernpunkt sozialpartnerschaftlicher Interessenpolitik darstellte und die vor allem in der Sozialpolitik zum tragen kam, in den letzten Jahren einen einschneidenden Bedeutungsverlust erfahren hat.

Die verstärkte Hinzuziehung von Agenturen hat zusätzlich eine Bedeutung für die Frage, in welchem Maße bestimmte Interessen im politischen Prozess berücksichtigt werden. Die Agenturdienste ermöglichen vor allem einzelnen Firmen eine Stimme in der österreichischen Politik zu erlangen (In-Hausvertretung, vgl. Coen 1997; Michalowitz 2004). Firmen sind die dominanten KundInnen von Public Affairs-Agenturen, ungeachtet dessen, dass sie Mitglieder bei den Sozialpartnerverbänden sind. Vor allem neue Sektoren wie die Informations- und Kommunikationstechnologie oder multinationale Unternehmungen streben nach einer eigenen politischen Repräsentation durch Public Affairs-Vertretungen und/oder durch eigene Büros in Wien und Brüssel.⁹

Dies hat in der Tat indirekt Einfluss auf die Politik. Politischen EntscheidungsträgerInnen zufolge brachte die stärkere Diversifizierung der Interessenvertretung auch eine Diversifizierung von Argumenten hervor. InterviewpartnerInnen verschiedener Parteien zufolge lernten PolitikerInnen dadurch, dass es keine homogene Position der Wirtschaft oder der Sozialpartnerverbände gibt, sondern dass nuanciertere Interessen von Individuen und Unternehmungen berücksichtigt werden sollten. Die zuvor relativ exklusive Interessenvertretung durch die Sozialpartnerverbände hatte zu einer hohen Aggregation von nicht sehr homogenen Interessen durch sehr wenige Verbände geführt. Als Konsequenz fühlten sich viele Unternehmungen nicht ausreichend vertreten, und politische EntscheidungsträgerInnen erhielten partiell ein verzerrtes Bild der Interessenlage. Das wett-

bewerbliche Element, das nun die Interessenvermittlung in Österreich erreicht hat, führt also auch zu einer kritischeren Position gegenüber den Verbänden und der Legitimation der Sozialpartnerschaft. Wie diese kritische Sicht zu interpretieren ist, bedarf allerdings noch genauerer Überprüfung. Die interviewten politischen EntscheidungsträgerInnen selbst waren nicht der Meinung, dass die Artikulation spezieller Interessen ihren Blick auf das Gesamtwohl des jeweiligen Sektors und der Gesellschaft trübe.¹⁰ Sie betonten jedoch auch, dass die professionelle Aufbereitung der Argumentation durch die Agenturen helfe, die vorgebrachten Interessen einzuordnen.¹² Daher ist durchaus davon auszugehen¹³, dass der stärker an den Bedürfnissen der politischen AkteurInnen angepasste Kommunikationsstil der Agenturen indirekt einen inhaltlichen Einfluss insofern hat, als verschiedene Positionen wahrgenommen werden und im Rahmen der erhöhten Komplexität besser, weil spezifischer formulierte Interessen stärkeren Eingang als schlechter formulierte finden dürften.

Eine unmittelbare Einbindung in politische Entscheidungsprozesse und deren inhaltliche Mitgestaltung, beides Kern sozialpartnerschaftlicher Interessenvermittlung, trifft für die neuen AkteurInnen bisher allerdings nicht zu.

Weniger betroffen von Veränderungen ist die dritte Ebene der politischen Interessenvermittlung. Auch aus der Sicht der neuen AkteurInnen ist die Beteiligung an der Implementierung geringer. Die Interviews belegen, dass die österreichischen Sozialpartnerverbände sich nach wie vor als die einzig repräsentative und demzufolge demokratisch legitime Vertretung ansehen. Dennoch ist eine klare Veränderung des Verhältnisses zwischen Interessenvertretungen und Regierung zu beobachten, die auf einen zumindest indirekten Einfluss der neuen Akteure hinweist. Michalowitz und Köppl halten mehrere Punkte in diesem Zusammenhang aus heutiger Sicht erwähnenswert (vgl. Michalowitz/Köppl 2008). Erstens beendete die 2000 etablierte Koalition aus FPÖ und ÖVP die bis zu dem Zeitpunkt automatische Einbeziehung der großen Dachverbände in politi-

sche Prozesse. Michalowitz und Köppl gehen davon aus, dass die Tatsache, dass dies öffentlich geschah, zu einer klaren Schwächung der Sozialpartnerverbände seitens der Politik führte. Von den Verbänden nutzte vor allem die Industriellenvereinigung Österreichs die neu entstandene Situation: Sie positionierte sich als europäisierte Lobbyingorganisation und gewann mit dieser Strategie schnell an neuem Einfluss mit sichtbaren politischen Ergebnissen (vgl. ebd.). Diese Stellung schwächte allerdings die Sozialpartnerschaft als Netz österreichischer Interessenvertretung nachhaltig.

Im Jahr 2006 implodierte der ÖGB in Folge des BAWAG-Skandals (vgl. z.B. Engel 2006). Die mehrheitlich im Besitz des ÖGB stehende Bank und damit dessen finanzielles Rückgrat stolperte über hochriskante Karibik-Spekulationen und allzu feudale Bezüge der Bankspitze – unter Duldung durch die Gewerkschaftsführung. Die ehemals starke Sozialpartnerorganisation musste sich umgehend auf Schadensminimierung und Reorganisation konzentrieren und verlor im Zuge weniger Monate stark an politischem Gewicht. Vor diesem Hintergrund fasste wenige Monate vor der Nationalratswahl 2006, vor allem auf Initiative des damaligen SPÖ-Obmanns und jetzigen Bundeskanzlers, Alfred Gusenbauer, die SPÖ den Beschluss, dass eine Obmannfunktion in einer der Gewerkschaften mit einem Nationalratsmandat der SPÖ unvereinbar ist. Bis dahin waren traditionell Spitzen der Gewerkschaften als Parlamentarier tätig.

Gerade die Schwächung der Sozialpartnerverbände hinsichtlich der institutionalisierten Einbeziehung in den politischen Prozess erweiterte den Spielraum für informelle Beteiligungsformen. Entsprechend äußerte sich ein Parteienvertreter, der bei den Agenturen und einzelnen Firmenvertretungen zwar eine geringere institutionelle Durchsetzungsmacht ortete, aufgrund der gewöhnlich großen wirtschaftlichen Bedeutung der jeweiligen Auftraggeber sowie der zweckdienlichen Argumentation und Aufbereitung von Informationen jedoch einen starken indirekten Einfluss der neuen AkteurInnen vermutet.

In wichtigen Bereichen spielen die Verbände allerdings nach wie vor in der Implementation eine Rolle. Beispiele dafür sind die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung und die Verwaltung des Arbeitsmarktservice. Dass durch die Regierung in den letzten Jahren auch ein anderer Pfad beschritten wurde, zeigt sich beispielhaft an der Wettbewerbsbehörde, in der der einstige Einfluss der Verbände nunmehr merkbar reduziert ist.

Diese unterschiedlich weitreichenden Veränderungen im Muster der politischen Interessenvermittlung einst privilegierter Verbände fanden in einer Verschiebung ihrer Kräftekonstellation ebenso ihren Niederschlag wie in dem durch den Abgang von der paritätischen Beteiligung verstärkten Partikularismus. Zugleich wurde damit der Handlungsspielraum für andere Akteure erweitert. Die Frage ist, ob, von wem und wie diese neue Konstellation wahrgenommen wurde. In jedem Fall hatten innenpolitische Entwicklungen unmittelbare Auswirkungen auf das dominierende Muster der Interessenvermittlung in Österreich. Diese Entwicklungen stehen, wie von uns aufgezeigt, mit dem europäisierten Kontext österreichischer Politik in Zusammenhang. Unseren Untersuchungen zufolge wird also die abhängige Variable „Interessenvermittlung“ von der unabhängigen Variable „innenpolitische Kräftekonstellation“ – und der intervenierenden Variable „Europäisierung/Globalisierung“ beeinflusst.

5. Schlussfolgerungen

Unsere eingangs formulierten Annahmen lauteten, dass für die Schwächung des traditionellen Musters der politischen Interessenvermittlung in Österreich zwei Bestimmungsfaktoren zu veranschlagen sind: die Europäisierung/Globalisierung und die Veränderung der innenpolitischen Kräftekonstellation. Eine wichtige Frage im Zusammenhang mit diesen Veränderungen ist, welche Konsequenzen daraus für die Interessenvermittlung resultieren, nicht zuletzt, welche Funktionen die neuen AkteurInnen einnehmen.

Unsere Annahmen haben sich größtenteils bestätigt. Die zentralen Ergebnisse unserer Analyse des Veränderungsprozesses fassen wir in drei Thesen zusammen:

1. Der Handlungsspielraum, den die Zurückdrängung des politischen Einflusses der einst privilegierten Interessenverbände eröffnete, wird auf unterschiedliche Weise ausgefüllt:

Auf Ebene der Beratung und Entscheidungsvorbereitung wird dieser zum Teil durch andere und neue Akteure wahrgenommen. So wurden zum einen Wissenschaftler und ExpertInnen einschlägiger außeruniversitärer Organisationen (wie WIFO und IHS), die selbst keinen Druck auf Politik ausüben können, verstärkt herangezogen. Angeforderte Expertisen dienen dem Auftraggeber Regierung vielfach zur Legitimation angepeilter inhaltlicher Änderungen. Zum anderen wurden neue AkteurInnen in Bereichen aktiv, die bisher nicht von den sozialpartnerschaftlichen Verbänden abgedeckt werden konnten oder sollten – beispielsweise die Vertretung der Einzelinteressen von Unternehmen oder die Vertretung von AkteurInnen aus neuen Branchen. Der Bedarf für diese Vertretung ist den Untersuchungsergebnissen zufolge eine direkte Konsequenz aus der Europäisierung und Globalisierung österreichischer Politik und Wirtschaft.

Darüber hinaus stehen neue AkteurInnen, und in diesem Fall insbesondere die Agenturen, auch für eine Professionalisierung der Politikvermittlung, bzw. der professionelleren Aufbereitung von Informationen – ein Dienst, der von allen Seiten, auch von Sozialpartnerverbänden beansprucht wird.

Die Zurückdrängung der paritätischen Mitbeteiligung der Verbände an politischen Entscheidungen hatte nicht eine Aufwertung des Parlamentes, sondern eine weitere Stärkung des Einflusses von Regierung und Regierungsparteien zur Folge. Den bisher oft gemeinsam entscheidungsrelevanten Verbänden kommt zur Zeit in erster Linie Nischengestaltungsfunktion zu – wie das jüngste Beispiel einer bipartistischen Verbändeakkordierung in der Frage der Flexibilisierung der Arbeitszeit (Kompromiss vom Mai 2007) zeigt.

Auf Ebene der Implementation wird die Zurückdrängung sozialpartnerschaftlicher Beteiligung partiell durch eine neue institutionelle Konfiguration mit einer veränderten AkteurInnenkonstellation (Beispiel: Bundeswettbewerbsbehörde) ausgefüllt. Traditionelle Formen der Beteiligung wie die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung blieben aufrecht, wenn auch mit einer veränderten Kräftekonstellation (Beispiel: Hauptverband der Sozialversicherungsträger).

Der konstatierbare Wandel bedeutet insgesamt, dass politische Interessenvermittlung in Österreich merkbar weniger korporatistisch geprägt wird. Politische Interessenvermittlung über das vertikale Netzwerk, das eine in Österreich ausgeprägte Version des Lobbyismus darstellt, ist noch relevanter geworden. Österreichs Interessenvertretung ist somit pluralistischer geworden.

2. Lobbyistische Interessenpolitik spielt in Österreich nunmehr eine größere Rolle und wird zum Teil von einzelnen traditionellen Dachverbänden (insbesondere VÖI, Landwirtschaftskammern), aber auch neuen AkteurInnen getragen: die Agenturen sind zum einen durch ihre Rolle individuell-partikularer Interessenvertretung zur Ergänzung und zum Teil zur Konkurrenz in der Vermittlung von Interessen, zum anderen durch ihre Rolle der professionellen Kommunikations- und Informationsaufbereitung zum Motor der Anpassungsprozesse in den traditionellen Sozialpartnerverbänden geworden. Damit haben neue AkteurInnen eine Nische zu besetzen verstanden, die eine Schnittstelle der Interessenvermittlung bildet. Unübersehbar ist, dass sich in Österreich ein um neue AkteurInnen erweitertes, spezifisches Arrangement der Interessenvermittlung entwickelt hat, das eine Zwischenform zwischen Korporatismus und Lobbyismus darstellt.

Es spricht eher einiges dafür, dass sich dieser Trend fortsetzen wird, als dass es – trotz einer erneuten Großen Koalition – wieder zu einer Wiederbelebung des tradierten Modells politisch privilegierter und akkordierter verbandlicher Interessenpolitik kommt.

3. Im Kontext der Europäisierungsthese belegt unsere Untersuchung den Zusammenhang zwischen innenpolitischen Entwicklungen, die durch eine europäisierte und globalisierte österreichische wirtschaftliche und politische Situation mit-induziert sind, und dem Wandel der vormals dominant korporatistischen Interessenvermittlung hin zu einer diversifizierteren, formellen wie informellen Interessenvertretung durch kollektive und individuelle Akteure.

Österreich mag durch den spezifischen Charakter seines politischen Systems auch dauerhaft ein spezielles System der Interessenvertretung beibehalten, doch zeigen die von uns aufgezeigten Entwicklungen deutliche Einflüsse der Europäisierung auf dieses System, und somit indirekt auch auf die Interessenvermittlung – eine Entwicklung, die auch in anderen EU-Mitgliedstaaten zu verzeichnen ist. Dies unterstreicht, dass weitere Studien zum Wandel der Interessenvermittlung gerade im Kontext supranationalen Regierens vonnöten sind.

ANMERKUNGEN

- 1 Disclaimer: Dieser Artikel spiegelt die persönliche Meinung der AutorInnen wider.
- 2 Die österreichische Sozialpartnerschaft bezeichnet eine besondere Beziehung zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden und der österreichischen Regierung (vgl. z.B. Tálos 2006) Zu den Sozialpartnerverbänden zählen der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB), die Bundesarbeitskammer (BAK), die Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) und die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern (PRÄKO). Traditionell wird auch die Vereinigung österreichischer Industrieller (VÖI) als Sozialpartnerverband betrachtet.
- 3 Der Vorstoß anderer Kammern zur Mitbeteiligung stieß Mitte der 1970er Jahre bei den privilegierten Interessenorganisationen auf keine Zustimmung.
- 4 Interview mit dem Leiter eines sozialpartnerschaftlichen Verbandes.
- 5 Der gängige internationale Fachbegriff für Unternehmenslobbying.
- 6 Interview mit dem Leiter einer Wiener Public-Affairs-Agentur.
- 7 Bestätigt in vier Interviews, mit einem Klubobmann und drei Public-Affairs-Beratern.

- 8 Interview mit dem Repräsentanten eines sozialpartnerschaftlichen Verbandes.
- 9 Interview mit dem Repräsentanten eines sozialpartnerschaftlichen Verbandes.
- 10 „Was neu ist, ist dass dabei der kommunikative Aspekt eine viel wichtigere Rolle spielt. In der Vergangenheit, das ist meine Erfahrung, war es einfach der Brief, der als Beilage zum Gesetzestext gedient hat. Es wird jetzt auch die Argumentation mitgeliefert, um etwas plausibel zu machen. Das hat es in der Form vor zehn Jahren nicht gegeben. Das verändert meine Einstellung aber überhaupt nicht, weil das ja auch durchaus dazugesagt wird, es würde ja meinen Intellekt beleidigen. Man muss es werten können, sich nicht von dem kommunikativen Teil blenden lassen“ (Interview mit einem Klubobmann).
- 11 „Ein Aspekt ist nicht ganz uninteressant und ist auch eine Weiterentwicklung des Korporatismus: dass es nicht die eine Meinung der Wirtschaft gibt. Das macht es auf der einen Seite spannender, weil man die Bandbreite in viel breiterer Form präsentiert bekommt, aber das führt auch dazu, dass die Politik sich dazwischen entscheiden muss.“ (Interview mit einem Klubobmann)
- 12 Zur Zeit gibt es noch keine spezifische Untersuchung des Einflusses von Agenturen auf konkrete politische Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse.

LITERATURVERZEICHNIS

- Alemann*, Ulrich von (2000). Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Die Zukunft der Verbände zwischen Globalisierung, Europäisierung und Berlinisierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 26–27,1, Internet: http://www.bpb.de/publikationen/G5AS3B,0,Vom_Korporatismus_zum_Lobbyismus.html.
- Bulda*, Ilse/Michael *Hengl* /Wolfgang C. *Müller* (1990). Das österreichische Beiratssystem in den 1970er und 1980er Jahren, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik* '89, Wien, 763–787.
- Busch-Janser*, Florian (2004). Staat und Lobbyismus. Eine Untersuchung der Legitimation und der Instrumente unternehmerischer Einflussnahme, Berlin/München.
- Coen*, David (1997). The evolution of the large firm as a political actor in the European Union, in: *Journal of Public Policy*, 4(1), 91–108.
- Czada*, R. (1994). Konjunkturen des Korporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung, in: Wolfgang *Streeck* (Hg.): *Staat und Verbände*, PVS Sonderheft 25 (35), Opladen, 37–64.
- Engel*, Reinhard (2006). Der wankende Riese. Gewerkschaften zwischen Globalisierung und Krise der Sozialpartnerschaft, Wien.
- Gottweis*, Herbert/Michael *Latzer* (2006). Forschungs- und Technologiepolitik, in: Herbert *Dachs*, Peter *Gerlich*/Herbert *Gottweis*/Helmut *Kramer*/Volkmar *Lauber*/Wolfgang C. *Müller*/Emmerich *Tálos* (Hg.): *Politik in Österreich*. Das Handbuch, Wien, 711–725.
- Greven*, Th. Michael (2005). Informalization of Transnational Governance – A Threat to Democratic Government, in: Edgar *Grande*/Louis W. *Pauly* (Hg.): *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Autonomy in the 21st Century*, Toronto, 35–62.
- Horacek*, Christina (2006). Das Streikjahr 2003: von der sozialpartnerschaftlichen Konsens- zur Konflikt-demokratie?, Diplomarbeit, Wien.
- Karlhofer*, Ferdinand/Emmerich *Tálos* (2006). Sozialpartnerschaft am Abstieg, in: Emmerich *Tálos* (Hg.): *Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“*, Wien, 102–116.
- Köppl*, Peter (2004). Power Lobbying. Das Praxishandbuch der Public Affairs. Wie professionelles Lobbying die Unternehmenserfolge absichert und steigert, Wien.
- Kritzinger*, Sylvia/Francesco *Cavatorta*/Raj S. *Chari* (2004). Continuities and Changes in Attitudes Towards Europe within the Italian Political Parties: an Examination of Parties' manifestos, in: *Journal of European Public Policy*, 11 (6), 954–974.
- Kritzinger*, Sylvia/Irina *Michalowitz* (2005). Party Position Changes through EU membership? The (Non)-Europeanisation of Austrian, Finnish and Swedish Political Parties, in: *Politique Européenne*, 16(2), 21–53.
- Ladrech*, Robert (1994). Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the Case of France, *Journal of Common Market Studies* 32 (1), 69–88.
- Leif*, Thomas/Rudolph *Speth* (Hg.) (2006). Die Fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, Bonn.
- Marin*, Bernd/Christopher *Prinz* (2003). Die Pensionsreformen 1997 und 2000: eine erste Bewertung, in: Reinhard *Neck* (Hg.): *Altern und Alterssicherung aus wissenschaftlicher Sicht*, Frankfurt, 141–164.
- Michalowitz*, Irina (2004). EU-Lobbying. Principals, Agents and Targets: Strategic Interest Intermediation in EU policy-making, Münster.
- Michalowitz*, Irina (2007). Lobbying in der EU, Wien.
- Michalowitz*, Irina/Peter *Köppl* (2008). The Evolution of Public Affairs Practice in the German Speaking World, in: Tom *Spencer*/Conor *McGrath* (Hg.): *Re-Inventing Public Affairs*, Brussels (i.E.).
- Mueller*, Dennis C. (2003). Recent Developments in Public Choice. *Politische Vierteljahresschrift* 44 (4), 585–601.
- Müller*, Wolfgang C./Marcello *Jenny* (2004). „Business as usual“ mit getauschten Rollen oder Konflikt- statt

- Konsensdemokratie?, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 33 (3), 309–326.
- Obinger, Herbert/Emmerich Tólos (2006). Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Koalition, Wiesbaden.
- Pollak, Johannes (2007). Repräsentation ohne Demokratie? Kollidierende Modi der Repräsentation in der EU, Wien/New York.
- Schmitter, Philippe C. (1979), Still the Century of Corporatism?, in: Philippe C. Schmitter (Hg.): Trends toward corporatist intermediation, Sage, 7–48.
- Streeck, Wolfgang/Martin Höpner (Hg.) (2003). From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organised Interests in the Single European Market. Politics and Society, in: Dieter Sadowski/Otto Jacobi (Hg.): Employers' Associations in Europe: Policy and Organisation, Baden-Baden, 50–69.
- Streeck, Wolfgang/Martin Höpner (Hg.) (2003). Alle Macht dem Markt? Fallstudien zur Abwicklung der Deutschland AG, Frankfurt am Main.
- Tólos, Emmerich (2005). Vom Vorzeige- zum Auskaufmodell? Österreichs Sozialpartnerschaft 1945 bis 2005, in: Ferdinand Karhofer/Emmerich Tólos (Hg.): Sozialpartnerschaft, Wien, 185–216.
- Tólos, Emmerich (2006). Sozialpartnerschaft: Austrokorporatismus am Ende?, in: Herbert Dachs, Peter Gerlich/Herbert Gottweis/Helmut Kramer/Volkmar Lauber/Wolfgang C. Müller/Emmerich Tólos (Hg.): Politik in Österreich, Wien, 425–442.
- Tólos, Emmerich/Bernhard Kittel (2001). Gesetzgebung in Österreich, Wien.
- Tólos, Emmerich/Christian Stromberger (2004). Verhandlungsdemokratische Willensbildung und korporatistische Entscheidungsfindung am Ende?, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 33 (2), 157–174.
- Tólos, Emmerich/Christian Stromberger (2005). Abkehr von der Verhandlungsdemokratie, in: Ferdinand Karhofer/Emmerich Tólos (Hg.): Sozialpartnerschaft, Wien, 79–108.

Ulrich, Gabriele (2003). Einflussverluste der Sozialpartnerverbände in politischen Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozessen am Beispiel des ÖGB, Diplomarbeit, Wien.

Winter, Thomas von (2004). Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Paradigmenwechsel in Theorie und Analyse der Interessenvermittlung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 35 (4), 761–776.

AUTORINNEN

Emmerich TÁLOS, geb. 1944, Professor am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien. Zahlreiche Buch- und Zeitschriftenveröffentlichungen zu den Arbeitsschwerpunkten: Sozialstaat, Wohlfahrtsstaatsvergleich, Sozialpartnerschaft, politische Entwicklung Österreichs im zwanzigsten Jahrhundert und Armut. Jüngste einschlägige Publikation: F. Karhofer/E. Tólos (Hg.), Sozialpartnerschaft, Wien, 2005; H. Obinger/E. Tólos, Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau, Wiesbaden 2006.

Kontakt: Universität Wien, Institut für Staatswissenschaft, Hohenstaufengasse 9/7, A-1010 Wien.

E-mail: emmerich.talos@univie.ac.at

Irina MICHALOWITZ, geb. 1975, EU-Repräsentantin der mobilkom austria group, Dozentin der United Business Institutes. Wissenschaftliche Arbeitsschwerpunkte: Lobbying/Interessenvermittlung, Europäische Integration. Aktuelle Publikationen: Lobbying in der EU, Wien 2007 (WUV/UTB); What determines influence? Assessing conditions for decision-making influence of interest groups in the EU, in: Journal of European Public Policy, 14 (1), 132-151.

Kontakt: mobilkom austria group, Brussels office, Av. De Cortenbergh 52, B-1000 Brüssel.

E-mail: i.michalowitz@mobilkom.austriagroup.com