

### Filling the gap? Korporatismus und neue Akteure in der Politikgestaltung

Karlhofer, Ferdinand

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Karlhofer, F. (2007). Filling the gap? Korporatismus und neue Akteure in der Politikgestaltung. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 36(4), 389-403. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-211422>

#### 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>

## Ferdinand Karlhofer (Innsbruck)

# Filling the Gap? Korporatismus und neue Akteure in der Politikgestaltung

*In diesem Beitrag geht es darum zu prüfen, inwieweit sich mit der aus dem (Teil-)Rückzug der korporatistischen Akteure vom Politikgestaltungsprozess entstehenden Lücke Möglichkeiten der Einflussnahme für andere Akteure (Think Tanks, Politikberater, Lobbyisten) ergeben. Grundüberlegung ist, dass die für Österreich lange Zeit prägende Rolle der Sozialpartnerschaft empirisch nachvollziehbar an Boden verloren hat, was aber nicht selbstverständlich zugunsten alternativer Gestaltungsmuster geschieht, zumal die „neuen“ Anbieter oft einer Nachfrage entsprechen, die – Stichwort Europäisierung – erst in jüngerer Zeit stark zugenommen hat. In ihren „natürlichen“ Kernbereichen Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik, so die These, sind die korporatistischen Akteure als Agenda-Setter und Politikberater nach wie vor dominant vertreten.*

*Keywords: Interessenvermittlung, Korporatismus, Lobbying, Politikberatung  
interest mediation, corporatism, lobbying, policy advice*

### 1. Einleitung

Seit Mitte der 1990er Jahre, nicht zufällig zeitgleich mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, haben sich die Rahmenbedingungen für das verbandliche Handeln und auch das Selbstverständnis der Verbände, dem internationalen Wandel folgend, nachhaltig verändert. Hatte in den neunziger Jahren der Beitrag der Verbände zum Gemeinwohl noch eine zentrale Rolle gespielt (vgl. Mayntz 1992), so sind sie heute nur mehr eingeschränkt in der Lage, gemeinwohlorientiert zu handeln, und betreiben stattdessen verstärkt harte partikulare Interessenpolitik in Form von Lobbying (Leif/Speth 2003, 13), welches vor allem bei Unternehmensverbänden ein „zentrales Moment des Alltagsgeschäftes“ geworden ist (Schröder 2003, 298). Damit das Ende korporatistischer Steuerungsmuster zu verbinden, könnte sich aber – wieder einmal (vgl. dazu Schmitter/Grote 1997; Molina/Rhodes 2002) – als vorschnelle Diagnose erweisen, insbesondere wenn man die Möglichkeit einer Transformation des klassischen Korporatismus hin zu einem schlankeren

Muster (vgl. Traxler 2001) ausblendet. Das gilt auch für die These, wonach „ein Paradigmenwechsel vom Korporatismus zum Lobbyismus ansteht“ (Winter 2004), zumal die beiden Begriffe nicht zwingend ein dichotomisches Paar darstellen, sondern sich in der Praxis der Interessenvermittlung durchaus ergänzen können. Wenn etwa mit Blick auf Österreich ein Vormarsch des Lobbying als Form der Interessenwahrnehmung registriert wird, sollte dabei die Bad Ischler Deklaration von 2006 nicht unerwähnt bleiben, mit der die Sozialpartner sich auf eine den geänderten Bedingungen angepasste neue Arbeitsgrundlage geeinigt haben.

Tatsache ist aber, dass mit fortschreitender Europäisierung so wie in anderen Ländern nicht mehr die von den Verbänden erbrachten Ordnungsleistungen im Vordergrund stehen, sondern zusätzlich neue Strukturen der Interessenvermittlung Platz greifen, die nicht umstandslos unter das kooperative Muster der Staat-Verbände-Beziehungen subsumiert werden können. Die zunehmende Differenzierung der gesellschaftlichen Interessenvermittlung pluralisiert die korporatistischen Arrangements

von innen wie von außen, indem sie die staatlichen Akteure mit einer zunehmenden Vielfalt von Interessenlagen, Repräsentationsformen, Aktionstypen und politischen Strategien konfrontiert (Winter 2004). Zudem gehen große, international orientierte Unternehmen mehr und mehr dazu über, ungeachtet einer allfälligen verbandlichen Zugehörigkeit ihre eigenen Lobbyingstrategien zu verfolgen (Streck et al. 2006).

Die Erweiterung des AkteurInnenspektrums, die Veränderung der AkteurInnenkonstellation und die Auswirkungen auf den Prozess der Politikgestaltung sind das Thema der folgenden Ausführungen. Grundüberlegung ist dabei, dass die für Österreich lange Zeit prägende Rolle der Sozialpartnerschaft empirisch nachvollziehbar an Boden verloren hat, was aber nicht selbstverständlich zugunsten alternativer Gestaltungsmuster geschieht, zumal die „neuen“ AnbieterInnen oft einer Nachfrage entsprechen, die – Stichwort Europäisierung – erst in jüngerer Zeit stark zugenommen hat. Anzumerken ist, dass die Forschung zu den Strukturen und Wandlungsprozessen des „Austro-Korporatismus“ auf eine lange Tradition zurückblicken kann. Im Gegensatz dazu ist das bunte Spektrum der in den letzten Jahren hinzu gekommenen Anbieter (Think Tanks, PolitikberaterInnen, LobbyistInnen) bislang alles andere als umfassend dokumentiert und infolge dessen auch kaum aus politikwissenschaftlicher Perspektive analysiert worden. Dieses Ungleichgewicht im Forschungsstand kann die vorliegende Arbeit nicht überwinden, zumindest kann sie aber zu einer Abschwächung der Asymmetrie beitragen.

Im Folgenden wird zunächst der Wandel der österreichischen Verhandlungsdemokratie mit ihren Wechselbeziehungen zu Rollenverständnis und strategischer Orientierung der Sozialpartner skizziert (Kap. 2). Im weiteren wird die Erweiterung der etablierten korporativen AkteurInnen um die inzwischen stark angewachsene Zahl verbandsunabhängiger AnbieterInnen politischer Beratung dargestellt (Kap. 3), gefolgt von einer Gegenüberstellung der sich in mehrfacher Hinsicht unterscheidenden Funktion und

Handlungslogik der alten und neuen AkteurInnen (Kap. 4). Der Beitrag schließt mit einer Diskussion der Frage, inwieweit die beiden AkteurInnentypen im Gegensatz zueinander stehen – die neuen AnbieterInnen also gewissermaßen die durch den vom veränderten Handlungsrahmen erzwungenen Teilrückzug der korporatistischen AkteurInnen vom Politikgestaltungsprozess entstehende Lücke füllen –, oder ob sie im Rahmen einer insgesamt veränderten politischen Beratungskultur koexistieren bzw. einander ergänzen.<sup>1</sup>

## 2. Tradition und Bruch im politischen Entscheidungsprozess

### 2.1. Abkehr von der Verhandlungsdemokratie

Die besonders enge Beziehung zwischen Parteien und Verbänden in Österreich findet ihren Ausdruck in zweifacher Weise: Erstens zeigt die politische Geschichte der Zweiten Republik, dass nicht wenige Mitglieder der Bundesregierung ihre Karriere in Kammern und Verbänden begannen. Namentlich das Sozialministerium wurde jahrzehntelang vom Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB) besetzt (eine Tradition, die mit der politischen Wende 2000 ein abruptes Ende fand). Während der sozialdemokratischen Regierungszeit (1970–2000) gingen allein aus dem von den Verbänden kontrollierten Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen sieben BundesministerInnen und sechs StaatssekretärInnen hervor (Kienzl 2005, 41 und 45).

Zugleich fungierten die Kammern als Elitenpool und Karrieresprungbrett für die Ministerialbürokratie. Als Folge der im Regelfall weiter bestehenden Bindungen wurden unabhängige, verbandspolitisch (bzw. auch parteipolitisch) nicht zuzuordnende ExpertInnen mit Skepsis belegt, zumal Beiräte und andere Beratungseinrichtungen grundsätzlich mit Bedacht auf politisches Gleichgewicht und gegenseitiges Einvernehmen besetzt wurden (vgl. Pregernig 2005, 281; Lederer/Neugschwandtner 2006, 577).

Zweitens findet die Verflechtung von Parteien und Verbänden ihren Ausdruck in der parteipolitischen Fraktionierung der großen Kammern und des ÖGB, andererseits in der Zusammensetzung der gesetzgebenden Körperschaften: In den späten 1970er Jahren waren fast sechzig Prozent der Abgeordneten des österreichischen Nationalrats zugleich hochrangige Verbandsfunktionäre (inklusive der Präsidenten) – ohne diese Funktionen übrigens aufzugeben oder zumindest vorübergehend stillzulegen (Pelinka 1981). Bis zum Jahr 2000 ging der Anteil kontinuierlich auf – im internationalen Vergleich gleichwohl immer noch hohe – 15 Prozent zurück, von den Präsidenten bekleidet mittlerweile keiner mehr ein Abgeordnetenmandat (Karlhofer 2006).

Beim Versuch, die in den vergangenen Jahren von scharfen Brüchen gekennzeichneten Beziehungen zwischen Parteien und Verbänden nachzuzeichnen, können die von der politischen Wende des Jahres 2000 ausgehenden Effekte nicht ausgeklammert werden. Die hier vertretene These geht aber dahin, dass sich in der Politik der Mitte-Rechts-Regierung einerseits ein – teilweise auch realisierter – Gegenentwurf zum Bestehenden spiegelte, andererseits das bewusste Aufgreifen und Vorantreiben bereits davor wirksamer Trends.

Von der vom Regierungswechsel des Jahres 2000 ausgelösten politischen Polarisierung, vielfach als Ende der für die Zweite Republik charakteristischen Konsensdemokratie bezeichnet (z. B. Pelinka et al. 2000), wurde, nicht zuletzt wegen der engen Verflechtung mit den politischen Parteien, rasch auch das Verbändesystem erfasst. Die Art, wie sich innerhalb kurzer Zeit die Beziehungen zwischen Politik und Verbänden entwickelten, hatte mit dem hergebrachten Bild der Sozialpartnerschaft kaum mehr etwas gemein. Der Ton zwischen den Akteuren wurde ungewohnt scharf, und vor allem die sozialdemokratisch dominierten Arbeitnehmerverbände sahen sich mit einemmal in einer Art Quasi-Opposition. Die tripartistischen Beziehungen zwischen Arbeit, Kapital und Staat erreichten damit eine neue Qualität: Gewerkschaft und Arbeiterkammer wurden nicht mehr als

gleichberechtigter Partner im Spiel anerkannt, ihre Rolle als Mitgestalter in der Wirtschafts- und Sozialpolitik wurde abgewertet und – bei eng gestecktem Verhandlungsspielraum – auf die Abfederung von Teilaspekten der Zielvorgabe beschränkt (Karlhofer 2002).

Einer der zentralen Konfliktpunkte berührte eine der verfassungsrechtlich verankerten Kompetenzen der Kammern: das Begutachtungsrecht bei für sie relevanten Gesetzesvorlagen. In der Vergangenheit waren den Kammern für ihre Stellungnahmen sechs bis acht Wochen (mitunter sogar deutlich mehr) zugestanden worden; die ÖVP-FPÖ-Koalition verkürzte den Zeitraum oft auf drei bis vier Wochen, gleichzeitig ging die Zahl der parlamentarischen Ausschuss- und Unterausschusssitzungen deutlich zurück (Sickinger 2006, 76ff.). Zudem registrierten die Verbände vor allem in den ersten Jahren nach der politischen Wende, dass bei vielen Gesetzen durch direkt im Plenum eingebrachte Initiativanträge das Begutachtungsrecht überhaupt umgangen wurde (Schutti 2005, 60). Schefbeck (2006, 167) spricht von einer „Beschleunigung des Gesetzgebungsprozesses“, darauf abzielend, „Widerstand gegen Gesetzgebungsvorhaben nicht zur vollen Entfaltung kommen zu lassen“, und geht davon aus, dass dieser Politikstil sich auch unter veränderten Koalitionsvarianten fortsetzen wird. Diese Prognose hat viel für sich; für die korporatistischen Akteure bedeutet es freilich, dass der Boden für eine der wichtigsten Rahmenbedingungen der Verhandlungsdemokratie – nämlich Zeit – nachhaltig erodiert ist.

## 2.2. Strategische Neuausrichtung der korporatistischen AkteurInnen

In korporatistische Verhandlungssysteme eingebundene Verbände sind in besonderer Weise angehalten, den Ausgleich zwischen optimaler Zielverwirklichung im institutionellen Gefüge einerseits und der Hinwendung zu ihrer sozialen Basis andererseits zu suchen. In der Terminologie Streecks (1994, 13ff.): Sie gehör-

chen zugleich einer *Einflusslogik*, welche auf die Systemintegration des Verbandes abzielt, und einer *Mitgliedschaftslogik* im Sinne einer Sicherstellung der Loyalität ihrer Klientel. Zwischen den beiden Logiken besteht grundsätzlich ein Spannungsverhältnis, da die Unterordnung unter in Form von Kompromissen zu erzielende Vereinbarungen immer auch mit Abstrichen von den unmittelbaren Mitgliederinteressen verbunden ist, so wie umgekehrt eine reine Mitgliederorientierung Verhandlungen konterkarieren würde. Verbände sind also nicht einfach nur das gemeinsame Sprachrohr der Mitglieder, sondern mehr: ihre Stärke beruht wesentlich auf ihrer Fähigkeit, die unterschiedlichen Interessen einzelner Gruppen zu bündeln und aufeinander abzustimmen. Zieht man die beiden Logiken für die Analyse der jüngeren Entwicklung des österreichischen Verbändesystems heran, so zeigt sich, dass die Einflusslogik zwar nicht grundlegend an Bedeutung verloren hat, die Mitgliedschaftslogik aber eindeutig stärker im Vordergrund steht, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Diese Akzentverschiebung bleibt nicht ohne Auswirkungen auf den Vertretungsstil der Verbände, der sich mit den Turbulenzen der vergangenen ein- und einhalb Jahrzehnte – Kammerkrise, gewerkschaftliche Organisationsprobleme, Funktionsverlust der Sozialpartnerschaft (Karlhofer/Tálos 1999; 2005) – markant gewandelt hat.

Die stärkere Hinwendung zu den Mitgliedern findet ihren Niederschlag im Ausbau des Serviceangebots, in der Erweiterung der innerverbandlichen Partizipationsmöglichkeiten und auch in einer schärfer konturierten Verbandspolitik. Zugleich wurden, ohne sich vom sozialpartnerschaftlichen Verhandlungsstil grundsätzlich zu distanzieren, neue Formen der Interessenvertretung und -durchsetzung in das strategische Repertoire aufgenommen. Praktiziert wird, je nach zu bearbeitendem Themenfeld und Zugangschancen zu den politischen Einflusskanälen, eine Parallelität von Sozialpartnerschaft und Lobbying<sup>2</sup>.

Am markantesten hat sich die Vereinigung Österreichischer Industrieller (VÖI) hinsichtlich Organisationsverständnis und strategischer Aus-

richtung verändert. Über Jahrzehnte war die VÖI, verglichen mit anderen westeuropäischen Industrieverbänden, ein eher schwacher Industrieverband gewesen. Hauptgrund dafür war der hohe Anteil der verstaatlichten Industrie, wodurch gerade den Unternehmen der Schlüsselindustrien die Mitgliedschaft im freien Verband verwehrt war. Korrespondierend zur sukzessiven Privatisierung dieses Sektors ab Mitte der achtziger Jahre konnte die VÖI führende Industrieunternehmen wie Voest Alpine und VA Tech als Mitglieder gewinnen und dadurch als Verband stark an Gewicht zulegen. In den Mitgliederbeziehungen hat die VÖI sich von einem vormehr eher exklusiven Club von Eigentümerunternehmen zu einer Organisation mit einem hohen Anteil an ManagerInnen – viele davon von internationalen Konzernen ohne besondere nationale Bindung – entwickelt. Parallel zu diesem Wandel hat sich auch das Selbstverständnis in den Beziehungen zu Verbänden und Politik verändert: Noch Mitte der 1990er Jahre fest im sozialpartnerschaftlichen Verhandlungssystem verankert, hat sich die VÖI inzwischen aus diesem ausgeklinkt und setzt stattdessen auf konsequentes Lobbying. Anders als die anderen Verbände stützt die VÖI sich in ihrer Interessenpolitik nicht auf formalisierte Verflechtungen mit politischen Parteien (Karlhofer 2005, 18ff.).<sup>3</sup>

Bei den Kammern sind dem Lobbying gewisse Grenzen gesetzt: Durch die gesetzliche Festschreibung ihrer Informations- und Mitwirkungsrechte in Verwaltungsangelegenheiten und im legislativen Prozess orientieren sie sich gleichsam *ex lege* an der Geltendmachung ihres Einflusses im Rahmen der Institutionen. Da es sich bei einem großen Teil der von den Kammern zu erfüllenden Aufgaben um Verhandlungsgegenstände handelt (am deutlichsten gilt das für die Wirtschaftskammer), sind sie auf die Kooperation sowohl mit Behörden, gesetzgebenden Körperschaften und anderen Kammern als auch mit freien Verbänden angewiesen. Ungeachtet des gesetzlich vorgegebenen, das Kooperationsprinzip betonenden Handlungsrahmens ist ein konfliktorientiertes Verhalten der Kammern nicht von vornherein ausge-

schlossen. Dessen ungeachtet gilt, dass das österreichische Verbändesystem mit seiner herausragenden Bedeutung der Kammern sich dem Grundsatz der Kooperation nie gänzlich wird entziehen können und wollen. Das gilt auch für die Gewerkschaft, die über ihre Verflechtungen mit der Arbeiterkammer umfassend in die Politikgestaltung eingebunden ist und die damit verbundenen Vorteile nicht ohne weiteres preisgeben wird. Überdies genießt mit Blick auf die Verflechtung mit den Parteien der korporatistische Vertretungsstil immer noch Vorrang (Karlhofer 2006a, 72ff.).

### 3. Expansion und Diversifizierung der politischen Beratungslandschaft

Das politische Beratungsangebot hat sich in Österreich innerhalb kurzer Zeit erstaunlich rasch verbreitert. Zu den etablierten Einrichtungen der Verbände hat sich ein buntes Spektrum aus Public Affairs- und Politikberatungsagenturen (Michalowitz 2006; 2007) sowie auch einer Reihe von – wenngleich hinsichtlich ihrer Größe eher bescheidenen – Think Tanks (Boucher 2004) gesellt. Hinsichtlich Selbstverständnis, Arbeitsweise und Effektivität sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Firmen und Instituten oft erheblich. Die folgende Übersicht differenziert vor allem unter dem Gesichtspunkt, ob eine Einrichtung eine mehr oder weniger starke Bindung zu einem Verband oder einer Partei hat oder unabhängig tätig ist. Bei den Think Tanks ist noch zusätzlich zu beachten, dass Politikberatung meist nur einer von mehreren Aspekten ihres Tätigkeitsprofils ist.

#### 3.1. *Verbandsgebundene und verbandsnahe Politikberatung*

Verbände begreifen sich vielfach nicht nur als Interessenvertretung, sondern zugleich auch als Bereitsteller von Expertise und damit implizit als „natürliche“ Politikberater (vgl. Mai 2006, 270f.). Auf die österreichischen Verbände trifft

das besonders zu; die drei großen Kammern (Wirtschaftskammer, Arbeiterkammer, Landwirtschaftskammer) unterhalten eigene wirtschafts- und sozialpolitische Abteilungen mit qualifiziertem wissenschaftlichem Personal. Namentlich die Arbeiterkammer Wien beschäftigt rund 20 ÖkonomInnen und StatistikerInnen, deren Daten und Analysen nicht nur von Arbeitnehmerseite geschätzt werden. In der Wirtschaftskammer hat es in jüngerer Zeit eine Akzentverschiebung gegeben: die wirtschaftspolitische Abteilung wurde im Jahr 2000 in eine Stabsstelle Wirtschaftspolitik überführt, die sich, anders als früher, nicht mehr mit Grundlagenforschung, sondern ausschließlich mit strategischen Fragen beschäftigt.

Der Umstand, dass die Wirtschaftskammer eine eigene Abteilung für Politikberatung eingerichtet hat, erklärt, warum es in Österreich, anders als beispielsweise in Deutschland oder der Schweiz, so gut wie keine freien wirtschaftsorientierten Think Tanks gibt. Die Zahl beschränkt sich auf zwei unter dem Schirm der VÖI tätige Diskussionsforen – Föhrenbergkreis und Höldrichsmühle (jeweils nach dem Ort benannt, an dem die Treffen stattfinden) –, die aber beide über keine nennenswerte Infrastruktur, geschweige denn wissenschaftliches Personal verfügen. Die Frage, warum in Österreich für Think Tanks wie INSM (Deutschland) oder Avenir Suisse (Schweiz) so wenig Platz ist, beantwortet sich damit, dass die korporatistischen Akteure ihre eigenen, überdies seit Jahrzehnten miteinander kooperierenden Abteilungen nicht aufgeben.

Der spezifische österreichische Verbände- und staats hat zur institutionellen Anbindung von Beratungsinstituten in indirekter Form an die Wirtschaftsverbände geführt. Die großen Wirtschaftsverbände haben sich Beratungsinstrumente geschaffen, die nicht nur der Politik der Verbände, bzw. deren gemeinsamem Auftreten im Rahmen des Austro-Korporatismus dienen, sondern – als Folge der Verflechtung von Verbänden und Verfassungsorganen – auch von der Regierung genützt werden. Im Mittelpunkt dieser Beratungsstruktur steht der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (WSB).



Beim 1963 gegründeten WSB handelt es sich um ein ausgesprochen österreichspezifisches Instrument der Politikberatung, für das es international kein vergleichbares Pendant gibt.<sup>4</sup> Der WSB setzt sich aus ExpertInnen der Wirtschafts-, der Arbeiter- und der Landwirtschaftskammer sowie des ÖGB zusammen; fallweise werden auch externe ExpertInnen zugezogen. Aufgabe des WSB ist es, auf der Grundlage wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Analysen Politikempfehlungen an die Sozialpartner auszuarbeiten, die von diesen in die Verhandlungen mit politischen Entscheidungsträgern eingebracht werden. In den ersten Jahrzehnten seiner Tätigkeit brachte der WSB eine rührige Gruppe von ExpertInnen hervor, deren fachliche Autorität allgemein anerkannt war und den WSB zum wichtigsten Motor für die wirtschaftspolitische Modernisierung des Landes machte (Marin 1982; Seidel 1993).

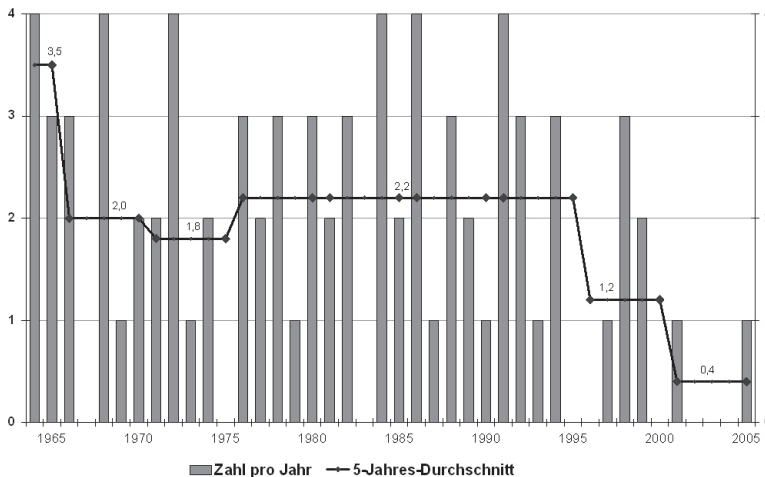
Gestützt auf die Arbeiten des WSB (bis zu vier makroökonomisch ausgerichtete Studien pro Jahr – vgl. Abb. 1), erlangten die Sozialpartnerverbände faktisch ein Beratungsmonopol in wirtschafts- und sozialpolitischen Belangen, dessen Prägekraft erst in den 1990er Jahren, nachdem der WSB in der Vorbereitung des EU-

Beitritts Österreichs noch einmal eine zentrale Rolle gespielt hatte, deutlich nachließ; ab dem Jahr 2000 wurden die Beiratsstudien von Regierungsseite kaum mehr beachtet. In der Bad Ischler Erklärung der Sozialpartner wird der WSB nur am Rande erwähnt; er solle sich, wird vermerkt, künftig „um Spezialfragen annehmen und Lösungen zur Umsetzung durch Expertisen erstellen“<sup>5</sup>.

Wichtigste Adresse in Fragen der wirtschaftspolitischen Beratung ist mittlerweile das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO). Das WIFO widmet sich ausschließlich wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Analysen, als Betreiber der landesweit größten volkswirtschaftlichen Datenbank besitzt es in Teilbereichen monopolartige Beratungskompetenz. Gemeinsam mit dem Institut für Höhere Studien (IHS) präsentiert es alljährlich die Konjunkturprognose für Österreich (und seit 2007 auch zusammen mit anderen internationalen Instituten für Deutschland). Die Leitung des Instituts zählt zum engeren Kreis der RegierungsberaterInnen.

Finanziert wird das WIFO zu zwei Dritteln von Regierung und Sozialpartnern, zu einem Drittel durch Erträge aus öffentlicher und privater Auftragsforschung (Gesamtbudget 2005:

Abbildung 1: Publikationen des Wirtschafts- und Sozialbeirats 1964–2005



Quelle: [www.sozialpartner.at](http://www.sozialpartner.at)

neun Millionen Euro). Die enge Bindung an die Sozialpartnerschaft findet ihren Ausdruck darin, dass die Leitung im Vorstand traditionell beim Präsidenten der Wirtschaftskammer liegt. Umgekehrt ist das WIFO als einzige externe Institution ständiges Mitglied des Wirtschafts- und Sozialbeirats der Sozialpartner.

Gestärkt wurde die Beratungsrolle des WIFO 2006 durch eine Übereinkunft der Sozialpartner, womit das Institut mit der Ausarbeitung eines Weißbuchs „Wachstum und Beschäftigung für Österreich“ und im Weiteren mit der periodischen Evaluation der Aktivitäten der Sozialpartner beauftragt wurde.<sup>6</sup>

Die Aufwertung des WIFO ist insofern bemerkenswert, als die Wirtschaftskammer wenige Jahre zuvor mit Unterstützung aus der Industrie einen eigenen Think Tank ins Leben gerufen hatte: Das 2002 nach dem Vorbild von Avenir Suisse gegründete Institut Austria Perspektiv sollte sich als „unabhängiger Think Tank für Zukunftsfragen“ positionieren, musste aber bereits nach drei Jahren wieder aufgelöst werden, da es nicht in der Lage war, die Erwartungen der Sponsoren zu erfüllen.

### 3.2. Think Tanks

Die Zahl der Forschungs- und Beratungseinrichtungen mit Europa-Orientierung ist seit dem EU-Betritt 1995 deutlich angestiegen. In einer vergleichenden Studie über Think Tanks in den (zum Zeitpunkt der Erhebung) 25 Mitgliedstaaten der EU (Boucher 2004) liegt Österreich hinsichtlich der Zahl der Einrichtungen

an dritter Stelle (hinter Deutschland und Großbritannien), mit Blick auf den Personalstand sogar an zweiter Stelle (hinter Deutschland).

Der folgende – keineswegs Vollständigkeit beanspruchende – Überblick stützt sich auf die Typologie von Weaver und Stares (2001, 14ff.; ähnlich auch Thunert 2003), die zwischen (1) akademischen Think Tanks, (2) AuftragsforscherInnen («*contract researchers*»), (3) advokatorischen («*advocacy*») sowie (4) parteigebundenen Think Tanks unterscheiden. Der Typus der advokatorischen Think Tanks ist im wirtschaftspolitischen Bereich eng mit den korporatistischen AkteurInnen verknüpft und oben im Zusammenhang mit den wissenschaftlichen Abteilungen der Kammern und der freien Verbände angesprochen worden. Die parteigebundenen Think Tanks (in Österreich sind das die Parteiakademien) werden hier ausgeblendet, da sie für die wirtschafts- und sozialpolitische Beratung nur wenig relevant sind.

Bei den *akademischen* Think Tanks sind herausragend das IHS und das WIFO zu nennen, im Bereich Wirtschaft daneben auch, mit geographischem Fokus auf Zentral-, Ost- und Südosteuropa, das Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW). Das IHS, 1963 als postgraduale Ausbildungsstätte für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften eingerichtet, hat über die Zeit auch als sozio-ökonomischer Think Tank an Profil gewonnen. IHS und WIFO sind schon allein mit Blick auf den Personalstand – sie vereinen zusammen zwei Drittel des in Tabelle 1 ausgewiesenen Personalstandes auf sich – nicht nur in der wirt-

Tabelle 1: Think Tanks mit europapolitischer Ausrichtung (führende drei von 25 Ländern)

Land	Zahl erfasster Think Tanks	Personal gesamt	wissenschaftliches Personal gesamt	Bevölkerung (in Mio.)
Deutschland	23	1.925	1.065	82.1
Großbritannien	16	366	175	59.7
Österreich	11	348	271	8.1
EU gesamt	149	4.950	2.784	453

Quelle: Boucher (2004, 17)



schaftspolitischen, sondern in der Politikberatung überhaupt führend.

Als der Tradition der Österreichischen Schule der Nationalökonomie verpflichteter Think Tank hat in den vergangenen Jahren das Hayek-Institut deutlich an Einfluss gewonnen. Im Vorstand sind führende RepräsentantInnen aus Politik und Industrie vertreten, die öffentliche Förderung wurde massiv erhöht, unter anderem wird seit 2003 eine Stiftungsprofessur durch das Finanzministerium finanziert: „Durch die Stiftungsprofessur, mit Publikationen und zahlreichen anderen Aktivitäten wird an einer kontinuierlichen Präsenz neoliberaler Themen gebastelt. Es ist anzunehmen, dass sie umso wirksamer in den politischen Entscheidungsprozess einsickern werden, je mehr die für Österreich typische Konsenspolitik erodiert“ (Girkinger 2007, 215).

Zu den Forschungseinrichtungen mit expliziter europapolitischer Ausrichtung zählen insbesondere das an der Wirtschaftsuniversität Wien angesiedelte Europainstitut sowie das von der Österreichischen Akademie der Wissenschaften eingerichtete Institut für europäische Integrationsforschung. Eine klar internationale Ausrichtung hat auch das Europäische Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung; in Österreich hat es in den letzten Jahren besonders bei den Debatten um die Reform des Pensionsystems auf sich aufmerksam gemacht.

Aus der Gruppe der *AuftragsforscherInnen* sind – beispielhaft – das Österreichische Institut für Internationale Politik (OIIP), das Institut für Konfliktforschung (IKF), das Interdisciplinary Centre for Comparative Research in the Social Sciences (ICCR) und das Zentrum für Soziale Innovation (ZSI) zu nennen. Es handelt sich durchwegs um kleine Institute mit geringem Personalstand, die sich auf einzelne Politikfelder konzentrieren, mehr oder weniger stark auf direkte öffentliche Basisförderung angewiesen sind und sich darüber hinaus durch Forschungsaufträge von Ministerien und anderen öffentlichen Einrichtungen finanzieren.

Eine hinsichtlich finanzieller und personeller Ausstattung völlig andere Größenordnung haben die in den letzten Jahren von der Bun-

desregierung – einem europaweiten Trend zur Auslagerung wissenschaftlicher Expertise folgend – mit privater Beteiligung errichteten Forschungsinstitute und Steuerungsgruppen. Mit Abstand am größten ist die 2001 gegründete Austrian Research Centers GmbH (ARC; vormals Forschungszentrum Seibersdorf) mit 51 Prozent öffentlicher und 49 Prozent privater Beteiligung (Banken, Industrieunternehmen, Industriellenvereinigung). Mit zehn Standorten, 950 Beschäftigten und einem Budget von rund hundert Millionen Euro (2006) ist ARC die größte außeruniversitäre Forschungsorganisation des Landes. Seinem Leitbild entsprechend begreift ARC sich als Think Tank und Netzwerknoten für Forschungs-, Technologie-, Regional- und Umweltpolitik.

Auffallend ist bei den ausgelagerten Einrichtungen, dass der Einfluss der Sozialpartnerschaft sinkt, zugleich aber die Wirtschaftsseite gestärkt wird. Mit Blick auf die Veränderungen in der Politikberatung in den Bereichen Technologie- und Industriepolitik wird vermerkt, es sei „etwa der RFT [Rat für Forschung und Technologieentwicklung – F.K.] nicht auch sozialpartnerschaftlich besetzt; insbesondere ‚fehlt‘ die ArbeitnehmerInnenseite. Auch sonst scheint die ArbeitgeberInnenseite (Wirtschaftskammer, Industriellenvereinigung) insgesamt derzeit größeren Einfluss auf die Technologiepolitik zu nehmen [...]“ (ITA 2006, 40).

### 3.3. Public Affairs- und Politikberatungsagenturen

Auf eine Unterscheidung zwischen Beratung von politischen AkteurInnen und politischer Beratung von Unternehmen, wie Lederer/Neugeschwandtner (2006, 582ff.) es tun, wird hier – abgesehen davon, dass eine klare Differenzierung nicht immer möglich ist, weil viele Agenturen beides tun – verzichtet. Das von den beiden aufgelistete Spektrum an Agenturen veranschaulicht aber jedenfalls, wie breit sich das Beratungsgeschäft innerhalb kurzer Zeit erweitert und ausgefächert hat: Politikberatung wird von Werbefirmen, MeinungsforscherInnen,

MedienberaterInnen und Public-Affairs-Agenturen bereitgestellt und in wachsendem Umfang von wirtschaftlichen und politischen AkteurInnen nachgefragt.

Markante Impulse für das Wachstum des Beratungsmarktes brachten der EU-Beitritt 1995 und die politische Wende des Jahres 2000. Die EU-Mitgliedschaft und die Integrationsdynamik im Vorfeld der Wirtschafts- und Währungsunion wirkten sich unmittelbar auf das Organisationsverhalten von Wirtschaftsunternehmen aus. Die Partikularisierung der Interessen machte sich schon kurz nach dem Beitritt darin bemerkbar, dass unter dem Druck großer Industrieunternehmen die Industriellenvereinigung von der Wirtschaftskammer einen schärferen, auf individuelle Wirtschaftsinteressen stärker Bedacht nehmenden Vertretungsstil einforderte (Karlhofer 1999, 34ff.).

Der 2000 mit der traditionellen Konsensdemokratie der Zweiten Republik abrupt brechende neue Politikstil ist in direktem Zusammenhang mit der Regierungsbeteiligung der FPÖ zu sehen, die im Rahmen der sozialpartnerschaftlich ausgerichteten Politikgestaltung allenfalls eine Randrolle gespielt hatte und nun mit dem erklärten Ziel antrat, die korporatistischen Strukturen aufzubrechen (Michalowitz 2006, 102f.; vgl. auch Karlhofer 2002). Eine Facette, in der sich das äußerte, war die massive Hereinnahme externer Beratungsleistungen unter der Mitte-Rechts-Koalition.

Abgesehen von den verbandlich nicht organisierten Agenturen, viele von ihnen Gründungen ehemaliger politischer Funktionsträger, die ihre Leistungen fortan ihrer Partei als Externe zur Verfügung stellen, haben sich im Bereich der Public Affairs zwei Branchenverbände, beide im Jahr 2004 gegründet, formiert: Die Public Affairs Society Austria (PASA) begreift Lobbying lediglich „als eine Art, Kommunikation zu formen, statt politische Meinung zu formen“; der Austrian Lobbying and Public Affairs Council (APAC) dagegen „folgt dem internationalen Verständnis von Lobbying als dem Versuch, politische Willensbildung und Entscheidungen inhaltlich zu beeinflussen“ (Michalowitz 2007, 166f.).

Ein 2004 veröffentlichter Prüfbericht des Rechnungshofs registrierte für die Zeit seit 2000 einen Gesamtbetrag von rund 39 Mio. Euro für externe Beratung – davon entfielen allein auf den (bis 2002 für die FPÖ tätigen) Finanzminister mehr als 15 Mio. Euro. Auch die ÖVP stützte sich, wenn auch nicht in dem Ausmaß wie der Koalitionspartner, auf zugekaufte Leistungen. Begründet wurde das „neue Regieren“ damit, dass Externe schneller seien als die ExpertInnenstäbe der Sozialpartner und auch der Ministerialbürokratie, und nicht zuletzt auch spielte ein gewisses Misstrauen gegenüber den „rot“ eingefärbten ExpertInnen insbesondere der ArbeitnehmerInnenorganisationen mit hinein (vgl. Der Standard vom 17.02.2001).

#### **4. Funktion und Handlungslogik alter und neuer AkteurInnen im Politikprozess**

Die Entscheidungsprozesse bei wohlfahrtsstaatlichen Reformen sind ex ante besonders konflikthaft, da sie in aller Regel mit Einschnitten für eine oder mehrere Gruppen verbunden und durch politischen Tausch (Belastung durch die eine, im Gegenzug Kompensation durch eine andere Maßnahme) meist nicht abzufedern sind. Seit den späten 1990er Jahren tendieren Regierungen dazu, zeitaufwendige, im Ergebnis als unbefriedigend empfundene Verhandlungen mit und zwischen den Verbänden durch ExpertInnenkommissionen zu umgehen, in denen den korporatistischen AkteurInnen kaum mehr als eine Randrolle zugestanden wird (Blumenthal 2003). Bekannt für ihren ausgeprägten Hang zum „Regieren mit Kommissionen“ war in Deutschland die Regierung Schröder. Die legitimierende Funktion der Politikberatung durch pluralistisch besetzte Kommissionen mit klar vorgegebenem Mandat und zeitlicher Befristung wird in gleicher Weise, wie Eichhorst/Wintermann (2006) für Schweden und die Niederlande zeigen, auch von anderen Ländern geschätzt. In seiner Effektivität ist der verstärkte Rückgriff auf Kommissionen allerdings unterschiedlich: Während die Niederlande und Schweden den Anpassungsprozess ausgehend von einem über

viele Jahre in der Praxis bewährten Beratungsmechanismus angingen, gestaltete sich das in Deutschland mit seinem fragmentierten und volatilen System deutlich weniger effektiv (Eichhorst/Wintermann 2006, 301ff.).

In Österreich ist das Beiratswesen auf nationaler und zusätzlich auch auf Länderebene traditionell breit ausgebaut, mit starker Präsenz der Sozialpartner (vgl. Bulda et al. 1990). Pregernig kommt in seinem Vergleich mit der Beratungskultur der USA zum Schluss, dass in Österreich „WissenschaftlerInnen eher als quasi-politische Akteure denn als Vertreter eines Handlungssystems, das durch seinen Objektivitätsnimbus Legitimation stiften soll, angesehen“ werden; die Frage, „wo denn die Grenze zwischen Wissenschaft und Politik liegt, wird in österreichischen Beratungsgremien kaum thematisiert“ (Pregernig 2005, 284 und 286). Dieser Befund trifft für die Vergangenheit voll zu, für die Gegenwart nur mehr eingeschränkt.

Dass sich die Funktion von Beiräten und Ad-hoc-Kommissionen für die Politikgestaltung markant verändert hat, ist exemplarisch nachvollziehbar an der Geschichte der Pensionsreformen seit den 1990er Jahren (zum folgenden vgl. Linnerooth-Bayer 2001; Mairhuber 2003; Ney 2004; Tálos/Obinger 2006): Die Reform 1993 wurde noch unter federführender Mitwirkung der Sozialpartner, namentlich der ArbeitnehmerInnenvertretungen, vorbereitet, fand also nach dem eingespielten verhandlungsdemokratischen Muster statt. Ab Mitte der 1990er Jahre standen dann alle weiteren Reformschritte unter den Vorgaben der Maastricht-Kriterien: Das Strukturanpassungsgesetz 1995 wurde im Arbeitsprogramm der Koalition festgelegt – ohne Einbeziehung der Sozialpartner, was prompt zu heftigem Widerstand insbesondere von Gewerkschaft und AK führte; die vorgesehenen Kürzungen bei Frühpensionen mussten gestrichen werden. Im Jahr darauf wurden die Sozialpartner zur Ausarbeitung einer gemeinsamen Studie zur Konsolidierung des Bundeshaushalts eingeladen, die allerdings wenig Treffsicherheit zeitigte. Für die Folgejahre stand die Pensionsreform neuerlich im Mittelpunkt. Von den Koalitionsparteien

1997 auf Grundlage eines Experten-Gutachtens (Rürup) ausgehandelt – diesmal wieder ohne Einbeziehung der Sozialpartner –, stieß das „Pensionskonzept 2000“ auf die heftige Ablehnung durch die ArbeitnehmerInnenverbände; in den Nachverhandlungen mit den Sozialpartnern blieb die Regierungsvorlage in ihrer Substanz aber erhalten.

Die im Jahr 2000 gebildete Koalition aus ÖVP und FPÖ verzichtete von vornherein auf die Einbeziehung der Sozialpartner (sieht man von den eher von inszenatorischer Absicht getragenen „Runden Tischen“ ab – vgl. Tálos 2006, 336) und setzte stattdessen auf mehrere ExpertInnenkommissionen mit unterschiedlichen Arbeitsaufträgen (Eures 2001, 15). Die Pensionsreform 2000 kam – gegen den heftigen Widerstand der mit besonderer Konsequenz von den Beratungen ausgeschlossenen ArbeitnehmerInnenverbände – ohne Konsultation der Sozialpartner zustande. Ähnlich die sog. Pensionsversicherungsreform 2003: Das Angebot von ÖGB und WKÖ, ein gemeinsames Konzept auszuarbeiten, wurde zurückgewiesen, das Gesetz wurde ungeachtet der vom ÖGB veranstalteten größten Streikbewegung der Zweiten Republik mit den Stimmen der Regierungsparteien beschlossen. Eingedenk der Konfliktkosten der vergangenen Jahre setzte die Regierung für das 2004 beschlossene Allgemeine Pensionsgesetz dann wieder stärker auf Verhandlungen mit den Sozialpartnern.

Im Zuge der Auseinandersetzungen um die Reform des Pensionssystems trat neben den etablierten AkteurInnen ein für Österreich relativ neuer Typus vermehrt in Erscheinung: die als Policy Entrepreneur<sup>7</sup> handelnde ExpertIn, die es sich zur Aufgabe macht, für gegebene Problemlagen („*problem stream*“) Lösungsalternativen auszuarbeiten („*policy stream*“) und bei sich bietender Gelegenheit den Politikwechsel („*political stream*“) proaktiv mitzugestalten (Kingdon 1995)<sup>8</sup>. Gerade die bisherigen Erfahrungen mit der Neuordnung des Pensionssystems hatten gezeigt, dass die korporatistischen Akteure bei für sie nachteiligen Änderungen zu Verzögerung oder Blockade tendieren. In ihrer Handlungslogik steht die

Interessenpolitik im Vordergrund, Ziel ist die Ausarbeitung konsensual getragener Politikempfehlungen; breit angelegte Grundsatzdebatten zu den anstehenden Themen sind dabei eher störend, die Rolle von ExpertInnen wird, wie von Pregernig beschrieben, der Interessenorientierung untergeordnet. Die politische Konstellation 2000 bot eine solche Gelegenheit zur Abkehr von der Verhandlungsdemokratie und einer Neuformulierung der politischen Agenda. Der neue Politikstil manifestierte sich in dreierlei Hinsicht: (1) Beschleunigung des Tempos der Pensionsreform, (2) Umgehung formeller und informeller Einbindung der Sozialpartner (namentlich der Arbeitnehmerseite), (3) Verzicht auf eine Ausbalancierung und Feinabstimmung zwischen konfligierenden Interessen (Ney 2004, 30). Die Zurückdrängung des tradierten Musters bedingt zugleich eine erhöhte Nachfrage für die Analysen und Lösungsangebote verbandsunabhängiger ExpertInnen, deren Präsenz und Einfluss in Kommissionen spürbar an Gewicht gewinnt, während die korporatistischen Akteure sowohl quantitativ als auch in legitimatorischer Hinsicht empfindlich an Terrain eingebüßt haben (ebd.; vgl. auch Tálos/Obinger 2006, 192ff.).

So wie in der Sozialpolitik wurden in den letzten Jahren auch in anderen Politikfeldern zahlreiche Kommissionen geschaffen, die sich von älteren Beratungsgremien in mehrfacher Weise unterscheiden: Sie sind stärker präsent in der Öffentlichkeit, räumen der Diskussion unterschiedlicher Meinungen mehr Platz ein und sind – zumindest ihrer Organisationsform nach – relativ unabhängig von politischen Einflüssen. Beispiele dafür sind der Rat für Forschung und Technologieentwicklung (2000 gegründet) und die Bioethikkommission (2001). Dass die Sozialpartner in diesen Gremien nicht vertreten sind, wird von ExpertInnen ambivalent eingestuft. Positiv bewertet wird die Abgrenzung vom Einfluss der Verbände; als problematisch wird aber zugleich genau diese Eingrenzung der Tätigkeit auf die von gesellschaftlichen Fragen abgekoppelte wissenschaftliche Expertise empfunden: „Der frühere Mechanismus, eine Vielfalt an Meinungen zu bekommen, welcher

teilweise durch die Sozialpartner und Teilnahme anderer Organisationen abgedeckt war, ist nicht ersetzt worden“ (Whitelegg 2003, 16f.).

Charakteristisch für ExpertInnengremien ist, dass sie vielfach nicht zu einer einzigen Handlungsempfehlung kommen, sondern mehrere, oft gegensätzliche Optionen in den Raum stellen, nicht zuletzt weil ExpertInnen – namentlich wenn sie als „*Policy Entrepreneure*“ auftreten – mit ihren Alternativen untereinander konkurrieren (vgl. Béland 2005, 9ff.). Bogner (2007) registriert am Beispiel der Biopolitik unterschiedliche Umgangsweisen politischer EntscheidungsträgerInnen mit dem ExpertInnendissens. Wird er in Deutschland als Auftakt für Grundsatzdebatten verstanden, in der Legitimität durch die Qualität des Verfahrens hergestellt und am Ende die politische Entscheidung getroffen wird, so tendiert in Österreich die Politik dazu, nicht als verantwortliches Entscheidungsgremium aufzuscheinen und stattdessen das Votum der Bioethikkommission zu rezipieren. Da es einen ExpertInnenkonsens aber meist nicht gibt und die Handlungsempfehlungen oft stark voneinander abweichen, ist die politische Entscheidung Ergebnis einer Neukonfigurierung der Stellungnahmen: „Die Politik bastelt jeweils aus Teilen der Mehrheits- und der Minderheitsposition in den Stellungnahmen einen Konsens zusammen [...] sie konfiguriert sie neu. Im Ergebnis wird aus dem Expertendissens ein Bastel-Konsens“ (Bogner 2007, 9f.).

## 5. Resümee

Die Interessenvermittlung wie auch die Beratungskultur unterliegen unübersehbar einem Wandel. Nicht zwingend müssen die Veränderungen aber in die Richtung weisen, dass das eine (Lobbyismus bzw. Pluralismus) an die Stelle des anderen (Korporatismus) tritt. Ohnehin haben Tálos und Kittel mit ihrer breit angelegten Längsschnittstudie über den Einfluss der Verbände auf die Gesetzgebung den Nachweis erbracht, dass es ein durchgängiges Muster der verbandlichen Beteiligung nie gegeben hat, da diese „auf wenige Bereiche und The-

men beschränkt war und ist“ und „die Grenzen zwischen ‚korporatistischen‘ und ‚pluralistischen‘ Formen der Interessenvertretung fließend“ sind (Tálos/Kittel 2001, 231; allgemein dazu Winter 2004, 763). Es ist ebenso auch eine Parallelität von beidem denkbar. Jochem und Vatter kommen mit der von ihnen herausgegebenen Studie über Deutschland, Österreich und die Schweiz zum Schluss, dass es durchaus auch eine Art *cohabitation* der beiden unterschiedlichen Logiken von Interessenvermittlung geben kann (Jochem/Vatter 2006, 146ff.), zumal es sich bei den „alten“ wie auch den „neuen“ AkteurInnen um lernende, also anpassungsfähige AkteurInnen handelt.

Dieser Befund lässt sich auch auf die tripartistische Interaktion zwischen der Regierung und den Verbänden von Arbeit und Wirtschaft übertragen, die im Langzeitverlauf durchaus Diskontinuitäten aufweist: Sie erreichte ihren Höhepunkt unter der Alleinregierung der SPÖ in den 1970er Jahren, verlor an Gestaltungskraft in den 1980er Jahren, stabilisierte sich im Vorfeld des EU-Beitritts und verflachte dann bis Ende der 1990er Jahre. Mit der politischen Wende im Jahr 2000 war der Weiterbestand der Sozialpartnerschaft zunächst grundsätzlich in Frage gestellt, der institutionelle Rahmen – insbesondere die Selbstorganisation der Kammern – ist aber im großen und ganzen intakt geblieben, und vor allem hat sich nach der großen Streikaktion des ÖGB im Zusammenhang mit der Pensionsreform (2003) die Konfliktintensität spürbar verringert.

Und soweit es die Beziehungen der Sozialpartner zueinander betrifft, haben die Beispiele Abfertigung (2001), die Neuregelung der Zumutbarkeitsbestimmungen in der Arbeitslosenversicherung (2004) und zuletzt die Einigung über das sogenannte Arbeitszeitpaket (2007) gezeigt, dass eine Akkordierung der Interessen mit anschließender Rezeption durch Regierung und Parlament auch weiterhin – wenn auch bei weitem nicht mehr in dem Ausmaß wie in vergangenen Jahrzehnten – zustande kommt. Auch künftig wird jeder Newcomer die institutionelle Beständigkeit der etablierten AkteurInnen in Betracht ziehen müssen.

Schon allein die Erweiterung des Kreises der Beteiligten bzw. der beteiligten Gruppen bleibt aber nicht ohne Folgen für die davor dominante Position der Sozialpartner. Mit dem Hintergrund der fortschreitenden Vergemeinschaftung von immer mehr ursprünglich national gestalteten Materien nimmt die Nachfrage der politischen AkteurInnen nach Politikberatung massiv zu, und im internationalen Vergleich hat Österreich ein – zumindest auf den ersten Blick – durchaus breites Spektrum an mit Politikberatung befassen Instituten vorzuweisen. Bei genauerem Hinsehen relativiert sich dieses Bild aber: Zwar trifft es zu, dass die unabhängige Politikberatung „was made easier by the decline of the social partners which for many years had monopoly control over governmental consultation“ (Boucher 2004, 46). Zugleich ist aber zu bezweifeln, dass „this created a gap which independent organizations were able to fill“ (ebd.; ähnlich auch Lederer/Neugschwandtner 2006, 586f.), aus zwei Gründen:

Erstens gibt es in Österreich eine, auch im Vergleich etwa zu Deutschland (vgl. Welzel 2006), ausgeprägt schwach entwickelte Tradition von privatem Sponsoring etwa in Form von Stiftungen; große, privat finanzierte Think Tanks mit gesellschaftspolitischer Mission gibt es in Österreich nicht. Der Großteil der in diesem Beitrag beschriebenen Institute ist klein dimensioniert und stützt sich – abgesehen von den Public Affairs-Agenturen – in mehr oder weniger großem Umfang auf Subventionen durch die öffentliche Hand, meist ergänzt durch Auftragsforschung.

Zweitens wird bei wichtigen Themen im Zweifel nach wie vor der Einbeziehung der Sozialpartner – die Verhandlungen über die Regierungsbildung zur Jahreswende 2006/2007 haben das aufs Neue bestätigt – gegenüber unabhängigen Politikberatern der Vorzug gegeben. Koordination ist immer noch ein charakteristisches Merkmal des österreichischen Modells (Flecker/Hermann 2005).

Ohne Frage müssen auch die Sozialpartner ihrerseits Antworten auf den steigenden Bedarf an Expertise finden, die nicht länger von ihnen allein bereitgestellt werden kann. Und zweifel-



los auch haben die korporatistischen Akteure an Einfluss verloren – zunächst allerdings in Politikfeldern, die ohnedies nie zu ihren Kernbereichen gezählt haben (etwa Bildung, Außenpolitik, Wissenschaft, u.a.m.). Hier ist es kleineren, unabhängigen Instituten auch gelungen, entstandene Lücken zu füllen, insbesondere dort, wo EU-bezogene Problemlösungen anstehen. In ihrem „natürlichen“ Feld der Wirtschafts- und Sozialpolitik sind die Sozialpartner aber weiterhin, wenn auch nicht in dem Ausmaß wie früher, die bestimmenden Anbieter für Politikberatung, umso mehr, als nicht wenige der unabhängigen Institute gerade auch im Auftrag korporatistischer AkteurInnen Politikempfehlungen ausarbeiten.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Bei dem/der anonymen GutachterIn bedanke ich mich an dieser Stelle für die hilfreichen Anregungen und Kommentare zur Erstfassung dieses Beitrags.
  - 2 Die Begriffe Lobbying und Lobbyismus werden hier mit Vowe (2003) neutral als Interessenvertretung mit dem Ziel, politische Entscheidungen zu beeinflussen, verstanden.
  - 3 Das bedeutet allerdings keineswegs eine Äquidistanz, wie sich schon allein an den Zuwendungen an die politischen Parteien ablesen lässt: 2003 zahlte die IV 350.000 Euro (2,5 Prozent des Jahresbudgets von 14,1 Mio.) an Parteien, „primär an ÖVP und FPÖ“, kleinere Beträge an Grüne und Liberales Forum (die SPÖ wurde nicht gefördert). Ein wesentlich höherer Betrag – 1,7 Mio. Euro (12,1 Prozent des Jahresbudgets) – wurde aber für Personal aufgewendet, das politischen Mandataren zur Verfügung gestellt wurde (IV-Generalsekretär Lorenz Fritz, zit. n. Die Presse, Online-Ausgabe, 25.06.2003. Diese Angaben beziehen sich nur auf die Bundesorganisation, die Parteispenden der Landesverbände der IV sind nach den Berechnungen von Sickinger (2002, 79) in Summe wesentlich höher.
  - 4 Zwar suggeriert der Name eine Analogie zu den Wirtschafts- und Sozialräten, wie sie in den meisten europäischen Ländern bestehen, doch stehen diese im Regelfall unter Regierungskontrolle und erfüllen weniger den Zweck der Politikberatung als des Interessenausgleichs zwischen den beteiligten Gruppen. Der österreichische WSB wurde dagegen
- 5 „Austria 2016 – Deklaration der Österreichischen Sozialpartner“, September 2006 ([www.sozialpartner.at](http://www.sozialpartner.at)).
  - 6 Ebd.
  - 7 „Policy entrepreneurs [...] seek to determine the nature of a problem and its cause, the potential range of solutions, and the most important strategy to achieve their desired outcome or idea given the available resources“ (Roberts 1998, 115). Medial präsent als Policy Entrepreneur in diesem Sinn waren in Österreich im Zusammenhang mit den Pensionsreformen der Jahre 2000ff. neben anderen Bert Rürup, Theodor Tomandl, Bernd Marin, Alois Guger, Bernhard Felderer und Wolfgang Mazal. Die Exponenten waren durchwegs als Experten in Regierungskommissionen eingebunden und nahmen darüber hinaus auch öffentlich mit Kommentaren zu den Gesetzesbeschlüssen Stellung.
  - 8 Für die Anwendung von Kingdons Multiple-Stream Modell bei der Analyse von Think Tanks vgl. Thunert 2006.

#### LITERATURVERZEICHNIS

- Béland, Daniel* (2005). Ideas and Policy: An Institutional Perspective, in: *Social Policy & Administration*, 39 (1), 1–18.
- Blumenthal, Julia* von (2003). Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen. Kommissionen und Konsensrunden, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 43, 9–15.
- Bogner, Alexander* (2007). Auf dem Weg in die Räterepublik? In: *ITA Newsletter*, Juni, 9–10.
- Boucher, Steven* (2004). Europe and its Think Tanks: a promise to be fulfilled. An Analysis of Think Tanks Specialised in European Policy Issues in the Enlarged European Union. *Notre Europe Studies and Research*. No. 35 Internet: <http://www.notreeurope.asso.fr/IMG/pdf/Etud35-en.pdf>.
- Bulda, Ilse/Michael Hengl/Wolfgang C. Müller* (1990). Das österreichische Beiratswesen in den siebziger und achtziger Jahren, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 1989, Wien, 763–786.
- Eichhorst, Werner/Ole Wintermann* (2006). Generating Legitimacy for Labor Market and State Reform – The Role of Policy Advice in Germany, the Netherlands, and Sweden, in: *German Policy Studies*, Vol. 3, No. 2, 268–309.
- EURES – Institut für regionale Studien in Europa* (2001). Long-term and Cross-cutting Issues in European Governments and Parliaments, Austria, Freiburg ([www.eures.de](http://www.eures.de)).



- Flecker, Jörg/Christoph Hermann* (2005). The End of the Austrian Way? From state-led coordination to ‚negotiated liberalism‘. Paper presented at the 26th Conference of the International Working Party on Labour Market Segmentation. Berlin, September 8–11.
- Girkinger, Michael* (2007). „Erklär‘ mir die Welt“ – Neoliberale Bewusstseinsarbeit am Beispiel des Wiener Hayek-Instituts, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 35 (2), 201–218.
- ITA – Institut für Technikfolgenabschätzung* (2006). Awareness – Partizipation – Legitimität. Vorschläge zur partizipativen Gestaltung der österreichischen Industriepolitik, Wien, Internet: <http://epub.oew.ac.at/?arp=0x0012c3fc>.
- Jochem, Sven/Adrian Vatter* (2006). Think Tanks in Austria, Switzerland and Germany – A Recalibration of Corporatist Policy Making?, in: *German Policy Studies*, 3 (2), 139–152.
- Karlhofer, Ferdinand* (1999). Verbände: Organisation, Mitgliederintegration, Regierbarkeit, in: *Ferdinand Karlhofer/Emmerich Tálos* (Hg.): *Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf*, Wien, 15–46.
- Karlhofer, Ferdinand* (2002). Work in Progress? Anmerkungen zum Umbau der Sozialpartnerschaft, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 2001, Wien, 321–334
- Karlhofer, Ferdinand* (2006). The Long Shadow of Corporatism: Scope and Limits of Think Tank Activities in Austria, in: *German Policy Studies*. Vol. 3, No. 2, 347–381.
- Karlhofer, Ferdinand* (2006a). Die Wirtschaftskammer als korporativer Akteur, in: *Wirtschaftspolitische Blätter, Sonderheft „60 Jahre Wirtschaftskammer“*, 65–76.
- Karlhofer, Ferdinand/Emmerich Tálos* (Hg.) (1999). *Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf*, Wien.
- Karlhofer, Ferdinand/Emmerich Tálos* (Hg.) (2005). *Sozialpartnerschaft. Österreichische und Europäische Perspektiven*, Wien-Münster.
- Kienzl, Heinz* (2005). *Sozialpartnerschaft gestern, heute, morgen*. Wien.
- Kingdon, John W.* (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York.
- Lederer, Andreas/Gerald Neugschwandner* (2006). „Das funktioniert hier alles ein bisschen anders“ – Politikberatung in Österreich, in: *Svenja Falk/Dieter Rehfeld/Andrea Römmele/Martin Thunert* (Hg.): *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden, 576–89.
- Leif, Thomas/Rudolf Speth* (2003). Anatomie des Lobbyismus. Einführung in eine unbekannte Sphäre der Macht, in: *Thomas Leif/Rudolf Speth* (Hg.): *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*, Wiesbaden, 7–32.
- Linnerooth-Bayer, Joanne* (2001). *Pension Reform in Austria*, Project Report, Internet: <http://www.iccr-international.org/events/penrefl.html>.
- Mai, Manfred* (2006). Verbände und Politikberatung, in: *Svenja Falk/Dieter Rehfeld/Andrea Römmele/Martin Thunert* (Hg.): *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden, 268–274.
- Mairhuber, Ingrid* (2003). *Pensionsreform in Österreich: Akteure und Inhalte (1980–2003)*, FORBA Forschungsbericht 12, Internet: <http://www.forba.at>.
- Marin, Bernd* (1982). *Die Paritätische Kommission. Aufgeklärter Technokorporatismus in Österreich*, Wien.
- Mayntz, Renate* (1992). *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*, Gütersloh.
- Michalowitz, Irina* (2006). *Österreich, seine Sozialpartner und Politikberatungsagenturen*, in: *Deutsches Institut für Public Affairs* (Hg.): *Verbandslobbying und Verbandsmanagement*, Public Affairs Manager Bd. 2, 102–107.
- Michalowitz, Irina* (2007). *Lobbying in der EU*, Wien.
- Molina, Oscar/Martin Rhodes* (2002). Corporatism: The Past, Present and Future of a Concept, in: *Annual Review of Political Science*, 5, 305–31.
- Ney, Steven* (2004). *Pension Reform and Active Ageing in Austria*, ICCR Working Paper. Internet: <http://www.iccr-international.org/activage/docs/activage-wp3-austria.pdf>.
- Pelinka, Anton* (1981). *Modellfall Österreich? Möglichkeiten und Grenzen der Sozialpartnerschaft*, Wien.
- Pelinka, Anton/Fritz Plasser/Wolfgang Meixner* (2000). Von der Konsens- zur Konfliktdemokratie? Österreich nach dem Regierungs- und Koalitionswechsel, in: *dies.* (Hg.): *Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien*, Wien, 439–464.
- Pregernig, Michael* (2005). *Wissenschaftliche Politikberatung als kulturgebundene Grenzarbeit. Vergleich der Interaktionsmuster in den USA und Österreich*, in: *Alexander Bogner/Helge Torgersen* (Hg.): *Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik*, Wiesbaden, 267–290.
- Roberts, Nancy C.* (1998). Radical Change by Entrepreneurial Design, in: *Acquisition Review Quarterly*, 5 (2), 107–128.
- Schefbeck, Günther* (2006). *Das Parlament*, in: *Herbert Dachs/Peter Gerlich/Herbert Gottweis/Helmut Kramer/Volkmar Lauber/Wolfgang C. Müller/Emmerich Tálos* (Hg.): *Politik in Österreich. Das Handbuch*, Wien, 139–187.
- Schmitter, Philippe C./Jürgen R. Grote* (1997). Der korporatistische Sisyphus: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 38 (3), 530–554.
- Schröder, Wolfgang* (2003). *Lobby pur. Unternehmerverbände als klassische Interessenvertreter*, in:

- Thomas *Leif/Rudolf Speth* (Hg.): Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland, Wiesbaden, 281–299.
- Schutti*, Gerhild (2005). Wirtschaftspolitik in der Zweiten Republik, Wien.
- Seidel*, Hans (1993): Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Wien.
- Sickinge*, Hubert (2002). Überlegungen zur Reform der österreichischen Parteienfinanzierung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 31 (1), 73–90.
- Sickinge*, Hubert (2006). Parlamentarismus, in: Emmerich *Tálos* (Hg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“, Wien, 70–85.
- Streeck*, Wolfgang (1994). Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten?, in: Wolfgang *Streeck* (Hg.): Staat und Verbände, PVS-Sonderheft 25, 7–34.
- Streeck*, Wolfgang/Jürgen *Grote*/Volker *Schneider*/Jelle *Visser* (Hg.) (2006). Governing Interests. Business Associations Facing Internationalization, London/New York.
- Tálos*, Emmerich (Hg.) (2006). Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“, Wien.
- Tálos*, Emmerich (2006). Politik in Schwarz – Blau/Orange. Eine Bilanz, in: Emmerich *Tálos* (Hg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“, Wien, 326–343.
- Tálos*, Emmerich/Bernhard *Kittel* (2001). Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen, Wien.
- Tálos*, Emmerich/Herbert *Obinger* (2006). Schwarz-Blau Sozialpolitik, in: Emmerich *Tálos* (Hg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“, Wien, 188–207.
- Thunert*, Martin (2003). Think Tanks in Deutschland – Berater der Politik?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 51, 30–38.
- Thunert*, Martin (2006). The Development and Significance of Think Tanks in Germany, in: German Policy Studies, Vol. 3 (2), 185–221.
- Traxler*, Franz (2001). Die Metamorphosen des Korporatismus: Vom klassischen zum schlanken Muster, in: Politische Vierteljahresschrift, 42 (4), 590–623.
- Vowe*, Gerhard (2003). Interessenkommunikation. Lobbyismus als „Fünfte Gewalt“ im Interaktionsfeld von Politik und Medien, in: Ulrich *Sarcinelli*/Jens *Tenscher* (Hg.): Machtdarstellung und Darstellungsmacht. Beiträge zur Theorie und Praxis moderner Politikvermittlung, Baden-Baden, 105–112.
- Weaver*, Kent/Paul B. *Stares* (2001). Guidance for Government. An Overview, in: Kent *Weaver*/Paul B. *Stares* (eds.): Guidance for Governance. Comparing Alternative Sources of Public Policy Advice, Tokyo/New York, 1–30.
- Welzel*, Carolin (2006). Politikberatung durch Stiftungen, in: Svenja *Falk*/Dieter *Rehfeld*/Andrea *Römmele*/Martin *Thunert* (Hg.): Handbuch Politikberatung. Wiesbaden, 275–289.
- Whitelegg*, Katy (2007). Politikberatung: Die österreichische Praxis im europäischen Vergleich, in: ITA Newsletter Sonderheft „Wozu Experten“, Juni, 16–17.
- Winter*, Thomas von (2004). Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Paradigmenwechsel in Theorie und Analyse der Interessenvermittlung, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 35 (4), 761–776.

#### AUTOR

Ferdinand KARLHOFER ist ao. Univ. Prof. und Leiter des Instituts für Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck. Forschungsinteressen: Verbände und Interessenvermittlung; Zivilgesellschaft; Föderalismus und Regionalforschung.

Kontakt: Universität Innsbruck, Institut für Politikwissenschaft, A-6020 Innsbruck, Universitätsstraße 15.  
E-mail: [ferdinand.karlhofer@uibk.ac.at](mailto:ferdinand.karlhofer@uibk.ac.at)