

POLICY ADVICE AND POLITICAL CONSULTING

Herausgeber/innen: Prof. Dr. Andrea Römmele, Hertie School of Governance, Berlin (Geschäftsführende Herausgeberin), E-Mail: roemmele@hertie-school.org | Dr. Svenja Falk, Accenture Research, Berlin, Germany, E-Mail: svenja.falk@accenture.com | PD Dr. Martin Thunert, Center for American Studies, Universität Heidelberg, E-Mail: mthunert@hca.uni-heidelberg.de

Beirat: Prof. Dr. h.c. Roland Berger, Roland Berger Strategy Consultants | Vito Cecere, Auswärtiges Amt | Prof. Dr. Jobst Fiedler, Hertie School of Governance | Prof. Dr. Dietmar Fink, Hochschule Bonn-Rhein-Sieg | Prof. Dr. Justus Haucap, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf | Dr. Christian Humborg, CORRECTIV | Nikolaus Huss, Politik Kommunikation | Prof. Dr. Dr. Karl-Rudolf Korte, Universität Duisburg-Essen | Prof. Dr. Sabine Kropp, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer | Prof. Dr. Martin Lendi, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich | Prof. Dr. Miriam Meckel, Universität St. Gallen | Prof. Dr. Ferdinand Müller-Rommel, Leuphana Universität Lüneburg | Dr. Leonard Novy, Institut für Medien- und Kommunikationspolitik | Cem Özdemir, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN | Anke Plättner, Westdeutscher Rundfunk | Peter Radunski, MSL Group | PD Dr. Dieter Rehfeld, FH Gelsenkirchen | Prof. Volker Riegger, logos Holding AG | Prof. Dr. Stefan A. Schirm, Ruhr-Universität Bochum | Dr. Rolf Steltemeier, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung | Cornelius Winter, de'ge'pol

Redaktion: Henrik Schober, M.A. (Chefredakteur) | Andreas Hoffelder, Dipl. Soz. Wiss. (Stellvertretender Chefredakteur) | Marie Wachinger, MSc
Kontakt: Zeitschrift für Politikberatung (ZPB), c/o Henrik Schober, M.A., Hertie School of Governance, Quartier 110, Friedrichstraße 180, 10117 Berlin, Telefon: +49 - 30 / 25 92 19 203, E-Mail: schober@hertie-school.org

Sozialpartnerschaftliche Politikberatung: Das Auslaufen eines Modells

Katrin Praprotnik, Marcelo Jenny und Wolfgang C. Müller

Abstract

Österreich galt lange als Paradebeispiel einer korporatistischen Verhandlungsdemokratie. Neben Tarifpolitik und interessenpolitischer Einflussnahme auf die Gesetzgebung war ein herausragendes Merkmal der österreichischen Sozialpartnerschaft die zwischen den Verbänden abgestimmte Beratung der Regierung durch den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen in strukturpolitischen Fragen, also in der mittel- und langfristig orientierten Wirtschaftspolitik. Das politische System Österreichs war in den letzten Dekaden tiefgehenden Wandlungsprozessen unterworfen, vor allem durch den Beitritt zur Europäischen Union und eine intensivere Parteienkonkurrenz. Das hat auch die Politikberatung beeinflusst. Dieser Beitrag analysiert die Tätigkeit des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen durch eine Untersuchung seiner wirtschaftspolitischen Empfehlungen und seiner Reputation mithilfe einer Zitationsanalyse der Stenographischen Parlamentsprotokolle.

Wir danken für die Unterstützung unserer Forschung durch den SFB Politische Ökonomie von Reformen – Legislative Reformen und Parteienwettbewerb (SFB 884: C1), finanziert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG).

Die Autoren bedanken sich bei Johannes Baumgartner und Anita Bodlos für ihre ausgezeichnete Unterstützung bei der Datenerhebung.

Einleitung

In Demokratien der Gegenwart ist wissenschaftliche Politikberatung bei Gesetzgebungs- und Regierungsprozessen verbreitet. Das zeigt eine stetig wachsende Zahl von Politikberatungsgremien oder *Thinktanks* auf nationalstaatlicher und auf europäischer Ebene (Boucher, 2004; Day, 1993; McGann & Weaver, 2000; Plehwe, 2010). Die Entwicklung der Politikberatung in Deutschland und Österreich ist bereits in einer Reihe von Studien behandelt worden (Bichlbauer & Pelinka, 1974, 1981; Falk et al., 2006; Jochem & Vatter, 2006; Karlhofer, 2006, 2007; Karlhofer & Pelinka, 2008; Lederer & Neugschwandtner, 2006; Siefken, 2007; Weingart & Lentsch, 2008; Biegelbauer 2013).

Ein prominenter *Thinktank* in Österreich ist der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. Wir analysieren in diesem Beitrag das Verhältnis von Wissenschaft und Politik am Beispiel dieses „ausgesprochen österreichspezifisches Instrument[es] der Politikberatung, für das es international kein vergleichbares Pendant gibt“ (Karlhofer, 2007, S. 394). Der Beirat war in der ersten Dekade nach seiner Gründung im Jahr 1963 zentraler Ratgeber der Bundesregierung bei Entscheidungen auf den Feldern der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Seine Studien und öffentlichen Stellungnahmen waren Referenzpunkte wirtschafts- und sozialpolitischer Debatten.

Doch seit den 1980er Jahren mehren sich die Hinweise auf einen Bedeutungsrückgang. Eine im größeren Kontext angesiedelte Ursache sind niedrigere Wirtschaftswachstumsraten, die das Volumen für politische Tauschgeschäfte zwischen den Sozialpartnern reduzierten. Die tradierte Politikberatung in Österreich war aber auch systemischen Erschütterungen ausgesetzt. Die erste war der Beitritt des Landes zur Europäischen Union im Jahr 1995, wodurch die Entscheidungskompetenzen bei einigen Politikfeldern auf die europäische Ebene wanderten und Regulierungsinhalte sowie verwendete Policy-Instrumente massiv verändert wurden. Die zweite kam mit dem Regierungsantritt der Mitte-Rechts-Koalition aus Österreichischer Volkspartei (ÖVP) und der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) im Jahr 2000. Bereits bei ihrem ersten Regierungseintritt in eine Koalition mit der SPÖ von 1983-1986 traten Störungen in der Synchronisierung von Sozialpartnerschaft und staatlicher Wirtschaftspolitik auf, da die FPÖ ohne nennenswerte Verankerung im sozialpartnerschaftlichen Verbändesystem ist. Sie hatte ihren Aufstieg bei Wahlen ab 1986 im Gegenteil auch mit Hilfe heftiger Kritik an dem durch die Sozialpartnerschaft repräsentierten Modell des „Kammernstaat“ erreicht. An neoliberalen wirtschaftspolitischen Ideen orientiert versuchte die, nach ihren Parteifarben als „schwarz-blau“ bekannte Regierung ab 2000 den Einfluss der traditionell an dirigistischen Lösungen orientierten Sozialpartner zurückzudrängen (Tálos & Stromberger, 2005). Das hatte auch Folgen für den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. Karlhofer (2007, S. 394) konstatierte: „[a]b dem Jahr 2000 wurden die Beiratsstudien von Regierungsseite kaum mehr beachtet.“ An die Stelle des Beirats traten seiner Einschätzung nach das Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) und das Institut für Höhere Studien (IHS).

Der Einfluss der Sozialpartnerschaft und damit die Rolle des Beirats in der österreichischen Politikberatung ist mit dem Regierungsstatus einer oder der beiden „Staatsparteien“ SPÖ und ÖVP verbunden. Die neuerliche Bildung einer Koalitionsregierung aus SPÖ und ÖVP im Jahr 2006 bot daher günstige Voraussetzungen für eine Renaissance des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen, da auch die Sozialpartner selbst mit Reformmaßnahmen reagierten, die ihren Einfluss auf die wirtschafts- und sozialpolitische Gesetzgebung erneuern sollten (siehe Die Sozialpartner, 2006).

Der vorliegende Beitrag liefert die erste Analyse der Rolle des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen seit wieder SPÖ-ÖVP-Koalitionsregierungen im Amt sind. Wir behandeln (i) den Kontext in dem Politikberatung stattfindet und (ii) die Bezugnahme auf Expertenwissen durch Politiker in öffentlichen Debatten. Wir zeigen, dass trotz einer Wiederverkehr von SPÖ-ÖVP-Regierungen und Reformanstrengungen in den Verbänden der Sozialpartnerschaft der Beirat nicht zu früherem Glanz und Einfluss in Gesetzgebungsprozessen gelangen konnte.

Methodisch basiert die Studie auf einer quantitativen Inhaltsanalyse Stenographischer Parlamentsprotokolle zwischen 1963 und 2013 sowie einer Detailanalyse der Periode 1990-2010, deren Ergebnisse wir im Anschluss mit drei langjährigen Experten der sozialpartnerschaftlichen Verbände diskutiert haben.

Wir skizzieren im nächsten Abschnitt die Entstehungsgeschichte des Beirats als Expertengremium der österreichischen Sozialpartner, zeigen danach seine Organisation und Arbeitsweise. Danach präsentieren wir unsere Forschungsfragen und Hypothesen und zeigen unsere Operationalisierung. Nach Darstellung der empirischen Evidenz fassen wir die Ergebnisse kurz zusammen und diskutieren die Zukunft der Politikberatung durch Experten der großen Verbände von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Österreich.

Wissenschaftliche Politikberatung im Rahmen der Sozialpartnerschaft

Im Jahr 1957 wurde die Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen gegründet, die die Zusammenarbeit der Interessenorganisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber als Sozialpartnerschaft institutionalisierte. 1963 kam, neben den bereits bestehenden Unterausschüssen für Lohn- und Preisfragen, der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen als dritter Unterausschuss mit hinzu. Die zentrale Mission des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen ist die Bereitstellung wissenschaftlich fundierter Politikberatung für Aufgaben der nationalen Regierungspolitik (*policy advice*). *Political consulting*, also die Strategieberatung in Entscheidungsprozessen, wird offiziell nicht angestrebt. Der Beirat setzt sich aus je vier Vertretern der Interessenverbände und fünf permanenten Experten zusammen. Mit Ausnahme des Leiters des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (Wifo)¹ können auch die ständigen Experten paritätisch den Sozialpartnerinstitutionen zugerechnet werden (Die Sozialpartner, 2012, S. 2).² Das neue Politikberatungsgremium hatte in der rückblickenden Einschätzung des damaligen

1 Ein großer Teil des Budgets dieses außeruniversitären Forschungsinstituts stammt aus jährlichen Beiträgen der Sozialpartner, des Finanzministeriums und der Oesterreichischen Nationalbank.

2 Vor dem Sozialpartnerabkommen vom 23.11.1992 entsandten die Interessenverbände je drei Experten in den Beirat. Zusätzlich wird das Gremium durch je einen Geschäftsführer von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite unterstützt.

Geschäftsführers des Beirats einen „fulminanten Start“ (Schram, 2006, S. 4).

Die Sozialpartnerschaft stützte ihre inhaltliche Autorität und ihre politische Verhandlungsmacht auf die gesetzlich verankerten Pflichtmitgliedschaft in den Kammern für Arbeit, Wirtschaft und Landwirtschaft, den hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad der Arbeitnehmerschaft und die extrem hohe organisatorische Konzentration der Interessenvertretungen in nationalen Dachverbänden. Das politische Naheverhältnis dieser Dachverbände zu den beiden Parteien SPÖ und ÖVP, die in gemeinsamer Koalition, in Alleinregierungen oder in dominierender Position in anderen Koalitionsformen (1983-86 SPÖ-FPÖ, 2000-06 ÖVP-FPÖ) nach 1945 die Bundesregierung stellten, sicherte der Sozialpartnerschaft eine privilegierte Stellung bei der Einflussnahme auf die nationale Wirtschafts- und Sozialpolitik (vgl. Müller, 1985). Eine lange Phase des Wirtschaftsaufschwungs ab 1945 – bekannt geworden als das österreichische „Wirtschaftswunder“ – bot große Gestaltungsmöglichkeiten. So entstand ein stabiles System interessenpolitischer Beratung und Einflussnahme auf nationale Regierungspolitik durch die Sozialpartner, das über Tarifpolitik und Regulierung der Arbeitsbeziehungen hinausging. Sie umfasste Sozial-, Wirtschafts- und Agrarpolitik, bis hin zur Bildungspolitik (Tálos & Kittel, 2003).

Während die Unterausschüsse für Lohn- und Preisfragen dem Interessenausgleich zwischen Kapital und Arbeit dienen, ist der deklarierte Zweck des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen die wissenschaftlich fundierte, objektive und neutrale *Politikberatung* der Bundesregierung in sozial- und wirtschaftspolitischen Fragen aus mittel- und längerfristiger Perspektive. Das Gründungsmandat des Beirats beinhaltet auf Basis eigener Untersuchungen „jene Empfehlungen auszuarbeiten, die zur Stabilisierung der Kaufkraft, zu einem stetigen Wirtschaftswachstum und zur Vollbeschäftigung beitragen“ (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1993, S. 9). So sollte der Beirat dem Zeitgeist einer optimistischen Sichtweise der Planungs- und Steuerungskapazität wissenschaftlicher Analysen entsprechend zu einer „Institution der Versachlichung der politischen Diskussion“ (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1993, S. 9) werden. Beim 50-jährigen Gründungsjubiläum im Jahr 2014 wurde er dem modernen Sprachgebrauch entsprechend als *Thinktank* der Sozialpartner gefeiert.

Inhaltlich waren die Studien des Beirats zu wirtschafts- und sozialpolitischen Problemstellungen in den ersten Jahren nach seiner Gründung nahezu konkurrenzlos. Der Beitrag der akademischen Wirtschaftswissenschaft zu aktuellen wirtschaftspolitischen Debatten in den ersten Nachkriegsdekaden war gering. Empirische Wirtschaftsforschung fand in erster Linie im außeruniversitären Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) statt, dessen Mitarbeiter auch häufig als Experten bei der Erstellung von Beiratsstudien hinzugezogen wurden. Deren Verankerung in zentralen Netzwerken des politischen Systems war durch die ständige Interaktion zwi-

schen Experten, politischen Parteien und Ministerialbürokratie stark. „Das WIFO besorgte als „Agent“ der Bundesregierung Tätigkeiten, die anderswo von der beamteten Bürokratie ausgeübt werden. Mitarbeiter des WIFO wurden von der Wirtschaftspolitik als Berater herangezogen“ (Seidel, 1989, S. 25) und pragmatisch orientierte Experten fanden Karrierechancen in der Politik. Ein Beispiel dafür ist ÖVP-Finanzminister Stephan Koren (1968-1970), später Klubobmann und Nationalbankpräsident. Koren begann seine berufliche Karriere als WIFO-Mitarbeiter und war auch Vorsitzender einer Arbeitsgruppe des Beirats (Seidel, 1989, S. 25).

Die Arbeitsweise des Beirats

Die Studien des Beirats sammeln nicht nur die empirisch fundierte, fachliche Expertise und wirtschaftspolitische Erfahrung der Autoren. Sie stellen vielmehr die akkordierte Meinung zwischen den von der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite entsandten Experten zu aktuellen Problemen dar und enthalten von den Präsidenten der vier Dachverbände genehmigte Politikvorschläge, die so politisches Gewicht erhalten.

Als Instrument der Sozialpartnerschaft ist der Beirat durch ein hohes Ausmaß an informeller Interaktion seiner Mitglieder gekennzeichnet. Er „verfügt ... über keine verbindliche, schriftlich festgelegte Geschäftsordnung, über keine eigenen Räumlichkeiten und über kein eigenes Budget. Die praktizierte Geschäftsordnung des Beirats entwickelte sich aus der Praxis, aus Traditionen und ist rechtlich unverbindlich“ (Die Sozialpartner, 2012, S. 2).

In der Regel erteilen die vier Präsidenten der Paritätischen Kommission dem Beirat einen Auftrag zur Erstellung einer neuen Studie. Dieser bildet nach Bedarf Arbeitsgruppen und zieht externe Experten hinzu. Der Beirat erstellt ein Gutachten mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen³ und übermittelt dieses ans Präsidium. Nach Genehmigung durch die Präsidenten der Paritätischen Kommission wird die Beiratsstudie der Bundesregierung übermittelt und der Öffentlichkeit präsentiert (Die Sozialpartner, 2012, S. 3).

Bald nach seiner Gründung wurde der Beirat mit der Erstellung *mittelfristiger* Budgetprognosen als Grundlage für finanzpolitische Maßnahmen der Bundesregierung betraut. Diese hatte der Beirat selbst zuvor in einem Gutachten empfohlen (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1964). Kurzfristige Konjunkturprognosen lieferte bereits das Wirtschaftsforschungsinstitut. Später kam das Institut für Höhere Studien (IHS) als zweiter Produzent solcher Prognosen hinzu. Das Bundesministerium für Finanzen verfasste zwei Mal (1965 und 1967) eine zweijährige Budgetvorschau, die auf Analysen des Wirtschaftsforschungsinstituts und einer Stellungnahme des Beirats beruhte. Nach dieser Periode

3 Die Studie „30 Jahre Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen“, welche die eigene Entwicklungsgeschichte reflektiert sowie die Studie „Herausforderungen für eine partizipative Demokratie in einem erweiterten Europa“ enthalten keine Empfehlungen an die Politik.

wurde diese Aufgabe vom Beirat erfüllt – bis 1986. Allerdings war es schon in den frühen 1970er Jahren über die mittelfristigen Budgetprognosen zu Konflikten zwischen den Verbänden und dem Finanzminister gekommen und die Bedeutung dieser Prognosen war seit damals zurückgegangen. Im Vorwort zu seiner letzten mittelfristigen Budgetvorschau 1986 erklärte der Beirat die Einstellung dieser mittelfristigen Prognosen knapp damit, dass es nicht zu seinen Aufgabe gehöre, „ein detailliertes Budgetkonzept zu entwickeln, da [die] politische Prioritätensetzung von der Regierung erfolgen müsste“ (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1986, S. 3). Hintergrund war die politische Gesamtsituation, die sich durch eine längerfristige Auseinanderentwicklung der wirtschaftspolitischen Konzepte der großen Parteien kennzeichnete. Der Beirat konnte schließlich auch keine längerfristig begründbare Brücke zwischen diesen Auffassungen mehr schlagen.

Die Zusammenarbeit des von den Verbänden dominierten Beirats mit der Bundesregierung, insbesondere mit dem jeweiligen Finanzminister, war, wie bereits erwähnt, nicht konfliktfrei. Als der frühere WIFO-Mitarbeiter und einstiger Vorsitzender einer Arbeitsgruppe des Beirats Stephan Koren zum Finanzminister in der ÖVP-Alleinregierung ernannt wurde, betonte er „die Notwendigkeit der Verlagerung des wirtschaftspolitischen Entscheidungsschwergewichts aus dem Bereich der Interessensverbände zu den Trägern staatlicher Aktivitäten. Folglich lehnte er auch die Schaffung echter Kompetenzen für den Beirat (als „Staat im Staat“) ab, er verstand ihn vielmehr als, wie er es selbst bezeichnete, „Klimakammer““ (Clement & Glaser, 1989, S. 52).

Vorschläge des Beirats lieferten aber auch wiederholt die Lösung für wirtschaftspolitische Streitfragen. Beispielsweise setzte das lange diskutierte Arbeitszeitgesetz (BGBl. 461/1969) den in einer Beiratsstudie vorgeschlagenen Kompromiss einer Arbeitszeitverkürzung bei gleichzeitiger Lohnzurückhaltung seitens der Gewerkschaften legislativ um (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1969; vgl. Kittel, 1996, S. 7ff; Tálos & Kittel, 2001, S. 99 f).

Die Rahmenbedingungen und Spielräume für nationalstaatliche Strukturpolitik haben sich allerdings in den letzten Jahrzehnten stark verschlechtert beziehungsweise verringert. Die Ursachen dafür sind unter anderem ein höherer Wettbewerbsdruck durch Globalisierung und europäische Integration. Die seit 1986 wieder amtierende Neuaufgabe der Großen Koalition von SPÖ und ÖVP traf im März 1989 mit Unterstützung der Sozialpartner eine wirtschaftspolitische Grundsatzentscheidung und sandte ein Gesuch um Aufnahme in die Europäischen Gemeinschaften nach Brüssel. Damit war absehbar, dass die starke Stellung der Sozialpartnerschaft in der Politikberatung unter Veränderungsdruck kommen würde.

Die Sozialpartner reagierten bald darauf mit einer Umstrukturierung der Paritätischen Kommission (Die Sozialpartner, 1992). In ihrem Abkommen von 1992 erneuerten sie ein Bekenntnis zur konsensorientierten Kompromissfin-

dung und unterstrichen ihre Absicht, sich auch in Zukunft aktiv in die vorparlamentarischen Begutachtungsprozesse von Gesetzen sowie von Regierungsverordnungen einzubringen. Sie betonten dabei die „besondere Bedeutung“ (Die Sozialpartner, 1992, S. 5) des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen. Dieser solle verstärkt Arbeitsgruppen zu konkreten wirtschaftspolitischen Fragen einsetzen, die Handlungsempfehlungen für die Bundesregierung erstellen würden. Gleichzeitig kündigten sie für die Arbeitsweise des Beirats aber einen Strategiewechsel an. Anstatt der Verbreitung seiner Erkenntnisse und Empfehlungen über den bisherigen Weg öffentlicher Gutachten solle der Beirat den Dialog mit politischen und wirtschaftlichen Akteuren verstärken. Manche Fragestellungen seien anhand sensibler Daten zu erörtern und könnten daher nicht in öffentlich zugänglichen Studien publiziert werden, so die Eigendarstellung des „Beirat neu“ anlässlich seines 30-jährigen Jubiläums (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1993, S. 12). Der Beirat konstatierte gleichzeitig einen höheren Legitimationsbedarf von Parteien und von Gebietskörperschaften und eine größere Nachfrage nach „vorformulierten, veröffentlichten Empfehlungen“ (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1993, S. 12). Das Ziel des Beirats sollte nach Hans Seidel, einem langjährigen ständigen Experten im Beirat, nach wie vor die „lebhafteste öffentliche Diskussion der von ihm vertretenen Thesen“ (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1993, S. 22) sein. Die Methode, um dieses Ziel zu erreichen, wurde allerdings geändert.

Neben der dargestellten Neuorientierung des Beirats Anfang 1990er Jahre, die man als strategischen Rückzug deuten könnte, zeigten sich andere Anzeichen eines abnehmenden Einflusses der sozialpartnerschaftlichen Institutionen auf die österreichische Wirtschafts- und Sozialpolitik. Besonders augenscheinlich wurde dies an der Paritätischen Kommission, die zunächst immer seltener und schließlich ab 1998 gar nicht mehr zu Vollversammlungen zusammentrat (Kittel & Tálos, 1999, S. 110; Tálos, 2005, S. 199).

Die politische „Wende“ durch die Bildung einer Mitte-Rechts-Koalition aus ÖVP und FPÖ im Jahr 2000, durch die die SPÖ erstmals seit mehr als 30 Jahren nicht mehr an der Bundesregierung beteiligt war, erschwerte das Festhalten an den traditionellen Mustern sozialpartnerschaftlicher Akkordierung weiter. Es kam zu einer stärkeren bipolaren Blockbildung in rechte Regierungsparteien und linke Oppositionsparteien (Müller & Fallend, 2004; Müller & Jenny, 2012). Aus Sicht der Arbeitnehmervertretungen verfolgte die Bundesregierung eine bewusste Strategie der Zurückdrängung ihres Einflusses (Chaloupek, 2009, S. 392). Die Novellierung des Arbeiterkammergesetzes im Jahr 2000 erfolgte ohne Einbindung und Zustimmung dieser zentralen Institution der Sozialpartner. Da als Initiativantrag von Abgeordneten der Regierungsparteien eingebracht, konnte die für Regierungsvorlagen übliche vorparlamentarische Begutachtung durch die Interessenvertretungen umgangen werden. Der konfliktbeladene Gesetzesvorschlag wurde – entgegen bisheriger Pra-

xis bei solchen Materien – nur mit den Stimmen der Regierungsparteien beschlossen (Karlhofer & Tólos, 2006, S. 103; Tólos & Stromberger, 2005, S. 96).

Im Vergleich zum WIFO verlor der Beirat tendenziell an Boden. Den Auftrag zur Ausarbeitung eines Weißbuches zur Beschäftigung vergab die Bundesregierung 2006 an das WIFO und nicht – wie es der Praxis früherer Dekaden entsprochen hätte – an den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (Karlhofer, 2007, S. 395).

Die bisher letzte programmatische Deklaration der Sozialpartner rückte ihre Gremien noch stärker in den Hintergrund. Die Sozialpartner (2006, S. 7) möchten nur mehr eine „regelmäßige Gesprächsplattform“ mit der Regierung, die „im Sinne der früheren Rolle der Paritätischen Kommission“ gestaltet sein soll. Die Aufgabe des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen sei aber weiterhin die Entwicklung wirtschaftspolitischer Empfehlungen für die Bundesregierung.

Forschungsfragen, Hypothesen und Operationalisierung

Wie kann der aus den bisherigen anekdotischen, qualitativen Hinweisen erkennbare Bedeutungsrückgang des Politikberatungsgremiums über einen langen Zeitraum und mit Hilfe objektiver und reliabler Daten dargestellt werden? Wir haben uns für eine Reputationsanalyse entschieden. Auf Basis von Verweisen auf den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen in Parlamentsdebatten ermitteln wir seine Autorität als Ratgeber und seine öffentliche Wahrnehmung über die Zeit.

Parlamentsdebatten geben Politikern eine Bühne für ihre Beiträge zum nationalen wirtschafts- und sozialpolitischen Diskurs. Sie stellen die Standpunkte ihrer Partei vor, begründen diese und verteidigen sie gegen Kritik (Slapin & Proksch, 2015). Gleichzeitig kritisieren sie die Positionen und Argumente der anderen Parteien. Der Verweis auf Autoritäten gehört zum klassischen Repertoire rhetorischer Überzeugungsstrategien (Walton, 1997). Um ihren Argumenten Autorität zu verleihen, verweisen Politiker daher häufig auf moralische, Performanz-basierte oder wissenschaftliche Autoritäten. Zu den letzteren gehören konkrete Studienergebnisse und Stellungnahmen von Experten oder wissenschaftlichen Institutionen. Der Wert von Expertenverweisen beruht darauf, dass diese als mit besonderer Sachkompetenz ausgestattet, ihre Daten als objektiv und ihre Schlussfolgerungen und Empfehlungen für sachpolitische Reformen als neutral angesehen werden.

Die sozialpartnerschaftliche Konstruktion des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen liefert ein weiteres Element hinzu: Daten und Analysen werden aus unterschiedlichen Interessenstandpunkten betrachtet, Empfehlungen werden auf außer Streit gestellten Daten und mit Hilfe professionell anerkannten Verfahren von Experten erarbeitet. Die Experten und ihre Arbeit genießen das Vertrauen der Verbandsspitzen, ihre Empfehlungen werden des Weiteren nochmals von diesen Spitzen auf ihre interessenpolitische „Verträglich-

keit“ geprüft. Solchermaßen akkordierte Studien sollen daher Maßnahmen enthalten, die sowohl wirtschaftspolitisch effektive als auch interessenpolitisch balanciert sein, was wieder ihre Überzeugungskraft für die Öffentlichkeit erhöhen sollte (vgl. Lupia & McCubbins, 1998).

Verweise auf den Beirat in Parlamentsdebatten sind daher ein valider Indikator für dessen Wertschätzung durch die Parlamentarier. Je höher sein Renommee, desto häufiger sollte er in den Debattenbeiträgen vorkommen. Bleiben Verweise auf den Beirat und seine Studien in den Debatten zu diesen Themenbereichen aus, deuten wir das als Rückgang von Ansehen und Bedeutung als Ratgeber für die österreichische Wirtschafts- und Sozialpolitik. Aufbauend auf diesen Überlegungen, untersuchen wir die Reden der Abgeordneten und Regierungsmitglieder. Wir erfassen sowohl das Ausmaß, in dem diese auf den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen und seine Studien und Empfehlungen verweisen, als auch die Einschätzung und Verwendung dieser Empfehlungen in der Debatte. Wir formulieren im Folgenden mehrere Hypothesen zu diesen Beiratszitationen in Parlamentsdebatten.

Im vorigen Abschnitt haben wir Veränderungen in den politischen Rahmenbedingungen skizziert, die die sozialpartnerschaftliche Konzertierung und Einflussnahme auf die Gesetzgebung in den letzten beiden Dekaden tendenziell erschwert haben. Unsere erste Erwartung ist daher:

Hypothese 1 (H1):

Die Anzahl der Verweise auf den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen und seine Studien in parlamentarischen Debatten nimmt über die Zeit ab.

Es wird häufig argumentiert, dass Prozesse der Globalisierung und der europäischen Integration die Komplexität der wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetzgebung erhöht haben. Das führe wiederum zu einem höheren Bedarf seitens Regierung und Parlament an wissenschaftlicher Politikberatung (Nowotny, 2003, S. 152; Schmidt, 2007, S. 381). Diese These wird für Österreich durch empirische Studien gestützt, die, in unterschiedlichem Ausmaß, eine verstärkte Nachfrage nach praxisorientierter Expertise festgestellt haben (Karlhofer, 2006, 2007; Michalowitz & Tólos, 2007).

Der Beirat hat wie oben gezeigt im Laufe der Zeit seine Studienproduktion reduziert. Wenn es aber eine wachsende Nachfrage nach wissenschaftlicher Politikberatung gibt, dann sollte die Lücke durch andere Akteure, die Expertise und Beratung anbieten, gefüllt werden. Wir schließen daher die beiden größten empirisch orientierten wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute des Landes, das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) und das Institut für Höhere Studien (IHS), in unsere Analyse ein und zählen Verweise auf diese Institute in den Parlamentsdebatten. Dem Nachfrage-Argument folgend sollten sie zunehmend häufig in den Debatten vorkommen.

Hypothese 2 (H2):

Die Anzahl der Verweise auf regierungsexterne wissenschaftliche Beratungseinrichtungen in parlamentarischen Debatten nimmt über die Zeit zu.

Die nächsten beiden Hypothesen sind auf der Mikroebene angesiedelt. Sie postulieren a) welche Politiker b) auf welche Art und Weise externen Ratschlag in Gesetzgebungsprozessen nutzen. Den Politikern steht für ihre sachpolitische Arbeit eine Reihe von Produzenten externer Expertise zur Verfügung. Studien zum Informationsverhalten von Abgeordneten (z.B. Kovenock, 1973; Mooney, 1991 a, 1991 b) haben allerdings wiederholt gezeigt, dass Abgeordnete jene Informationen suchen und verwenden, die leicht zugänglich sind: „Like all individuals, legislators and their staff are likely to prefer to use information shortcuts, such as the accessibility heuristic, that reduce the time and effort spent gathering information rather than conducting exhaustive information searches” (Miler, 2010, S. 44).

Die Zugänglichkeit der Informationen aus Beiratsstudien für Politiker sollte also direkt mit der Wahrscheinlichkeit ihrer Erwähnung in Parlamentsdebatten zusammenhängen. Am größten ist sie bei einer Beteiligung an der Studiererstellung. Wie erwähnt, setzt sich der Beirat aus Experten und politischen Funktionsträgern zusammen, die von den Sozialpartnern in das Gremium delegiert werden. Die politische Relevanz der Sozialpartnerschaft für die österreichische Wirtschafts- und Sozialpolitik wird häufig an der Zahl der Abgeordneten im Parlament gemessen, die gleichzeitig ein Parlamentsmandat und eine Funktion in sozialpartnerschaftlichen Verbänden ausüben (Karlhofer & Tálos, 2000, S. 388). Wir fassen den Indikator enger und erheben ob Politiker im Laufe ihrer Karriere dem Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen angehört haben. Dazu erwarten wir folgenden Zusammenhang:

Hypothese 3 (H3):

Wenn ein Politiker eine biographische Verbindung zum Beirat hat, dann wird dieser in Parlamentsdebatten eher auf den Beirat verweisen.

Der Indikator personelle Verflechtung wurde für alle Nationalratsabgeordneten und Regierungsmitglieder erstellt. Eine biographische Verbindung besteht, wenn ein Politiker (aktuell oder zu einem früheren Zeitpunkt) Mitglied, Geschäftsführer, ständiger Experte oder Mitarbeiter an einer einzelnen Studie seit der Beiratsgründung 1963 war. Diese Informationen stammen aus den Beiratsstudien sowie aus einer Auflistung des Personenkreises in der Jubiläumsstudie anlässlich des 30-jährigen Bestehens des Beirats (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1993).

Die letzte Hypothese befasst sich mit der Art und Weise der Nutzung der externen Politikberatung im Nationalrat. Die Terminologie der Evaluationsliteratur der vergangenen zwei Jahrzehnte ist zu diesem Thema nicht einheitlich (Vedung, 1999, 2009; Weiss, Murphy-Graham, & Birkeland, 2005; Widmer & Neuenschwander, 2004). Häufig

werden die folgenden beiden Verwendungsweisen idealtypisch unterschieden: 1. eine politisch neutrale und objektive Nutzung wissenschaftlicher Analysen und Empfehlungen als Grundlage zur Entwicklung und Steuerung politischer Reformen und, 2. eine politisch instrumentalisierte, symbolische Nutzung wissenschaftlicher Analysen und Empfehlungen zur Legitimation bereits getroffener politischer Entscheidungen (Shulock, 1999, S. 228 f).⁴ Auf Basis einer Analyse parlamentarischer Protokolle des US-amerikanischen Repräsentantenhauses folgerte Shulock (1999), dass dort die zweite Form des Einsatzes vorherrschte. Wissenschaftliche Ergebnisse würden in erster Linie als Instrumente zur Legitimierung der eigenen Position im demokratischen Prozess verwendet, und nur in zweiter Linie zur Problemlösung (Shulock, 1999, S. 226). Unsere letzte Hypothese überträgt dieses Ergebnis auf den österreichischen Fall.

Hypothese 4 (H4):

Abgeordnete der amtierenden Regierungsparteien verwenden Expertisen des Beirats vor allem, um bisherige Regierungspolitik zu legitimieren.

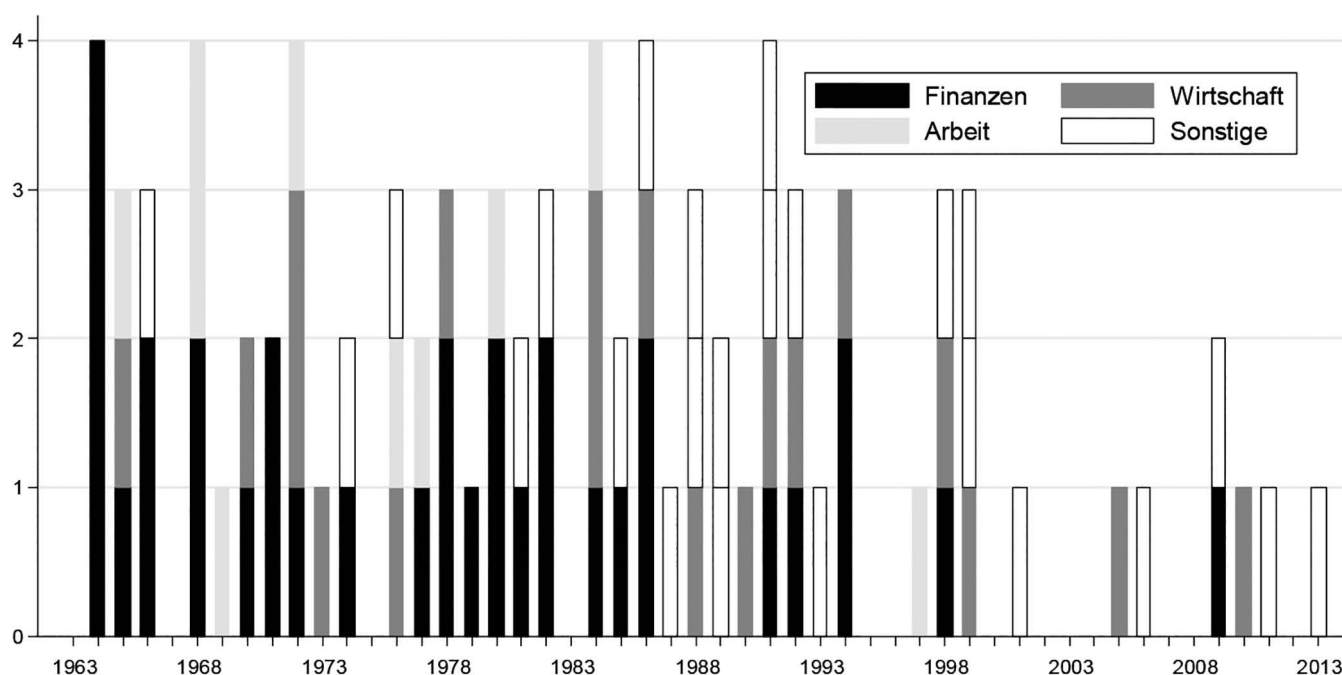
Empirische Analyse: Der Beirat als Referenzpunkt in Parlamentsdebatten

Abbildung 1 zeigt die Anzahl der seit dem Gründungsjahr 1963 bis 2013, dem Ende unseres Untersuchungszeitraums, veröffentlichten Beiratsstudien. In diesem Zeitraum wurden insgesamt 86 Studien des Beirats publiziert. Ihre jährliche Zahl schwankte bis zum Beginn der 1990er Jahre zwischen ein und vier Studien pro Jahr. Es gab – neben dem Gründungsjahr 1963 – nur drei Jahre (1967, 1975, 1983) ohne einen Beitrag des Beirats zur wirtschaftspolitischen Diskussion. Ab Mitte der 1990er Jahre sank die Publikationsfrequenz deutlich und die Zeiträume zwischen den einzelnen Studien wurden größer. In den Jahren 2002 bis 2004 wurde keine einzige Beiratsstudie publiziert, ebenso nicht in den Jahren 2007, 2008 und 2012.

Wir haben die Studien nach ihren zentralen Inhalten den Politikbereichen Finanzen, Wirtschaft und Arbeit zugeordnet, die den Aufgabenfeldern der mit wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen befassten Bundesministerien nachgebildet sind. Studien, die sich mit anderen Themen befassten, sind unter „Sonstige“ zusammengefasst. Die meisten Studien des Beirats – 33 von 86 – befassen sich mit Finanzpolitik. Den Politikbereichen Wirtschaft und Arbeit sind 19 bzw. zehn Studien zuordenbar. Der Beirat verfasste einzelne Gutachten zu den Themen Altersversorgung, Bildung, Energie, Umwelt, Frauenpolitik, Inneres, Innovation und Technologie, Internationale Politik, Öffentlicher Dienst und Verwaltung, Raum-

4 Häufig wird auch auf einen konzeptionellen Einfluss wissenschaftlicher Expertise verwiesen. Auch wenn Studienergebnisse keinen direkten Einfluss auf die Politikgestaltung haben, können sie zu langfristigen Paradigmenwechseln in der Problemanalyse und –behandlung führen (Weiss, Murphy-Graham, & Birkeland, 2005). Diese Art der Verwendung ist der vorliegenden Studie nicht messbar.

Abbildung 1. Publikationen des Beirats für Wirtschaft- und Sozialfragen: Anzahl und Zuordnung nach Politikbereichen, 1963-2013



Anmerkung: N=86.

planung, Land- und Forstwirtschaft und Verkehr. Drei Studien, die inhaltlich schwer einem Politikbereich zuordenbar waren, wurden ebenfalls in die Kategorie „Sonstige“ eingeordnet.

Zur Beantwortung der Hypothesen haben wir eine Inhaltsanalyse der Stenographischen Protokolle des Nationalrats, der ersten Kammer des Parlaments, für die Jahre 1963 bis 2013 durchgeführt. Die Sitzungsprotokolle wurden automatisiert nach Verweisen auf den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen durchsucht. Die Untersuchungseinheit bildet der grammatikalische Satz. Das Suchwort *Beirat* wurde verwendet, um Verweise auf das Gremium der Sozialpartnerschaft in ihren unterschiedlichen Varianten zu erfassen. Die Trefferliste wurde manuell geprüft und um Verweise auf andere Beiräte bereinigt. Jeder Satz, in dem der Beirat mindestens einmal erwähnt wird, ist ein separater Fall.

Für den Zeitraum 1990 (Beginn der 18. Gesetzgebungsperiode) bis 2010 haben wir eine detailliertere Analyse durchgeführt und die Politiker mit Verweisen nach Partei zugeordnet sowie die Art des Verweises kodiert.⁵ Um den Beirat mit WIFO und IHS vergleichen zu können, wurde auch nach Verweisen auf diese Beratungsinstitute gesucht. Suchbegriffe waren *WIFO*, *Institut für Wirtschaftsforschung* sowie *Wirtschaftsforschungsinstitut* beziehungsweise *IHS* und *Institut für Höhere Studien*.

Abbildung 2 zeigt die Anzahl der Verweise auf den Beirat im Nationalrat seit 1963. Der „fulminante Start“ (Schram, 2006, S.4) und die Blütezeit des Beirats in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre sind klar erkennbar. In diesen Jahren verwiesen die Abgeordneten und Regierungsmitglieder

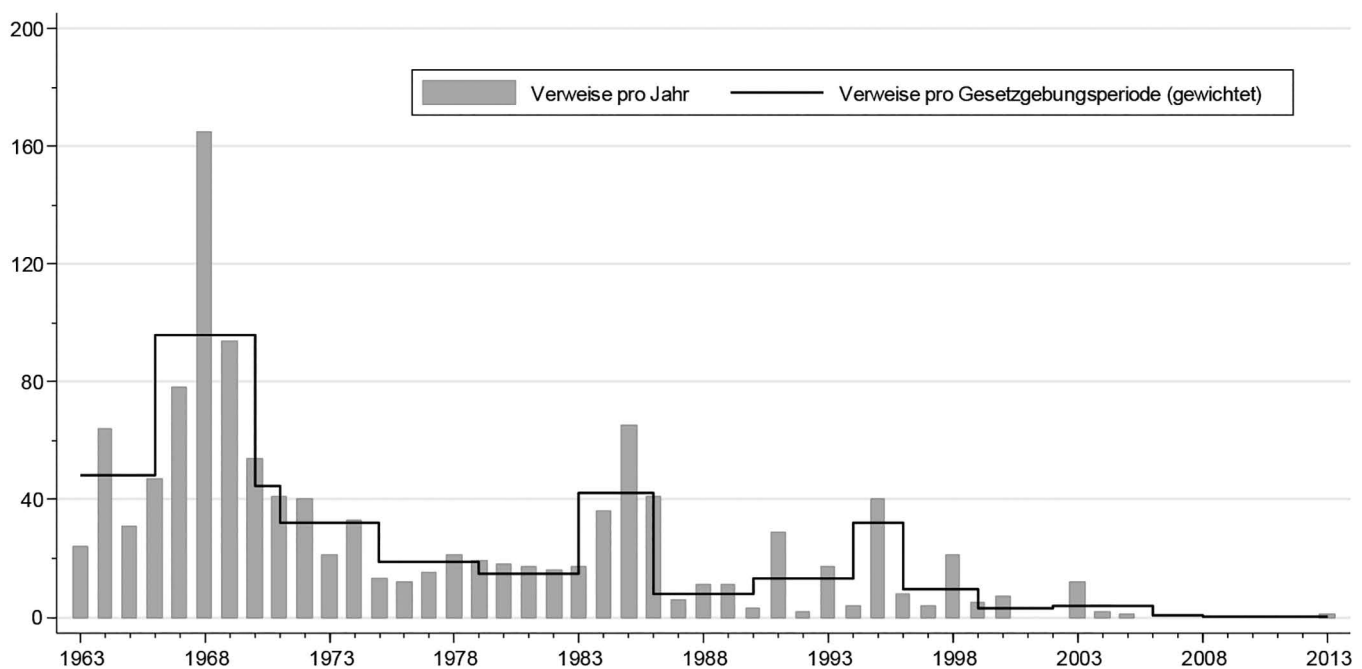
im Nationalrat sehr häufig auf dessen budgetpolitischen Prognosen.

Der Höhepunkt an Verweisen war 1968 mit mehr als 160 Zitationen. Danach ging die Anzahl der Verweise deutlich zurück. Der Beirat blieb aber in Debattenbeiträgen auf niedrigerem Niveau bis in die 1980er Jahre präsent. Mitte der 80er Jahre, in der Regierungszeit der sogenannten „kleinen Koalition“ oder rot-blauen Koalition von SPÖ und FPÖ (1983-86) gab es sogar eine temporäre Trendumkehr bei der Anzahl der Nennungen.

Danach veränderte sich das Muster. Jahre mit äußerst geringer Debattenpräsenz wechselten mit sporadischen Höhepunkten in anderen Jahren ab, bis Verweise auf den Beirat ab 2008, mit einer einzigen Ausnahme 2013, völlig verschwinden. Die relativ hohe Anzahl an Beiratsverweisen in den Jahren 1985 und 1995 ist in erster Linie auf Debatten über dessen finanzpolitische Studien zurückzuführen. Ein großer Anteil der Verweise 1985 bezog sich auf die Budgetvorschau des Beirats für die Jahre 1984 bis 1988 (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1984) sowie eine Beiratsstudie zu landwirtschaftlichen Produktionsalternativen (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1985). Der neuerliche

5 Ein Sample aus 50 Fällen wurde von zwei Kodierern bearbeitet. Cronbachs alpha als Maß der Intercoder-Reliabilität schwankte im zufriedenstellenden Bereich zwischen 0.81 und 1. Einzige Ausnahme bildet die Beurteilung der Beiratsempfehlung durch den Redner in den Ausprägungen positiv und negativ. Trotz lediglich drei nicht übereinstimmend codierten Fällen (6%) lag Cronbachs alpha hier bei nur 0.67. Fälle, bei denen zwischen den beiden Codierern Uneinigkeit herrschte, wurden von den Autoren nochmals überprüft und kodiert.

Abbildung 2. Beirat als Referenzpunkt im politischen Diskurs, 1963-2013



Anmerkung: N=979. Für die gewichtete Darstellung wurde die Anzahl der Verweise je Gesetzgebungsperiode mit der Dauer der Gesetzgebungsperiode (in Tagen) gewichtet.

Anstieg im Jahr 1995 ist auf die intensiven Diskussionen über die Auswirkungen des bevorstehenden Beitritts Österreichs zur Europäischen Union zurückzuführen. Die Beiratsstudie über die wirtschafts- und finanzpolitischen Folgen eines EU-Beitritts wurde häufig zur Argumentation herangezogen (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, 1994).

Unsere erste Hypothese, die einen Rückgang der Bedeutung der Beiratsexpertise postuliert, wird vom Kurvenverlauf in Abbildung 2 bestätigt.

Haben andere Ratgeber der Bundesregierung an Bedeutung gewonnen? Abbildung 3 zeigt die Anzahl der Verweise auf Beirat, WIFO und IHS in den Jahren 1990 bis 2010. Sie demonstriert, dass das WIFO den Beirat als Informations- und Autoritätsquelle eindeutig abgelöst hat. Die Jahre unmittelbar vor dem EU-Beitritt 1995 waren durch intensive öffentliche Debatten über Anpassungserfordernisse und Umbau der österreichischen Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung und ihrer Instrumente an die in der Europäischen Union geltende Wirtschafts- und Sozialordnung gekennzeichnet. Das WIFO, nach der Statistik Austria der größte Lieferant nationaler Wirtschaftsdaten und -analysen, profitierte in dieser Situation einer außerordentlich starken Nachfrage der Politik nach Beratung und Information am stärksten. Der Beirat versuchte über seine Studien an der Beitrittsdebatte mitzuwirken. Sein Erfolg war aber offenkundig sehr begrenzt, während die Zitationszahlen des WIFO an die Hochblüte des Beirats in den 1960er Jahren erinnern. Das Institut für Höhere Studien war Anfang der 1990er Jahre in Parlamentsdebatten kaum präsent. Ab der zweiten Hälfte

der 1990er Jahre gab es allerdings bereits mehr Verweise auf das IHS als auf den Beirat.

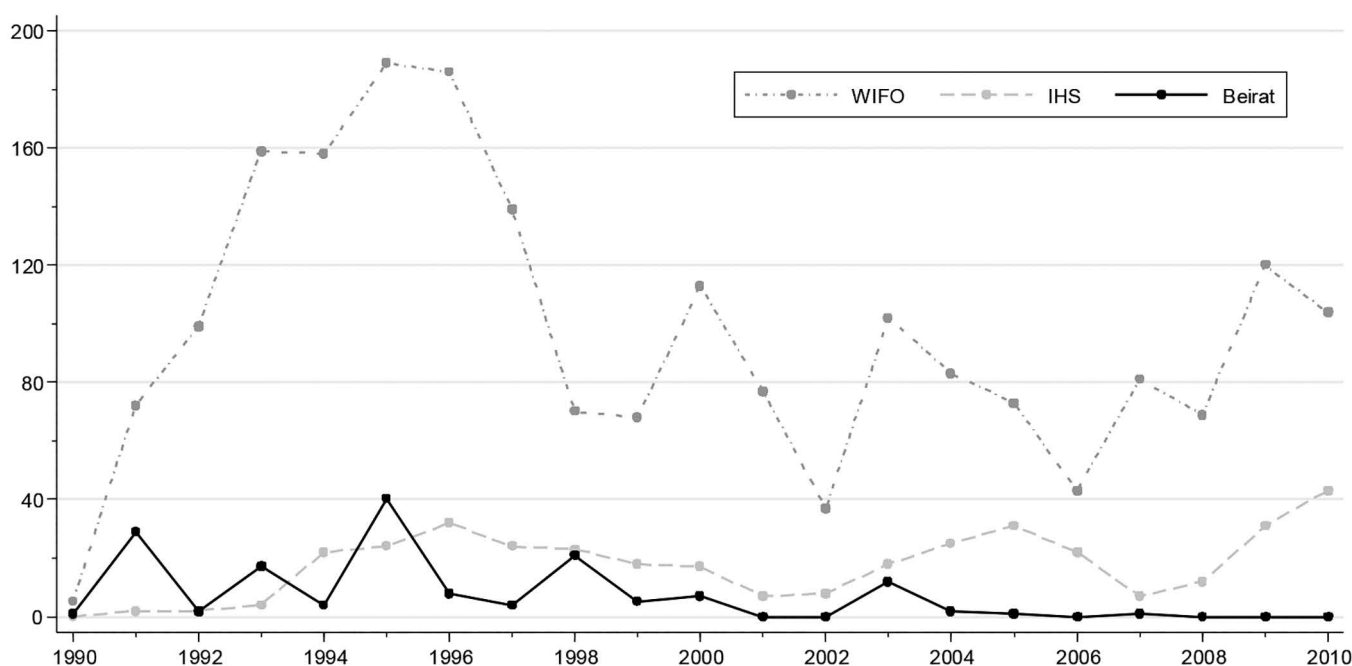
Im Gegensatz zum Beirat gelang es WIFO und IHS ihre Bedeutung als Informationslieferanten und Ratgeber im politischen Diskurs in den letzten zwei Dekaden zu bewahren beziehungsweise auszubauen. Auch Hypothese 2 zur Bedeutungszunahme von WIFO und IHS wird von den vorliegenden Daten bestätigt.

Wir wechseln nun auf die Ebene der einzelnen Politiker. Die meisten Verweise auf den Beirat in diesem Zeitraum kamen von 20 Politikern der ÖVP (44 Verweise). Dahinter folgten SPÖ und FPÖ mit sehr ähnlichen Zahlen. Die SPÖ hatte 37, die FPÖ 38 Verweise von 20 beziehungsweise 19 verschiedenen Politikern. Sieben grüne Nationalratsabgeordnete lieferten 17 Verweise. Drei Politiker des Liberalen Forums bezogen sich 18 Mal auf Beiratsempfehlungen.⁶

Auf der Ebene des einzelnen Politikers soll nun der in Hypothese 3 postulierte Zusammenhang zwischen Beiratsverweis und individueller biographischer Verbindung zum Gremium untersucht werden. Tabelle 2 zeigt, dass dieser Zusammenhang existiert. Nur neun Prozent der Redner im Nationalrat ohne biographische Verbindung bezogen sich in ihren Reden auf den Beirat. Unter den Politikern, die aufgrund Mitgliedschaft oder Mitarbeit an wissenschaftlichen Empfehlungen mit dem Beirat verbunden sind, lag der Anteil an Personen, die auf Studienergebnisse verwiesen, bei 38 Prozent.

6 Politiker des BZÖ verwiesen im Untersuchungszeitraum nie auf den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen.

Abbildung 3. Verweise auf Beirat, WIFO und IHS (N=2.573)



Anmerkung: Die Abbildung beinhaltet alle Verweise, die zwischen 1990 (Beginn 18. Gesetzgebungsperiode) und 2010 abgegeben wurden.

Tabelle 2. Biographische Beirat-Nähe

	nicht vorhanden (N=655)	Vorhanden (N=21)
kein Verweis auf Beirat	90,8	61,9
Verweis auf Beirat	9,2	38,1
Gesamt	100	100

Anmerkung: Angaben in Prozent. Die Tabelle beinhaltet alle Personen, die zwischen 1990 (Beginn 18. Gesetzgebungsperiode) und 2010 im Nationalrat oder in der Bundesregierung vertreten waren.

Hypothese 4 ging von einem Wandel in der Verwendung wissenschaftlicher Expertise von einem zukunftsorientierten Instrument der Problemlösung zu einem Instrument der Legitimation bereits getroffener Entscheidungen aus. Zentral für diese Überlegung ist es im Vorfeld die Haltung des Redners gegenüber den Analyseergebnissen und Empfehlungen zu kennen. Sollten Regierungsparteien lediglich auf Beiratsstudien verweisen um darzulegen warum diese Einschätzungen für sie keine Relevanz besitzen, beispielsweise weil sie den verwendeten Messinstrumenten nicht vertrauen oder die Fachkenntnis der Autoren anzweifeln, dann hat die Studie selbst wohl kaum einen Mehrwert für die Unterstützung des eigenen beziehungsweise Kritik des Handelns des politischen Gegners. Für diese zusätzliche Kontrolle wurden die Verweise auf die inhaltliche Beurteilung der Studie überprüft. Tabelle 3 unterscheidet zwischen positiven und negativen Haltungen der Regierungs- und Oppositionsparteien gegenüber den Beiratsempfehlungen. Als positiv codiert wurden jene Verweise, bei denen der Redner die Studienergebnisse

akzeptiert hat. Eine negative Einschätzung hingegen bedeutet, dass der Politiker die Empfehlungen angezweifelt hat.

Die Ergebnisse in Tabelle 3 verdeutlichen, dass Vertreter von Regierungsparteien in knapp 95 Prozent der Fälle eine positive Haltung gegenüber Empfehlungen des Beirats einnehmen. Im Vergleich dazu sinkt dieser Anteil auf knapp unter 75 Prozent für Redner der Oppositionsparteien. Betrachtet man die Beurteilung der Studien auf Parteebene (Ergebnisse nicht in der Tabelle), so zeigt sich wenig überraschend, dass sich die beiden traditionell eng mit den Sozialpartnern verflochtenen Parteien SPÖ und ÖVP kaum negativ zu den in den Beiratsstudien formulierten Handlungsoptionen äußern (jeweils zwei Verweise). Der Anteil kritischer Äußerungen zu den Ergebnissen ist beim Liberalen Forum am größten: knapp die Hälfte der Verweise liberaler Politiker beinhaltet eine skeptische Einschätzung der Beiratsempfehlungen. Bei den Grünen liegt der Anteil negativer Beiratsverweise bei knapp 30 Prozent, bei der Freiheitlichen Partei bei 16 Prozent.

Tabelle 3. Beurteilung der Beiratsempfehlungen (N=152)

	Regierungsparteien	Oppositionsparteien
Positiv	94,9	74,0
Negativ	5,1	26,0
Gesamt	100	100

Anmerkung: Angaben in Prozent. Die Tabelle beinhaltet alle Verweise, die zwischen 1990 (Beginn 18. Gesetzgebungsperiode) und 2010 abgegeben wurden.

In Abbildung 4 wird nun ausschließlich anhand der *positiven* Verweise auf den Beirat verdeutlicht, *wie* Politiker der Regierungsparteien – im Vergleich zu Oppositionsvertretern – auf Beiratsstudien verweisen. Zur Analyse der vierten Hypothese wurden dafür die Aussagen sowohl einer inhaltlichen als auch einer zeitlichen Dimension zugeordnet. Inhaltlich können Politiker ihren Redebeitrag zur Unterstützung der eigenen Position oder zur Kritik des politischen Gegners verwenden. Auf der Zeitachse unterscheiden wir zwischen in die Zukunft und in die Vergangenheit gerichteten Verweisen. Die Kategorisierung beruht auf der Annahme, dass Verweise, die sich auf zukünftig zu beschließende Gesetze beziehen, einer traditionellen Instrumentalisierung von Expertise entsprechen. Gleichsam deuten Verweise auf wissenschaftliche Rückendeckung nach bereits erfolgtem Abschluss eines Gesetzes auf einen alternativen Einsatz von Wissenschaft hin.

Tabelle 4. Verwendung der Studien (N=128)

		Regierung	Opposition
Zukunft	Unterstützung	63,5	20,4
	Ablehnung	4,1	29,6
Vergangenheit	Rechtfertigung	24,3	0,0
	Kritik	8,1	50,0
Gesamt		100	100

Anmerkung: Angaben in Prozent. Die Tabelle beinhaltet alle Verweise, die zwischen 1990 (Beginn 18. Gesetzgebungsperiode) und 2010 abgegeben wurden und eine positive Einschätzung der Studienergebnisse beinhalten.

Die in Hypothese 4 erwartete vergangenheitsbezogene Anwendung von Beiratsstudien durch Politiker der Regierungsparteien konnte nicht bestätigt werden. Mehr als 60 Prozent aller Verweise erfolgen vielmehr um zukünftiges Handeln zu unterstützen. Die Legitimation bisheriger Politik erfolgt in knapp einem Viertel der Fälle. Umgekehrt verwenden Vertreter der Opposition Beiratsempfehlungen, denen sie selbst zustimmen, zu 80 Prozent um vergangenes oder zukünftiges Handeln der Regierung zu kritisieren.⁷

Schluss

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, einst das sozialpartnerschaftliche Vorzeigeeinstrument um mittel- bis langfristige Strukturpolitik mit wissenschaftlicher Expertise zu unterstützen, wird auf der politischen Bühne des Nationalrats nicht mehr erwähnt. Die Indikatoren aus den Stenographischen Protokollen stützen unsere erste Hypothese. Die Zahl der Verweise auf die wissenschaftliche Expertise des Beirats ist nicht nur zurückgegangen, weil die Anzahl der veröffentlichten Studien sank. Die letzten Studien des Beirats fanden keine Resonanz im Nationalrat mehr. Inwiefern die beiden externen Forschungsinstitute WIFO und IHS diese Lücke in der Beratungsnachfrage seitens der Politik gefüllt haben, ist anhand der Ergebnisse nicht eindeutig feststellbar. Vieles deutet allerdings darauf hin: Das IHS, das Wirt-

schaftsforschungsinstitut, das erst nach dem Beirat gegründet und in seine Arbeit sehr viel weniger einbezogen wurde, hat sich mittlerweile zweifelsfrei Anerkennung seitens der politischen Akteure verschaffen können. Seine Bedeutung scheint in den letzten Jahren sogar leicht zugenommen zu haben. Das Wirtschaftsforschungsinstitut wird einerseits von den Sozialpartnern selbst gerne als Informationsquelle herangezogen. Andererseits ist der Anteil an Verweisen auf die Forschung des WIFO speziell in den 1990er Jahren, als der Beirat seine Budgetprognosen einstellte, stark angestiegen. Derzeit stabilisieren sich die Zitationszahlen des WIFO auf einem hohen Niveau.

Die ersten Dekaden des Beirats waren durch relativ starke personelle Verflechtungen mit dem Nationalrat gekennzeichnet. In den vergangenen Legislaturperioden war der Beirat immer seltener eine Stufe in politischen Karrieren, die in den Nationalrat führen. In den parlamentarischen Debatten verweisen vermehrt jene Politiker auf den Beirat, die aufgrund von Mitgliedschaft oder Mitarbeit mit dem Beirat verbunden sind. Diese Ergebnisse unterstützen die dritte Hypothese.

Hypothese 4 hingegen wurde durch die Daten unserer Untersuchung nicht bestätigt. Es zeigt sich vielmehr, dass, wenn Politiker der Regierungsparteien während einer Debatte auf die Expertise des Beirats verweisen, dies im Vorfeld von politischen Entscheidungen passiert. Die Einbindung des Beirats an vergleichsweise früher Stelle im Gesetzgebungsprozess lässt darauf hindeuten, dass seine Empfehlungen tatsächlich als Instrument der Problemlösung und weniger zur nachträglichen Legitimation von Politik herangezogen werden. Dieses Ergebnis wird durch die weitgehend positive Beurteilung der Beiratsstudien durch Politiker der Regierungsparteien untermauert.

Dieser Beitrag hat den Anspruch erhoben, einen Beitrag zur Einschätzung der Rolle der Sozialpartnerschaft nach der erneuten Bildung von SPÖ-ÖVP-Koalitionen zu liefern. Das Ergebnis der vorliegenden Studie ist, dass die Wiedereinsetzung einer SPÖ-ÖVP Regierung weder der Paritätischen Kommission, dem einstigen „Kind der Großen Koalition“ (Bichlbauer & Pelinka, 1974, S. 1), noch dem Beirat als Politikberatungsgremium noch der Sozialpartnerschaft insgesamt zu einem Wiederaufstieg verholfen hat. Diese Feststellung erfolgt mit der Einschränkung, dass unsere Indikatoren die Studien des Beirats und seine Zitationen in Parlamentsdebatten sind. Ein möglicher informeller Einfluss des Beirats wird nicht erfasst. Wir haben aus den Interviews mit Beiratsmitgliedern jedoch keine Hinweise bekommen, dass dessen Entwicklung über die Zeit den hier vorgelegten Daten widerspricht.

Abschließend stellt sich die Frage, ob das Auslaufen des hier im Längsschnitt dargestellten Modells der gemeinsamen Politikberatung durch Experten der großen Verbände end-

7 Fälle, in denen Regierungsparteien das Handeln der Opposition unterstützen/rechtfertigen und umgekehrt, kommen in der Analyse nicht vor.

gültig ist oder ob es zu einer Wiedererstarkung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen kommen kann. Vieles spricht dafür, dass es sich um die dauerhafte Beendigung dieses Modells handelt. Auf der einen Seite sind die großen Verbände selbst heute weit entfernt von der gesellschaftlichen und politischen Stellung, die sie in den 60er, 70er und 80er Jahren des 20. Jahrhunderts eingenommen haben. Auch wenn ihre organisatorischen Besonderheiten im internationalen Vergleich immer noch erkennbar sind, so sind diese doch stark reduziert (gewerkschaftlicher Organisationsgrad) oder seit längerer Zeit in Gefahr (Pflichtmitgliedschaft). All das vermindert auch die Konsensfähigkeit zwischen den Verbänden. Gleichzeitig haben ihre Experten ihre frühere zentrale Stellung bei wirtschafts- und sozialpolitischen Themen verloren (durch eine breite Palette alternativer Beratungsmöglichkeiten z.B. durch IHS, spezialisierte Forschungsinstitute und universitäre Forscher). Auf der anderen Seite führt der große politische Wettbewerbsdruck zwischen den Parteien dazu, dass das Regierungssystem sich vom Verbändesystem entfernt hat. Die Umsetzung mittel- und langfristiger, konzentrierter Vorschläge der Experten der Verbände, steht oft im Widerspruch zu dem Ziel des Erlangens kurzfristiger Wettbewerbsvorteile einzelner Parteien. Dabei ist die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung seit 2006, als „große“ Koalition von SPÖ und ÖVP, jene Regierungsform, von der man sich am ehesten eine Belebung sozialpartnerschaftlicher Politikgestaltung erwarten sollte. Für die weitere Zukunft sind die Prognosen für das Fortbestehen dieser Zwei-Parteien-Kooperation nicht sehr optimistisch. All das spricht dafür, dass das Auslaufen des Modells „Beirat“ ein endgültiges ist.

Das Ende der konzertierten Beratung der Regierung durch die Experten der Verbände bedeutet aber nicht, dass diese Experten nicht weiter Politikberatung betreiben. Allerdings erfolgt diese nicht mehr nach dem Modell „Beirat“, sondern im Sinne klassischer innerverbandlicher und parteipolitischer Beratung (die sich aus individuellen und verbandlichen Naheverhältnissen ergeben), die es den politischen Funktionären überlässt, aus einer Vielzahl an möglichen Beratungsangeboten auszuwählen, ihre Schlussfolgerungen daraus zu ziehen und sie in ihre eher kurzfristigen politischen Strategien einzuordnen.

Literatur

- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. (1964). *Vorschläge zur Neugestaltung der Budgetpolitik* (Nr. 3). Korneuburg: Ueberreuter.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. (1969). *Untersuchung über die Probleme der Arbeitszeitverkürzung* (Nr. 15). Korneuburg: Ueberreuter.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. (1984). *Budgetvorschau 1984-1988* (Nr. 45). Korneuburg: Ueberreuter.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. (1985). *Landwirtschaftliche Produktionsalternativen am Beispiel Ethanol, Ölsaaten und Eiweißfuttermittelpflanzen* (Nr. 49). Korneuburg: Ueberreuter.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. (1986). *Budgetvorschau 1986-1990*. Korneuburg: Ueberreuter.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. (1993). *30 Jahre Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen* (Nr. 68). Korneuburg: Ueberreuter.

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. (1994). *Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: neue Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik* (Nr. 71). Korneuburg: Ueberreuter.

Bichlbauer, D., & Pelinka, A. (1974). *Wissenschaftliche Politikberatung am Beispiel der Paritätischen Kommission*. Wien: Institut für Gesellschaftspolitik.

Bichlbauer, D., & Pelinka, A. (1981). Paritätische Kommission in Österreich. In K. Lompe, H. H. Rass & D. Rehfeld (Hrsg.), *Enquete-Kommissionen und Royal Commissions: Beispiele wissenschaftlicher Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien. Mit einem Beitrag zur Paritätischen Kommission in Österreich* (S. 291-356). Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Biegelbauer, P. (2013). *Wie lernt die Politik? Lernen aus Erfahrung in Politik und Verwaltung*. Wiesbaden: Springer VS Verlag.

Boucher, S. (Hrsg.). (2004). *L'Europe et ses 'think tanks: un potentiel inaccompli*. Paris: Notre Europe.

Chaloupek, G. (2009). Sozialpartnerschaft und nationalstaatliche Handlungsspielräume am Beispiel der Entwicklung der österreichischen Sozialpartnerschaft seit 1980. In R. Walter (Hrsg.), *Geschichte der Arbeitsmärkte. Erträge der 22. Arbeitstagung der Gesellschaft für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 11. bis 14. April 2007 in Wien* (S. 375-396). Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

Clement, W., & Glaser, K. (1989). Der Koren-Plan. In W. Clement & K. Socher (Hrsg.), *Stephan Koren: Wirtschaftsforscher und Wirtschaftspolitiker in Österreich* (S. 49-71). Wien: Orac.

Day, A. J. (1993). *Think tanks: an international directory*. Harlow: Longman.

Die Sozialpartner. (1992). Sozialpartnerschaft. Vereinbarung zwischen der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, der Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte, dem Österreichischen Gewerkschaftsbund und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs. Wien.

Die Sozialpartner. (2006). Austria 2016. Deklaration der Österreichischen Sozialpartner. Abgerufen am 21.10.2014, http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/BadlschlDeklaration_2006_09_05.pdf

Die Sozialpartner. (2012). Der Beirat: Das Wesentliche kurz gefasst. Abgerufen am 21.10.2014, http://www.sozialpartner.at/beirat/beirat_mission_de.pdf

Falk, S., Rehfeld, D., Römmele, A., & Thunert, M. (Hrsg.). (2006). *Handbuch Politikberatung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Jochem, S., & Vatter, A. (2006). Introduction: Think Tanks, in Austria, Switzerland and Germany: A Recalibration of Corporatist Policy Making. *German Policy Studies*, 3(2), 139-152.

Karlhofer, F. (2006). The long shadow of corporatism: Scope and limits of think tank activities in Austria. *German Policy Studies*, 3(2), 347-381.

Karlhofer, F. (2007). Filling the Gap? Korporatismus und neue Akteure in der Politikgestaltung. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 36(4), 389-403.

Karlhofer, F., & Pelinka, A. (2008). Politikberatung in Österreich. In S. Bröckler & R. Schützeichel (Hrsg.), *Politikberatung* (S. 455-464). Stuttgart: Lucius & Lucius.

Karlhofer, F., & Tálos, E. (2000). Sozialpartnerschaft unter Druck. Trends und Szenarien. In A. Pelinka, F. Plasser & W. Meixner (Hrsg.), *Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien* (S. 381-402). Wien: Signum-Verlag.

Karlhofer, F., & Tálos, E. (2006). Sozialpartnerschaft am Abstieg. In E. Tálos (Hrsg.), *Schwarz-Blau. Eine Bilanz des "Neu-Regierens"* (S. 102-116). Wien: Lit Verlag.

Kittel, B. (1996). Sozialpartnerschaft und Disorganisation: Veränderung und Kontinuität der Entscheidungsstrukturen in der österreichischen Arbeitszeitpolitik. *Swiss Political Science Review*, 2(4), 1-26.

Kittel, B., & Tálos, E. (1999). Interessenvermittlung und politischer Entscheidungsprozess: Sozialpartnerschaft in den 1990er Jahren. In F. Karlhofer & E. Tálos (Hrsg.), *Zukunft der Sozialpartnerschaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf* (S. 95-136). Wien: Signum Verlag Wien.

Kovenock, D. (1973). Influence in the U.S. House of Representatives: a statistical analysis of communications. *American Politics Quarterly*, 1(4), 407-464.

Lederer, A., & Neugschwandtner, G. (2006). "Das funktioniert hier alles ein bisschen anders" – Politikberatung in Österreich. In S. Falk, D. Rehfeld, A. Römmele & M. Thunert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung* (S. 576-589). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Lupia, A., & McCubbins, M., D. (1998). *The Democratic Dilemma: Can citizens learn what they need to know?* Cambridge: Cambridge University Press.

McGann, J. G., & Weaver, K. (Hrsg.). (2000). *Think tanks and civil societies: catalysts for ideas and action*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Michalowitz, I., & Tálos, E. (2007). Österreichs Interessenpolitik auf neuen Pfaden – zwischen Austrokorporatismus und Lobbying? *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 36(4), 369-388.

Miler, K. C. (2010). *Constituency Representation in Congress: The View from Capitol Hill*. New York: Cambridge University Press.

Mooney, C. Z. (1991 a). Information sources in state legislative decision making. *Legislative Studies Quarterly*, 16(3), 445-455.

Mooney, C. Z. (1991 b). Peddling information in the state legislature: closeness counts. *The Western Political Quarterly*, 44(2), 433-444.

Müller, W. C. (1985). Die Rolle der Parteien bei der Entstehung und Entwicklung der Sozialpartnerschaft. In P. Gerlich, E. Grande & W. C. Müller (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft in der Krise. Leistungen und Grenzen des Neokorporatismus in Österreich* (S. 135-224). Wien: Böhlau.

Müller, W. C., & Fallend, F. (2004). Changing Patterns of Party Competition in Austria: From Multipolar to Bipolar System. *West European Politics*, 27(5), 801-835.

Müller, W. C., & Jenny, M. (2012). Demokratischer Rollentausch oder Systembruch? Parlamentarische Beziehungen in der Ära Schüssel 2000–2006. In R. Kriechbaumer & F. Schausberger (Hrsg.), *Die umstrittene Wende. Österreich 2000–2006*. Wien: Böhlau (S. 54-80).

Nowotny, H. (2003). Democratising expertise and socially robust knowledge. *Science and Public Policy*, 30(3), 151-156.

Plehwe, D. (2010). Im Dickicht der Beratung: An Europa-Think Tanks mangelt es nicht, wohl aber an Transparenz. *WZB Mitteilungen*, 130, 22-25.

Proksch, S.-O., & Slapin, J. (2015). *The Politics of Parliamentary Debate: Parties, Rebels, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schmidt, C. M. (2007). Policy evaluation and economic policy advice. *ASTA Advances in Statistical Analysis*, 91(4), 379-389.

Schram, J. (2006). Sozialpartnerschaftliche Politikberatung – Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen 1963-2005. *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft*, 97, 4-5.

Seidel, H. (1989). Stephan Koren als Wirtschaftsforscher. In W. Clement & K. Socher (Hrsg.), *Stephan Koren: 1919-1988; Wirtschaftsforscher und Wirtschaftspolitiker in Österreich* (S. 19-27). Wien: Orac.

Shulock, N. (1999). The paradox of policy analysis: if it is not used, why do we produce so much of it? *Journal of Policy Analysis and Management*, 18(2), 226-244.

Siefken, S. T. (2007). *Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Tálos, E. (2005). Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell? Österreichs Sozialpartnerschaft 1945 bis 2005. In F. Karlhofer & E. Tálos (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft. Österreichische und Europäische Perspektiven* (S. 185-216). 2005: LIT Verlag.

Tálos, E., & Kittel, B. (2001). *Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen*. Wien: WUV | Universitätsverlag.

Tálos, E., & Kittel, B. (2003). *Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen*. Wien: WUV Verlag.

Tálos, E., & Stromberger, C. (2005). Zäsuren in der österreichischen Verhandlungsdemokratie. In F. Karlhofer & E. Tálos (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft. Österreichische und Europäische Perspektiven* (S. 79-108). Wien: Lit Verlag.

Vedung, E. (1999). *Evaluation im öffentlichen Sektor*. Wien: Böhlau.

Vedung, E. (2009). *Public Policy and Program Evaluation* (4. Auflage). New Brunswick: Transaction Publishers.

Weingart, P., & Lentsch, J. (2008). *Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*. Weilerswist: Velbrück.

Weiss, C. H., Murphy-Graham, E., & Birkeland, S. (2005). An Alternate Route to Policy Influence. How Evaluations Affect D.A.R.E. *American Journal of Evaluation*, 26(1), 12-30.

Widmer, T., & Neuschwander, P. (2004). Embedding Evaluation in the Swiss Federal Administration. Purpose, Institutional Design and Utilization. *Evaluation*, 10(4), 388-409.



Katrin Praprotnik (geb. Schermann) studierte Politikwissenschaft sowie Publizistik- und Kommunikationswissenschaft (BA) an der Universität Wien und ist am Institut für Politikwissenschaft der Universität Hamburg tätig. Zuvor arbeitete sie als Universitätsassistentin (Praedoc) am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien.



Marcelo Jenny ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Staatswissenschaft sowie Mitarbeiter in der Österreichischen Nationalen Wahlstudie AUTNES.



Wolfgang C. Müller Professor für Democratic Governance am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien. Er studierte Politikwissenschaft und Kommunikationswissenschaft sowie Soziologie und war u.a. Forschungsprofessor an der Harvard University und Professor für Politikwissenschaft an der Universität Mannheim.