

**Autorin:**

Dipl.-Pol.<sup>in</sup> Andrea Tony Hermann ist Politikwissenschaftlerin am Institut für Strategieanalysen (ISA) in Wien. Ihre Arbeitsschwerpunkte umfassen politische Kultur, Interessenrepräsentation und -vermittlung, die Interaktion von Wissenschaft und Politik, die Interaktion von Wissenschaft und Medien, Regionalentwicklung im ländlichen Raum sowie Umwelt- und Klimapolitik.

**Von der Sozialpartnerschaft zur breit angelegten Bürgerbeteiligung?****Aktuelle Entwicklungen in der österreichischen Interessenvertretung und –vermittlung****Einführung**

BürgerInnen und ihre Interessen wurden in Österreich – insbesondere in ihrer Rolle als ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen – lange Zeit vor allem durch die vier Sozialpartner repräsentiert. Bis heute spielen die Sozialpartner in politischen und öffentlichen Diskussionen und Entscheidungen eine bedeutende Rolle. Aufgrund veränderter Lebensstile und Werte haben sich jedoch in den vergangenen Jahren neue Muster der Interessenvertretung und –vermittlung ergeben. Besonders bedeutsam werden diese neuen Muster angesichts von Europäisierungs- und Globalisierungstendenzen sowie von Migration.

Das vorliegende Dossier erläutert, wie sich Interessenvertretung und -vermittlung in Österreich gestaltet und beleuchtet insbesondere die aktuellen Entwicklungen in der österreichischen Interessenvertretung und –vermittlung. Es haben sich seit den 1980er Jahren neue Interessenverbände und neue Partizipationsformen entwickelt. Insbesondere auf lokaler Ebene und in den Bereichen Umweltpolitik und Raumplanung zeichnet sich ein Trend in Richtung steigender BürgerInnenbeteiligung ab. Auf diese Weise schafft das Dossier ein vertieftes Verständnis für das Nebeneinander traditioneller und neuer Muster der Interessenvertretung und –vermittlung in Österreich.

Neben Parteien waren es in Österreich in der Zweiten Republik vor allem die vier Sozialpartner – die Landwirtschaftskammer Österreich (LKÖ), die Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), die Bundesarbeiterkammer (BAK) und der Österreichische Gewerkschaftsbund –, die BürgerInnen und ihre Interessen in politischen Prozessen repräsentierten. Diese vier Interessenverbände vertreten die BürgerInnen und ihre Interessen bis heute vor allem in ihrer Rolle als ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen in wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen, aber auch darüber hinaus (Karlhofer 2007; Pelinka und Rosenberger 2007). Bis heute spielen die Sozialpartner in politischen und öffentlichen Diskussionen und Entscheidungen, beispielsweise um die Einführung einer Maschinensteuer, eine bedeutende Rolle.

Aufgrund veränderter Lebensstile und Werte fühlen sich viele BürgerInnen und ihre Interessen im politischen Prozess oftmals nicht mehr ausreichend repräsentiert. Dies zeigt sich beispielsweise in sinkender Wahlbeteiligung oder sinkenden Mitgliederzahlen bei klassischen Verbänden und Parteien (Pelinka 2006). Als Konsequenz wird häufig der Wunsch nach einer stärkeren und andersartigen Einbindung der Bevölkerung geäußert. Neue Formen der BürgerInnenbeteiligung gehen sowohl auf die Initiative von BürgerInnen selbst als auch auf die Initiative von Politik und/oder Verwaltung zurück. Sie zielen darauf ab, die Interessen und das Wissen von BürgerInnen in politischen Prozessen besser abzubilden und zu integrieren (Fritsche und Nanz 2012; Karlhofer 2012). Ein prominentes Beispiel für partizipative Prozesse sind die Bemühungen der Lokalen Agenda 21, die die nachhaltige Entwicklung von Gemeinden und/oder Regionen fördern möchte.

Nicht nur angesichts veränderter Lebensstile und Werthaltungen, sondern auch angesichts immer stärkerer Europäisierungs- und Globalisierungstendenzen sowie angesichts zunehmender Migration aus EU- und Drittstaaten stößt das klassische neokorporatistische System der Interessenvertretung und -vermittlung an seine Grenzen. Die daraus resultierenden pluralen Gruppen und Interessen sind bis dato nur eingeschränkt und/oder in bestimmten Rollen durch die klassischen Akteure und in den traditionellen Prozessen vertreten. Daher kommt neueren Möglichkeiten der Interessenvertretung und -vermittlung für diese Gruppen eine besondere Bedeutung hin-

sichtlich ihrer Möglichkeiten zur politischen und gesellschaftlichen Einflussnahme und Beteiligung zu.

Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich das vorliegende Dossier damit, wie sich Interessenvertretung und -vermittlung in Österreich gestaltet. Ein besonderer Fokus liegt auf aktuellen Entwicklungen und Trends. Das Dossier liefert Einblicke in verschiedene Wege und Formate zur demokratischen Vertretung von und Vermittlung zwischen pluralen Gruppen und ihren Interessen. Auf diese Weise wird ein Verständnis für traditionelle Muster der Interessenvertretung und -vermittlung sowie deren Wandlungstendenzen geschaffen. Dies bildet die Ausgangsbasis dafür, dass in Österreich lebende Personen Prozesse der Interessenvertretung und -vermittlung nachvollziehen, verstehen und aktiv mitgestalten können.

Zu Beginn sollen die Begriffe „Interessenvertretung“ und „Interessenvermittlung“ zunächst definiert werden (siehe Kapitel 2). Darauf aufbauend werden die traditionellen, immer noch starken Muster der österreichischen Interessenvertretung und -vermittlung vorgestellt (siehe Kapitel 3). Kapitel 4 erläutert aktuelle Entwicklungen und zeigt so eine teilweise Abkehr von diesen traditionellen Mustern. Kapitel 5 führt die Befunde zu traditionellen und aktuellen Mustern der Interessenvertretung und -vermittlung zusammen und reflektiert über die Implikationen dieser Muster für MigrantInnen.

### **Was ist Interessenvermittlung?**

Interessenvertretung und -vermittlung beschreibt den Prozess, durch den organisierte Teilgruppen der Gesellschaft ihre wirtschaftlichen und/oder politischen Anliegen im politischen System vertreten und zur Geltung bringen. Träger bzw. Vertreter von Interessen können von den politischen Parteien über organisierte Interessengruppen bis hin zu den BürgerInnen selbst reichen (Thibaut 2004; Sebaldt und Straßner 2013). Neben politischen Parteien sind vor allem Interessengruppen besonders zentral für die Vertretung von und Vermittlung zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen. Interessenverbände sind dauerhaft organisiert, um wirtschaftliche und/oder gesellschaftliche Gruppen und deren Interessen nach innen zu koordinieren und zusammenzufassen sowie nach außen hin zu vertreten (Thibaut 2004; Czada

2010). Interessenvertretung und –vermittlung kann in allen Phasen des politischen Prozesses stattfinden. Sie kann von der Themensetzung und Problembeschreibung, über die Phasen der Politikformulierung und Entscheidungsfindung, bis hin zur Umsetzung von Politiken erfolgen (Thibaut 2004).

### **Klassisch neo-korporatistische Interessenvertretung und –vermittlung in Österreich**

Österreich wird häufig, neben den Niederlanden und Norwegen, als Prototyp neo-korporatistischer Interessenvertretung und -vermittlung bezeichnet (Siaroff 1999). Neo-Korporatismus bezeichnet die Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen an politischen Entscheidungen durch die Bündelung in Statusgruppen, die dann untereinander sowie mit dem Staat Interessenkonflikte aushandeln. Nur eine begrenzte Anzahl staatlich akkreditierter Interessengruppen wird an diesen Prozessen beteiligt. Diese Interessengruppen verfügen somit über ein Repräsentationsmonopol in ihrem Bereich (Siaroff 1999).

Interessenvertretung und –vermittlung in politischen Prozessen erfolgt in Österreich bis heute in sehr engen Akteursnetzwerken. Innerhalb dieser sind RepräsentantInnen der Regierung bzw. der Verwaltung und der Sozialpartner – d.h. der Landwirtschaftskammer Österreich (LKÖ), der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), der Bundesarbeiterkammer (BAK) und des Österreichischen Gemeindebundes (ÖGB) – die zentralen Akteure, die miteinander wirtschaftliche und politische Fragen aushandeln. Die Sozialpartner fungieren in politischen Prozessen in Österreich gleichermaßen als Interessenvertreter und Experten (Lederer und Neugschwandtner 2006; Pelinka und Rosenberger 2007). Aushandlungen finden zumeist in informellen, dem parlamentarischen Prozess vorgelagerten Prozessen zwischen der Regierung und den InteressenvertreterInnen statt. Das Parlament spielt als Ort der Interessenvertretung in Österreich eine geringere Rolle, obwohl sich unter den ParlamentarierInnen auch Mitglieder der Sozialpartner finden. Politische Beratungsgremien, wie der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, hingegen, in denen VertreterInnen der Sozialpartner einen festen Sitz haben, haben große Bedeutung (Karlhofer 2007).

Die Aushandlungsprozesse zwischen Regierung und Sozialpartnern sind, wie das gesamte politische System Österreichs, stark auf die Findung von Konsens und Kom-

promiss ausgerichtet. Solche partei- und interessengruppen-übergreifende Einigungen sollen die Kontinuität, Einigkeit und Stabilität des politischen und gesellschaftlichen Handelns gewährleisten (Karlhofer 2007, 2012; Pelinka 2006). Grundvoraussetzung für das Funktionieren dieser Ausrichtung ist die Bereitschaft zu einem hohen Grad an Kooperation bei allen beteiligten Akteuren. Um zu gewährleisten, dass alle an den Aushandlungsprozessen beteiligten Gruppen, den Konsens mittragen und nichts über vorhergehende Diskussionen nach außen dringt, ist die traditionelle österreichische Interessenvermittlung durch geringe Transparenz gekennzeichnet (Lederer und Neugschwandtner 2006).

### **Abkehr vom Neo-Korporatismus und Hinwendung zur breiten Bürgerbeteiligung? Aktuelle Trends und Entwicklungen in der Interessenvermittlung**

In den vergangenen beiden Jahrzehnten wird jedoch immer häufiger von einem „Niedergang“ der klassischen Muster der österreichischen Interessenvertretung und –vermittlung gesprochen. Als Indikatoren für den Rückgang klassischer neokorporatistischer Muster der Interessenvertretung und –vermittlung werden die abnehmende Mitgliedschaft in Verbänden, insbesondere der Sozialpartner, und Parteien oder die abnehmende Wahlbeteiligung gesehen (Pelinka 2006).

Aufgrund eines stetig angestiegenen Sozialniveaus und einer daraus resultierenden Vervielfältigung der Lebensstile und Werthaltungen emanzipiert sich die Bevölkerung zunehmend gegenüber klassischen Verbänden und Parteien als InteressenvertreterInnen und –vermittlerInnen. Im Zuge dessen kam es zur Entstehung und Etablierung neuer Parteien und Bewegungen, wie beispielsweise der Gründung der Grünen Partei in den 1980er Jahren und ihr Einzug in den österreichischen Nationalrat 1986. Darüber hinaus kam es ab den 1980er und 1990er Jahren in Österreich vermehrt zur Gründung von Nichtregierungsorganisationen (Non-Governmental Organizations, NGOs), die sich ebenfalls beispielsweise in der Interessenvertretung und –vermittlung im Bereich Umwelt engagieren (Pelinka und Rosenberger 2007). Ein prominenter Akteur in dieser Hinsicht ist die NGO Global 2000, die 1994 gegründet wurde. Diese Vervielfältigung von Akteuren der Interessenvertretung und –vermittlung hat letztlich auch dazu geführt, dass heute deutlich mehr Akteure, über die klassi-

schen Akteure hinaus, in politischen Prozessen koordiniert werden müssen (Karlhofer 2012).

Die Zunahme der Bedeutung von neuen Parteien und NGOs als VertreterInnen und VermittlerInnen von Interessen resultierte in einer Verbreiterung der Wege zur Vertretung und Vermittlung von Interessen. Da beispielsweise NGOs in die klassischen Formate der Interessenvertretung und –vermittlung, wie Beiräte, nur eher selten eingebunden waren, haben sie häufig Kampagnen und Öffentlichkeitsarbeit als Mittel zur Interessenvertretung und –durchsetzung genutzt. Der Rückgang klassischer Muster der Interessenvertretung und –vermittlung geht außerdem insbesondere mit einer Durchsetzung stärkerer BürgerInnenbeteiligung in Österreich einher. Direktdemokratische und andere partizipative Elemente sind auf Bundes- Landes- und Gemeindeebene, beispielsweise in Form von Volks- und BürgerInnenbegehren und –befragungen, schon lange verankert (Lins 2008). Am stärksten findet sich die BürgerInnenbeteiligung im Bundesland Vorarlberg, in dem seit 2013 das Instrument der BürgerRäte in der Landesverfassung niedergeschrieben ist (Uhlendahl 2015).

Während in Österreich auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene die klassischen Formate der BürgerInnenbeteiligung schon sehr früh in den jeweiligen Verfassungen verankert waren, wurden neuere partizipative Verfahren insbesondere ab Mitte der 1990er Jahre forciert. Breite Bürgerbeteiligungsprozesse und öffentliche Debatten als Quellen von Interessenvertretung und Expertise haben in Österreich lange Zeit nur eine untergeordnete Rolle gespielt (Degelsegger und Torgersen 2011). Besonders neuere partizipative Verfahren, wie eDemocracy, Dialogforen, Konsensuskonferenzen oder Laienworkshops, erfreuen sich jedoch in den vergangenen Jahren, gerade auf lokaler Ebene, zunehmender Beliebtheit (Lins 2008; Degelsegger und Torgersen 2011). Ein besonders prominentes Beispiel von BürgerInnenbeteiligung stellen die Lokalen Agenda 21-Prozesse in über 500 österreichischen Bezirken, Gemeinden, Städten und Regionen dar. Sie sind als moderne Dialogformate konzipiert, in denen ein offener Austausch zwischen BürgerInnen, Wirtschafts-, Politik- und VerwaltungsrepräsentantInnen stattfindet. Auf diese Weise wird es BürgerInnen ermöglicht, zur Konzeptualisierung und Weiterentwicklung der nachhaltigen Regionalentwicklung beizutragen (Geißel 2008; Pähle 2008).

Außerdem zeigen sich in den vergangenen Jahren Bemühungen von Seiten der BürgerInnen aber auch der Politik um mehr Transparenz in der Kommunikation politischer Prozesse und der Rolle von Interessengruppen in diesen. Dies liegt auch an der Zunahme partizipativer Prozesse, jedoch auch an digitalen Möglichkeiten der Veröffentlichung.

## **Fazit**

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es in den vergangenen Jahren zu einer Diversifizierung der Muster der Interessenvertretung und –vermittlung gekommen ist. Angesichts einer zunehmenden Pluralität von gesellschaftlichen Gruppen und ihren Interessen findet sich insgesamt heute ein deutlich breiteres Spektrum an Akteuren und Formaten der Interessenvertretung und –vermittlung in Österreich. Nichtsdestotrotz erweist sich neo-korporatistische Interessenvertretung und –vermittlung in Österreich, die sich vor allem auf die klassischen Sozialpartner stützt, bis heute noch als sehr stark. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Solche klassisch neo-korporatistischen Prozesse steigern die Effizienz, da im Vorfeld parlamentarischer Entscheidungen im Rahmen von routinierten Prozessen bereits wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Interessen gebündelt, abgewägt und austariert werden.

In jüngeren Politikfeldern, wie beispielsweise der Umweltpolitik, finden sich zunehmend auch neue Muster parallel zu neo-korporatistischer Interessenvertretung und –vermittlung. Insbesondere auf lokaler Ebene und in den Bereichen Umweltpolitik und Raumplanung zeichnet sich ein Trend in Richtung steigender BürgerInnenbeteiligung ab. Dies kann mit einer Abkehr von klassischen Werten, wie der Lagermentalität, des Proporzdenkens, der Kooperation und der Kompromissorientierung in Zusammenhang gebracht werden.

Diese neueren Tendenzen der Interessenvertretung und –vermittlung wirken Schwächen des klassischen Neo-Korporatismus entgegen. So kann zumindest zu einem gewissen Grad vermieden werden, dass Interessen, die eher am Rande der Gesell-

schaft entstehen oder nicht in den formal akkreditierten Gruppen repräsentiert sind, marginalisiert werden. Außerdem besteht weniger stark die Gefahr der Bildung von Kartellen, wenn nicht stetig die gleichen Interessengruppen in politischen Prozessen repräsentiert sind.

Durch zunehmende Europäisierung, Globalisierung und Migration aus unterschiedlichsten Staaten lebt heute eine Vielzahl unterschiedlichster Gruppen mit diversen Interessen in Österreich. Die österreichische Gesellschaft ist daher deutlich pluraler als zu Beginn der Zweiten Republik. Daher stößt das klassische neo-korporatistische System der Interessenvertretung und –vermittlung bei der Repräsentation von Gruppen und ihren Interessen an seine Grenzen. Es ist stark an das Konzept des Nationalstaats angelehnt und zielt auf die Vertretung von StaatsbürgerInnen, insbesondere in ihrer Rolle als ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen. Personen, die in Österreich leben, jedoch keine StaatsbürgerInnen sind, waren daher lange Zeit durch die klassischen Verbände und Parteien nur in geringem Maße und/oder in bestimmten gesellschaftlichen Funktionen repräsentiert. Die neueren Tendenzen der Interessenvertretung und –vermittlung in Österreich können diese Einschränkung zumindest ein wenig abfedern und zielen teilweise auf eine Verbesserung dieser Situation: Die neueren Bewegungen und Parteien erheben, zumindest teilweise, auch den Anspruch Nicht-StaatsbürgerInnen zu vertreten und setzen sich beispielsweise für ein Wahlrecht aller EuropäerInnen auf Bundesebene oder zumindest eine Abbildung ihrer Interessen ein. Auch viele neue partizipative Prozesse, die offen gestaltet sind und nicht an die Staatsbürgerschaft gekoppelt sind, ermöglichen es in Österreich lebenden Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft ihre Interessen und ihr Wissen in politische Prozesse einzubringen.

## **Literatur**

- Czada, Roland (2010): Demokratietypen, institutionelle Dynamik und Interessenvermittlung: Das Konzept der Verhandlungsdemokratie, in: H.-J. Lauth (Hrsg.): Vergleichende Regierungslehre: Eine Einführung, Wiesbaden, S. 283–305.



- Degelsegger, Alexander & Torgersen, Helge (2011): Participatory paternalism: citizens' conferences in Austrian technology governance, in: *Science and Public Policy* 38(5), S. 391–402. DOI: <https://doi.org/10.3152/030234211X12924093660679> (13.08.2017).
- Fritsche, Miriam & Nanz, Patrizia (2012): *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*, Bonn.
- Geißel, Brigitte (2008): Zur Evaluation demokratischer Innovationen – die lokale Ebene, in: H. Heinelt & A. Vetter (Hrsg.): *Lokale Politikforschung heute*, Wiesbaden, S. 227–248.
- Karlhofer, Ferdinand (2007): Filing the Gap? Korporatismus und neue Akteure der Politikgestaltung, in: *ÖZP - Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 36, S. 389–403.
- Karlhofer, Ferdinand (2012): Österreich, in: W. Reutter (Hrsg.): *Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union*, Wiesbaden, S. 521–549.
- Lederer, Andreas & Neugschwandtner, Gerald (2006): „Das funktioniert hier alles ein bisserl anders“ – Politikberatung in Österreich, in: S. Falk & D. Rehfeld & A. Römmele & M. Thunert (Hrsg.): *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden, S. 576-589.
- Lins, Stefan (2008): *Partizipative Demokratie in Österreich. Möglichkeiten zur Beteiligung auf regionaler und kommunaler Ebene*, Innsbruck.

- Pähle, Katja (2008): Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Eine Herausforderung für die Legitimation lokaler Mandatsträger?, In: H. Heinelt & A.Vetter: Lokale Politikforschung heute, Wiesbaden, S. 249–269.
- Pelinka, Anton (2006): Die Politik der politischen Kultur, in: ÖZP - Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 35, S. 225–235.
- Pelinka, Anton & Rosenberger, Sieglinde (2007): Österreichische Politik. Grundlagen, Strukturen, Trends, Wien.
- Sebaldt, Martin & Straßner, Alexander (2013): Verbände in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung, Wiesbaden.
- Siaroff, Alan (1999): Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement, in: European Journal of Political Research 36(2), S. 175–205. DOI: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00467> (25.08.2017).
- Thibaut, Bernhard (2004). Interessenaggregation, in: D. Nohlen & R.-O. Schultze (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft, München, S. 379.