

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Politikberatung in Österreich:

„Funktionsweisen von Expertenkommissionen im
sozialpolitischen Entscheidungsprozess“

Verfasserin

Marion Seifert

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt	A 300
Studienrichtung lt. Studienblatt	Politikwissenschaft
Betreuer:	Univ.-Prof. Dr. Peter Gerlich

VORWORT	1
EINLEITUNG	2
1. THEORIE	4
1.1 Begriffsbestimmung Politikberatung	4
1.1.1 Kommerzielle Politikberatung	4
1.1.2 Lobbyismus als eigenständige Form der kommerziellen Politikberatung	6
1.1.3 Kommerzielle Politikberatung in Österreich	8
1.1.4 Wissenschaftliche Politikberatung	10
1.1.5 Wissenschaftliche Politikberatung in Österreich	14
1.1.6 Fazit	16
1.2 Sozialwissenschaftliche Politikberatung	16
1.2.1 Politikberatungsmodelle	17
1.2.1.1 Lineare Modelle der Politikberatung	17
1.2.1.1.1 Dezisionistisches Modell	17
1.2.1.1.2 Technokratisches Modell	19
1.2.1.1.3 Pragmatisches Modell	20
1.2.1.2 Komplexe Modelle der Politikberatung	21
1.2.1.2.1 Sozial-integratives Modell	22
1.2.1.2.2 Advokaten-Modell	22
1.2.1.2.3 Puristisches Modell	23
1.2.1.2.4 Modell einer diskursiven Beratung	24
1.2.1.2.5 Rekursive Beratung	26
1.2.1.2.6 Kommunikatives Modell der wissenschaftlichen Öffentlichkeitsberatung	27
1.2.1.2.7 Integratives Politikberatungsmodell	27
1.2.1.3 Fazit	29
1.2.2 Funktionen der wissenschaftlichen Politikberatung	30
1.2.2.1 Grundlagenorientierung	30
1.2.2.2 Fachspezifisches Faktenwissen	30
1.2.2.3 Legitimationsfunktion	31
1.2.2.5 Feigenblatt- oder Dekorfunktion	31
1.2.2.6 Unterstützungs- und Autoritätsfunktion	31
1.2.2.7 Zeitgewinn	32
1.2.2.8 Lückenbüßerfunktion	32
1.2.2.9 Problemerkennungs- oder Prognosefunktion	33
1.2.2.10 Klärung von Konflikten	33
1.2.2.11 Symbolische Funktion	33
1.2.2.12 Kritik und Kontrolle der Regierungsarbeit	34
1.2.2.13 Prestigefunktion	34
1.2.2.14 Evaluierungsfunktion	34
1.2.2.15 Verhandlungsfunktion	35

1.2.3	Funktions- und Wirkungsweisen der Politikberatung im Modell des Politikzyklus	36
1.2.4	Beratungseinrichtungen der Politik	38
1.2.4.1	Externe Politikberatungseinrichtungen in Österreich.....	40
1.2.5	Expertenkommissionen	46
1.2.5.1	Allgemeine Betrachtungen	46
1.2.5.1.1	Definition Expertenkommission.....	46
1.2.5.1.4	Die Rolle der Wissenschaft.....	48
1.2.5.1.3	Wahrnehmung des Arbeitsauftrags.....	48
1.2.5.1.5	Auswahl der Mitglieder	49
1.2.5.1.6	Institutionelle und formale Anbindung an Auftraggeber	50
1.2.5.1.7	Arbeitsweise der Expertenkommissionen	50
1.2.5.1.8	Endbericht als Ergebnis.....	51
1.2.5.1.9	Die Kritik an der Einsetzung von Expertenkommissionen	52
1.2.5.2.	Länderspezifische Betrachtungen von Expertenkommissionen	53
1.2.5.2.2.	Federal Advisory Commission in den USA	53
1.2.5.2.3.	Expertenkommissionen in der Schweiz.....	54
1.2.5.2.4.	Expertenkommissionen in Österreich	55
1.2.6	Expertenkommissionen: Zusammenführung von Modell und Funktion	56
1.2.6.1	Die Expertenkommission als Diskurs- und Verhandlungsraum	57
1.2.6.2	Die Expertenkommission als eigenständiger Akteur	58
1.2.5.3	Die bestätigende Expertenkommission	58
METHODISCHE ÜBERLEGUNGEN		60
2.	METHODE	60
2.1	Barrieren als Herausforderung.....	61
2.2	Auswahl der Expertenkommissionen	63
2.2.1	Die zeitliche Begrenzung.....	63
2.2.2	Der ministerielle Bereich der Einsetzung	64
2.2.3	Der Adressat der Expertise – das federführende Ressort	65
2.2.4	Die öffentliche Beachtung	65
2.2.5	Frage des Zugangs	65
2.3	Datenerhebungen	67
2.3.1	Erhebungsmethode	68
2.3.1.1	Tabelle Interviewpartner.....	69
2.3.1.2	Die vier Themenblöcke	71
2.3.2	Auswertung der Experteninterviews.....	71
3.1	Sozialpolitische Ausgangssituation.....	73
3.1.1	Zahlenmäßige Erfassung dauerhaft- politikberatender Gremien in Österreich ...	75
3.1.2	Zahlenmäßige Erfassung ad-hoc politikberatender Gremien in Österreich.....	77

3.2	Die Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Sozialsystems.....	79
3.2.1	Begründung und Einsetzung	79
3.2.1.1	Die Auswahl der Mitglieder sowie deren Zusammensetzung.....	82
3.2.1.2	Institutionalisierungsgrad der EK	86
3.2.2	Arbeitsweise und Kommunikation	86
3.2.2.1	Aufgabenstellung: Erster Bericht	86
3.2.2.2	Organisatorischer Ablauf: Erster Bericht.....	87
3.2.2.3	Aufgabenstellung: Endbericht	90
3.2.2.4	Organisatorischer Ablauf: Endbericht	91
3.2.2.5	Kommunikationsprozess.....	95
3.2.2.6	Inhaltliche Ergebnisse.....	97
3.2.3	Mediale und öffentliche Wahrnehmung	101
3.2.4	Verwendung und Stellenwert der Expertise	106
3.2.5	Funktionsbestimmung	108
3.3	Die Kommission zur Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems.109	
3.3.1	Begründung und Einsetzung	109
3.3.1.1	Die Auswahl der Mitglieder sowie deren Zusammensetzung.....	110
3.3.1.2	Institutionalisierungsgrad der Expertenkommission	113
3.3.2	Arbeitsweise und Kommunikation	113
3.3.2.1	Aufgabenstellung	113
3.3.2.2	Organisatorischer Ablauf: Zwischenbericht.....	114
3.3.2.3	Organisatorischer Ablauf: Endbericht	115
3.3.2.4	Kommunikationsprozesse.....	117
3.3.2.5	Inhaltliche Ergebnisse.....	118
3.3.3	Mediale und Öffentliche Wahrnehmung	122
3.3.4	Verwendung und Stellenwert	127
3.3.5	Funktionsbestimmung	129
4.	VERGLEICH.....	131
4.1	Expertenkommissionen im Vergleich.....	131
4.2	Ausblick.....	136
5.	ABBILDUNGSVERZEICHNIS	138
6.	TABELLENVERZEICHNIS.....	138
7.	LITERATURVERZEICHNIS	139
7.1	Monografien, Sammelbände und Artikel	139
7.2	Interviews	145
7.3	Internetquellen	145

7.4	Gesetzestexte	146
8.	ANHANG	146
8.1	Interviewleitfaden Diplomarbeit.....	146
8.2	Teilnehmerliste	149
8.3	Zahlenmäßige Erfassung der Beratungseinrichtungen der Bundesregierung von 2000-2003 (inklusive BMSK)	152

VORWORT

*„Neue Herausforderungen sind wunderbare Gelegenheiten, Neues
über sich selbst zu erfahren“*

(Ernst Ferstl)

**Danke für eure wunderbare Begleitung: Andi, Thomas, Gerald, Rita, Daniela,
Sonja, Barbara, Moni, Gabriela, Günther, Brigitte**

EINLEITUNG

In dieser schwerpunktmäßig empirisch orientierten Arbeit soll ein breiter Überblick über die Funktion und Form der österreichischen Politikberatung gegeben werden. Mein zentrales Forschungsinteresse gilt dabei der Rolle von Expertenkommissionen im sozialpolitischen Entscheidungsprozess. Die „Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Sozialsystems“ und die „Kommission zur Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems“ dienen als Anlassfälle für eine vergleichende empirische Fallstudie. Mein Forschungsinteresse beruht weitgehend auf meiner Annahme, dass in der ersten Regierungsperiode ÖVP/FPÖ (04.02.2000–28.03.2003), der von Regierungsseite selbst propagierte „neue Regierungsstil“ unter anderem seinen Niederschlag im Einsatz von Expertenkommissionen im Bereich der Sozialpolitik findet. Durch den Einsatz von Expertenkommissionen in der österreichischen Sozialpolitik wurde ein „neuer Weg der wissenschaftlichen Regierungsberatung“ abseits der akkordierten Sozialpartner für die untersuchte Regierungsperiode beschritten. Aus diesem Anlass ist die – meine Forschung zugleich leitende - Frage zu stellen, welche Funktionen Expertenkommissionen im sozialpolitischen Entscheidungsprozess übernehmen. Genauer formuliert, ist zu fragen, **ob und in welcher Form** verschiedene Funktionszuweisungen der Regierungskommissionen anhand der Nutzung und Verwendung der Beratungsleistung erkennbar werden.

Im Folgenden wird dargelegt, welche Vorgangsweise sich für die Beantwortung der Forschungsfrage anbietet und wie die Arbeit aufgebaut ist.

Eine erste theoretische Betrachtung der Politikberatung fokussiert drei Themenbereiche. Zu Beginn dieser Arbeit werden unterschiedliche begriffliche Auffassungen von Politikberatung allgemein und im speziellen für Österreich vorgestellt. Daran anschließend wird die sozialwissenschaftliche Politikberatung ausgeleuchtet, wobei exemplarisch Modellvorschläge (lineare und komplexe Modelle der Politikberatung), verschiedenen Funktionen (politik- und problemdefinitionbezogene Funktionen) und die Organisation von Politikberatung (interne und externe Beratungseinrichtungen der Politikberatung) analysiert werden. Eine grafische Darstellung der Organisationsformen unterschiedlicher Beratungseinrichtungen wird gewählt, um eine Einordnung meines Untersuchungsgegenstands, die der Expertenkommissionen, zu ermöglichen. Daran anknüpfend werden Expertenkommission überblicksartig, länderspezifisch (Großbritannien, Amerika, Schweiz, Österreich), anhand ihrer Organisationsformen (dauerhaft oder ad-hoc) und auf ihre Arbeitsweise hin untersucht.

Die eigentliche Forschungsleistung dieser Arbeit stellt die Analyse zweier Fälle dar. In Kapitel zwei werden die Methode des teilstandardisierten Interviews zur Fallrekonstruktion angewandt, Primär- und Sekundärquellen der Dokumentenanalyse unterzogen und eine quantitative Auswertung von Primär- und Sekundärquellen aufgezeigt. Darauf folgen im Kapitel drei Analysen der „Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Sozialsystems“ und „der Kommission zur Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems.“ Bei beiden Fällen wird deren Begründung und Einsetzung, die Arbeitsweise und Kommunikation, die mediale und öffentliche Wahrnehmung, die Verwendung und der Stellenwert der Expertise untersucht, und eine erste Funktionsbestimmung vorgenommen.

Im vierten Kapitel und letzten Kapitel werden beide Expertenkommissionen miteinander verglichen und abschließend geprüft, welche der verschiedenen Modellkonstruktionen und die damit verbundenen Funktionsbestimmung auf die untersuchten Fallstudien zutreffen.

1. THEORIE

1.1 Begriffsbestimmung Politikberatung

Politikberatung kann unabhängig von ihren verschiedenen Erscheinungs- und Wirkungsformen, allgemein als eine Informationsdienstleistung im weitesten Sinne verstanden werden (vgl. Janning 1996: 65).

Bei der Durchsicht der verwendeten Literatur fällt auf, dass Politikberatung als Begriff durchaus inflationär verwendet wird. Wenngleich hinter diesem Wort nur ein Sammelbegriff steckt, so gilt es festzuhalten, dass der Begriff Politikberatung viele verschiedene Begegnungsformen von Politik und Wissenschaft beschreibt. Daraus resultierend lässt sich kein generalisierter Beratungsbegriff formulieren. Diese Situation ergibt sich sowohl aus der anhaltenden theoretischen Diskussion als auch durch das Fehlen einer inhaltlichen Festlegung des Begriffs in der Praxis (vgl. Krevert 1993: 8f.). Althaus teilt diese Ansicht, indem er schreibt, dass eine Generalisierbarkeit des Begriffs Politikberatung für die Forschung ein wirklichkeitsfernes Unterfangen sei (vgl. Althaus 2004: 37). Obwohl die Systematisierung des Begriffs Politikberatung nicht möglich erscheint, wird nichtsdestoweniger für diese Arbeit eine Typologisierung in drei große Teilbereiche vorgenommen. Es wird zwischen der kommerziellen Beratung, dem darin verankerten Lobbyismus als interessen geleitete Beratung und der auf wissenschaftlicher Forschung basierender Beratung unterschieden. Für alle drei Typologien kann in der Praxis festgestellt werden, dass sie in ihrer Reinform nicht vorliegen. Im Anschluss an jede vorgestellte Begriffsdefinition werden Befunde auf diesen Gebieten für Österreich erläutert.

1.1.1 Kommerzielle Politikberatung

Althaus formuliert die kommerzielle Politikberatung als „ein Angebot einer professionellen Dienstleistung.“ Es steht in der

„kommerzielle[n] Politikberatung– unabhängig von den gemeinwohlorientierten Verlautbarungen auf den Webseiten der Berufsvereinigungen- vor allem das privatwirtschaftliche Interessenverhältnis zwischen Auftraggeber und Politikberater im Vordergrund.“ (vgl. Müller 2006: 91)

Dieser Politikberatungstypus findet sich vor allem im Arbeitsfeld der Public Affairs¹ und in der Beratung durch kommerzielle Beratungshäuser (Unternehmensberatungen)². Nach Michalowitz wird Public Affairs-Beratung als Instrument der Interessenvertretung verstanden. Public Affairs Berater sind gewöhnlich Lobbyingagenturen mit dem Ziel politischer Beratung, oder Rechtsanwaltskanzleien (Michalowitz/Tálos 2007: 93). Für kommerzielle Beratungshäuser wird den Autoren Bill und Falk zufolge zwischen Beratungsfeldern, die Umsätze lukrieren (Verwaltungsmodernisierung, strategische Neuausrichtung öffentlicher Einrichtungen, Gutachten) und Beratungsfeldern zur Positionierung des eigenen Unternehmens in der Öffentlichkeit (politische Kommissionsarbeit, Pro Bono-Aktivitäten, persönliche Beratung) unterschieden (vgl. Bill/Falk 2006: 293). Lobbyingagenturen können sowohl als reine Beratungsunternehmen, in Anlehnung an eine Unternehmensberatung als auch als Anbieter von Public Relation Dienste in Erscheinung treten (Michalowitz/Tálos 2007: 93).

Lindner zeigt eine klare Unterscheidung zur wissenschaftlich Politikberatung auf:

„Die Nachfragerseite entsprechender Leistungen erhoffen sich im Vergleich zur wissenschaftlichen Politikberatung stärker praxisbezogenes und umsetzungsorientiertes Wissen, gegebenenfalls Referenzlösungen aus Unternehmen sowie die Unabhängigkeitsinteressen von Partikularinteressen.“ (Lindner 2005: 80)

Für die kommerzielle Politikberatung kann als wichtiges Merkmal festgehalten werden, dass angewandtes Wissen zur Verfügung gestellt wird. Es handelt sich hier, nach Wagner, lediglich um ein Outsourcing von Leistungen, die traditionell die Ministerialbürokratie oder die Stäbe von Parteien und Organisationen erbringen sollen (vgl. Wagner 2004: 21f.). Lindner bemängelt an der Ausübung der kommerziellen Politikberatung ihre fehlende Wissenschaftlichkeit, anerkennt aber, dass es Bestrebungen gibt, diesen Mangel durch das Prinzip der Interdisziplinarität und der sorgfältigen Auswahl von Nachwuchskräften aufzubrechen (vgl. Lindner 2005: 80).

¹Public Affairs (PA) vereint die Instrumente Lobbying, Public Relation und Werbung, um als strategisches Management zur Lösung von Schnittstellenproblemen (Politik, Wirtschaft und Gesellschaft) für Regierungen, Länder, Institutionen usw. in den Vordergrund zu treten. Ziele der Public Affairs Beratung sind die Verbesserung des allgemeinen wirtschaftlichen Klimas durch die Beeinflussung von Politik und Öffentlichkeit und die Begrenzung negativer Auswirkungen in Politik und Öffentlichkeit (vgl. Radunski 2006: 315).

²Die „Top 40“-Beratungsunternehmen in Europa wiesen 1999 eine Umsatzquote von 47, 4 % auf. Für Österreich fehlt es an verlässlichen Daten (vgl. Kreisky 2007: 21).

1.1.2 Lobbyismus als eigenständige Form der kommerziellen Politikberatung³

Lobbyismus wird nach Lösche als eine spezifische Form der Politikberatung bezeichnet und von Seiten der Beratenden als Instrument der Interessenvertretung verstanden. Der Begriff Lobbyismus beschreibt dem Ursprung nach, eine dem Plenarsaal vor gelagerte Wandelhalle (die Lobby), in der Vertreter von Unternehmen, Interessensgruppen und anderen Organisationen (die Lobbyisten) versuchten die Parlamentarier von den von ihnen vertretenen Interessen zu überzeugen und zu beeinflussen (vgl. Lösche 2007: 334).

„Lobbyisten sind mithin Akteure (auf der Ebene von “politics“), die im Rahmen bestimmter formeller, aber auch informeller Institutionen (“polity“) bestimmte Inhalte (“policies“)oder auch Personen durchsetzen oder verhindern wollen.“ (Lösche 2007: 335)

Lobbyismus kann auf nationaler, supranationaler oder internationaler Ebene stattfinden und sich auf alle Instanzen, die beispielsweise ein Gesetzentwurf durchläuft, beziehen (vgl. Lösche 2007: 335). Für die europäische Ebene, werden nach Michalowitz und Tálos drei unterschiedliche Typen von Interessensvermittler erläutert: die Interessengruppen (kollektive Interessenvertretung in Form von formellen und informellen Verbindungen auf nationaler und/oder europäischer Ebene), In-Haus-Lobbyisten (direktes Lobbying über individuelle Interessensgruppen) sowie Public Affairs Agenturen (kommerzielle Lobbyisten). Neben diesen drei Typologien existieren noch weitere lose Formen kollektiven und individuellen Handelns, worauf jedoch für diese Arbeit nicht weiter Bezug genommen wird (vgl. Michalowitz/ Tálos 2007: 73)

Verbände	In-Haus-Lobbyisten	Politische Berater
Dachverbände von Verbänden oder Firmen	Direkt von Firmen angestellte Lobbyisten	Externe, beratende Lobbyisten (temporär)
z.B. BusinessEurope, UEAPME, BEUC, ORGALIME, CEFIC	z.B. UNILEVER, Deutsche Telekom, Siemens, Telekom Austria	z.B. BSMG Adamson, GPC, Hill und Knowlton,

(Tabelle Lobbyistentypen: übernommen von Michalowitz 2007: 74)

Lobbyisten werden in erster Linie als eine Art politischer Referenten für ihre Arbeitgeber, Verbandsmitglieder oder Kunden verstanden. Die Tätigkeit eines Lobbyisten umfasst

³ „[...]auf geschlechtsneutrale Phrasierungen wird verzichtet, zumal Wissenschaft, Politik und Politikberatung, Wirtschaft und Unternehmensberatung nach wie vor männlich bestimmte Berufsrealitäten darstellen. [...] das Beharren auf männliche Kodierungen passiert nicht kritiklos. Durch ihre Verwendung soll männliche Hegemonie im Feld der Politikberatung sichtbar gemacht werden.“ (Kreisky 2007: 11)

unabhängig davon ob er in einer Agentur-, oder einem Verband arbeitet, die politische Analyse, die Strategieentwicklung und den Einsatz von Maßnahmen. Wobei die politische Analyse (politisches Monitoring) den größten Teil der Lobbyingtätigkeit einnimmt (vgl. Busch-Janser et. al. 2007: 87). Der Begriff des Lobbyismus selbst ist nicht unumstritten, er polarisiert⁴. Der Versuch einer wertneutralen Definition des Lobbyismusbegriffs findet sich bei Wintermann, wenn er davon ausgeht, dass der Lobbyismus eine freie Vertretung aller vorhandenen Interessen ermöglicht (Wintermann 2004). Alemann und Eckert beschreiben den Lobbyismus als Schattenpolitik. In Anlehnung an den Begriff der Schattenwirtschaft⁵ werden helle Aktionsfelder des Lobbyismus (legitime Formen der Interessenvermittlung und der politischen Willensbildung) von den dunklen Aktionsfeldern (Nötigung, Erpressung und Korruption) unterschieden. Dazwischen liegen Grauzonen, welche als größte Problemzonen des Lobbyismus verstanden werden, da die Akzeptanz bestimmter politischen Verhaltenweisen differiert (vgl. Alemann/Eckert 2006: 4-7). Alemann und Eckert schlagen für die Analyse eine wertneutrale Definition des Lobbyismus vor, wobei vier Aspekte untersucht werden: Die Organisationsform, die Adressaten, die Inhalte und Ideologien sowie die Aktionsformen des Lobbyismus (vgl. ebd. 3f.). Für die Organisationsform kann festgestellt werden, dass neben den Verbänden als klassische Akteure der Interessensvertretung in den letzten beiden Jahren weitere Akteure in Erscheinung getreten sind. Dazu zählen wie bereits von Michalowitz und Tálos⁶ ausgeführt, Rechtsanwaltskanzleien, klassische Unternehmensberatungen, neu entstandene Agenturen für Public Affairs, freie Berater sowie in jüngster Zeit auch transnationale Konzerne, die ihre Interessen zunehmend eigenständig verwalten wollen (vgl. Lösche 2007: 336). Die Organisationsform selbst wird nicht als entscheidend für die Probleme des Lobbyismus angesehen. Auch der zweite zu untersuchende Aspekt der Adressaten des Lobbyismus (Parlament, Regierung, Parteien, Medien, Interessenvertretungen und Öffentlichkeit) werfen kein grundsätzliches Legitimationsproblem auf, da alle Zielgruppen für die Interessenbeeinflussung durchaus akzeptabel erscheinen (vgl. Alemann/Eckert 2006: 5). Werden Inhalte und Ideologien der Interessensvertretungen im Politikberatungsprozess klar als Eigeninteressen und nicht als Gemeinwohlinteresse postuliert so liegt auch hier keine illegitime Vorgehensweise des Lobbyismus vor (vgl. Alemann/Eckert 2006: 5). Entscheidend für die Analyse des

⁴Lobbying wird noch immer als eine heimliche Macht starker Interessen verstanden, welche oftmals den Anspruch einer legitimen demokratischen Interessensvertretung verliert und der illegalen Einflussnahme bis hin zur Patronage und Korruption bezichtigt wird (vgl. Leif/Speth 2000: 8f.).

⁵Die Schattenwirtschaft bezeichnet die Gesamtheit der privatwirtschaftlichen Aktivitäten die nicht oder nur teilweise in die Sozialproduktrechnung eingehen, und für die nicht oder nur teilweise Steuern abgeführt werden obwohl sie steuerpflichtig sind.

⁶Michalowitz/Tálos 2007: 74

Lobbyismus sind seine Aktionsformen welche sowohl in hellen, in dunklen als auch in grauen Aktionsfeldern⁷ seine Ausgestaltung finden.

Kommerzielle Politikberatung in Form von Lobbying weist im Gegensatz zur wissenschaftlichen Politikberatung oft eigenständige Berufsverbände mit spezifischen Ethikkodizes auf. Auf amerikanischer Ebene ist dies in Form der AAPC⁸ und auf europäischer Ebene in Form der SEAP⁹ (Code of conduct) festgeschrieben.

1.1.3 Kommerzielle Politikberatung in Österreich

Für die kommerzielle Politikberatung in Österreich zeigt sich, dass durch die lange vorherrschenden korporatistischen Strukturen der österreichischen Interessenvermittlung, der Beratungsmarkt für Public Affairs (PA) im Vergleich zu Deutschland relativ langsam wuchs. In den 1980er-Jahren traten vereinzelt Akteure im PA-Markt auf. Mit dem österreichischen Beitritt zur Europäischen Union veränderte sich diese Situation und es entstand ein Nischenmarkt für neue Formen der lobbyistischen Interessenvermittlung. Für die Interessensvertretung der Verbände bedeutete der EU Beitritt eine Einengung ihrer traditionell vorhandenen Handlungs- und Verhandlungsspielräume. Dadurch bedingt bröckelte das institutionelle Netzwerk der österreichischen Sozialpartnerschaft. Lobbying wurde aufgrund des Bedeutungsverlusts der traditionellen korporatistischen Interessensvermittlung für die Verbände zunehmend wichtiger (Michalowitz/Tálos 2007: 377). Für die letzten 10 bis 15 Jahre konstatieren die Autoren Michalowitz und Tálos eine Herausbildung neuer lobbyistischer Formen von Interessenvermittlung, dazu zählt unter anderem die Institutionalisierung der PA- Agenturen, wobei diese ausschließlich von Wien aus operieren (vgl. Michalowitz/Tálos 2007: 372). Die Professionalisierung des Berufsfelds der PA zeigt sich anhand der Gründung von zwei Branchenverbänden¹⁰, die sich in ihrem inhaltlichen Verständnis von PA unterscheiden (vgl. Lederer/Neugeschwandtnr 2006: 585f.). Nach Angaben von Michalowitz und Tálos zählen diese Verbände (ALPAC und PASA) Mitglieder aus 22 Agenturen. Weniger klar erscheint die Rolle neuer Akteur einzelner Unternehmensvertreter (vgl. Michalowitz/Tálos 2007: 372).

„Gemäß der Einschätzung von PolitikerInnen und VerbändervertreterInnen haben insbesondere die größeren, ehemals staatsnahen Unternehmungen ihre Tätigkeit um

⁷siehe weiter oben im Text die Ausführungen zu Lobbyismus als Schattenpolitik.

⁸American Association of Political Consultants

⁹Society of European affairs professionals

¹⁰ALPAC; PASA.

das Aufgabengebiet des innenpolitischen und internationalen Lobbyings erweitert“ (Michalowitz/Tálos 2007: 372).

Der vermehrten lobbyistischen Tätigkeit ehemals staatsnaher Unternehmen, liegt die Tatsache zugrunde, dass einzelne Unternehmen ihre spezielle Interessen (sowie deren kommunikative Aufbereitung) eigenständig vertreten sehen wollten, unabhängig ihrer Interessenvertretung im Zuge der Sozialpartnerschaft. Aber auch die Verbände selbst begannen die Dienste der Individualvertretungen, vorrangig deren Öffentlichkeitsarbeit, in Anspruch zu nehmen um sich stärker im nationalen sowie internationalen Kontext zu positionieren. Daraus entstanden punktuelle Kooperationen mit PA-Agenturen (Michalowitz/Tálos 2007: 377). Unterschiede der lobbyistischen und der korporatistischen Interessenvermittlung für Österreich werden von Michalowitz und Tálos aufgezeigt:

„Der große Unterschied zwischen den in Österreich agierenden Politikberatungsagenturen und den sozialpartnerschaftlichen Verbänden besteht in der rein wirtschaftlichen Verbindung zu ihren Kunden. Während Verbände für ein bestimmtes mitgliedschaftliches Interesse stehen, geht es bei der Arbeit von Agenturen um die Ausführung eines bezahlten Auftrags für eine Kundin oder einen Kunden.“ (Michalowitz/Tálos 2007: 377)

Des Weiteren sind die einzelnen Agenturen im Vergleich zu Verbänden stärker international vernetzt. Für Österreich können sowohl die Branchenverbände selbst, als auch die Agentur Plenon Publico¹¹, Kovar&Köppel¹² sowie die Agentur Ecker und Partner¹³ exemplarisch genannt werden. Für PA in Österreich gilt, dass im Gegensatz beispielsweise zu Deutschland, typische Professionalisierungsmerkmale wie ein Branchenverband der heimischen Politikberater sowie einschlägige Ausbildungsangebote (mit wenigen Ausnahmen¹⁴) fehlen (vgl. Lederer/Neugeschwandtner 2006: 582).

„Als Business gibt es political consulting in Österreich kaum. Es gibt einige Personen und das war's.“ (Hofer 2005 zit. In: Lederer/Neugeschwandtner: 2006:582)

Etwas differenzierter wird die Entwicklung der Interessenvermittlung von Michalowitz und Tálos beschrieben, wenn sie davon ausgehen,

¹¹<http://www.publicaffairs.cc> (letzter Zugriff am 25.04.2009)

¹²http://www.publicaffairs.cc/kkpac/kkNeu/ns/stat_kk.html (letzter Zugriff am 25.04.2009)

¹³<http://www.eup.at> (letzter Zugriff am 25.04.2009)

¹⁴Auf universitärer Ebene wird seit 2007 die erste Lobbying- und Public Affairs- Ausbildung in Österreich in Form des postgradualen Master Studiums Public Communication an der Universität Wien angeboten.

„ [...]dass sich in Österreich ein um neue AkteurInnen erweitertes, spezifisches Arrangement der Interessensvermittlung entwickelt hat, das eine Zwischenform zwischen Korporatismus und Lobbyismus darstellt.“ (Michalowitz/Tálos 2007: 386)

Bezug nehmend auf die Darstellung der kommerziellen Politikberatung in Österreich darf ein wesentlicher kommerzieller Beratungssektor, der jener empirischen Wahlforschung nicht unerwähnt bleiben. Empirische Wahlforschung als eine kommerzielle Politikberatungsform beginnt für Österreich ab 1960, im Vergleich zu anderen westeuropäischen Demokratien, relativ spät (vgl. Blecha/Gmoser/Kienzel: 1964). Die Großparteien (ÖVP/SPÖ) beauftragten am häufigsten das Institut für Empirische Sozialforschung und das Fessel-GFK Institut für die politische Meinungs- und Wahlforschung. Den Autoren Karlhofer und Pelinka folgend, sind diese Bindungen aber in den letzten Jahren aufgrund abnehmender Parteienstaatlichkeit gelockert worden (vgl. Karlhofer/Pelinka 2008: 457f.).

1.1.4 Wissenschaftliche Politikberatung

Obwohl keine einheitliche Begriffsdefinition vorherrscht, stellt Krevert fest,

„dass die politischen Instanzen nicht nur an einer sachverständigen Beratung im Sinne einer bloßen Tatsachenberatung interessiert sind, sondern von den jeweiligen Auskunftspersonen und Kooperationspartner durchaus auch Wertungen und Meinungen erwarten.“ (Krevert 1993: 11)

Um beide Beratungsformen (die sachverständige Beratung und die normative Beratung) zu verdeutlichen, sollen die Erwartungshaltungen der Politik den Erwartungshaltungen der Wissenschaft gegenübergestellt werden. Nicht selten kann in diesem Zusammenhang ein Spannungsverhältnis beobachtet werden, da die Politik den Machterhalt und die Wissenschaft die Wahrheitsfindung als wichtigste Rationalitäten anführen. Diese unterschiedlichen Systemlogiken oder -rationalitäten können nach Weingart nicht vollständig aufgelöst werden (vgl. Weingart: 2001). Weingart geht in seiner Analyse der wissenschaftlichen Politikberatung davon aus, dass ein asymmetrisches Verhältnis in Bezug auf Wissen zwischen Berater und Beratenem besteht. Wenn im bisherigen Verlauf dieser Erörterung die Rede von unterschiedlichen Systemlogiken von Wissenschaft und Politik war, so wurde nicht nach den unterschiedlichen Handlungsorientierungen (Bezug nehmend auf die Systemlogiken) gefragt. Nach Weingart ergibt sich ein Grundproblem der wissenschaftlichen Beratung aus der Tatsache, dass wissenschaftliches Wissen nach

Kriterien der innerwissenschaftlichen Relevanz produziert wird, ohne es auf die Kriterien politischer Relevanz zu beziehen. Für den wissenschaftlichen Beratungsprozess muss erkannt werden, dass sich Beratungswissen vom wissenschaftliche Wissen insofern unterscheiden muss, dass es im Gegensatz zu diesem Wissen zugleich, sachlich richtig, belastbar, politisch nutzbar und realisierbar sein muss. Je besser die Kriterien innerwissenschaftlicher und politischer Relevanz zusammengeführt werden, desto höher ist die Qualität der Beratung einzustufen (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 17). In Bezug auf die wissenschaftliche Politikberatung führen Weingart und Lentsch weiter aus, dass der wissenschaftliche Experte in seinen Handlungsorientierungen anderen Normen verpflichtet als der beratene Entscheidungsträger (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 45). Wissenschaftliche Politikberatung fokussiert nicht primär den Informationsdefizitausgleich, vielmehr wird die sachverständige Beratung mit der normativen Beratung verknüpft (ebd. 2008: 45). Als Beispiel kann das dreigliedrige Stufenmodell einer wissenschaftlichen Politikberatung nach Krevert angeführt werden (vgl. Krevert 1993: 13).

1. Stufe: Vermittlung von Sachwissen

Dies beinhaltet deskriptive und explikative Aussagen über tatsächliche Gegebenheiten und entspricht somit einer umfassenden Bestandsaufnahme des jeweiligen Forschungsgegenstandes.

2. Stufe: Vermittlung von Normativwissen

Die sachliche Bestandsaufnahme wird in dieser Stufe durch die Abgabe von Empfehlungen und Warnungen aufgrund der subjektiven Einschätzungen seitens der Wissenschaftler erweitert.

3. Stufe: Entwurf von Zukunftsbildern

Es handelt sich hier bereits um die Ausarbeitung und Vermittlung komplexer Aussagesysteme. Es werden die vorhandene Situation analysiert, frühzeitige Entwicklungstendenzen angeführt sowie politische Handlungsspielräume eröffnet.“ (Krevert 1993: 13).

Wird bei Kreverts Definition der wissenschaftlichen Politikberatung ein besonderes Augenmerk auf die Vermittlung wissenschaftlichen Wissens unter Berücksichtigung der Erwartungshaltungen von Politik und Wissenschaft gelegt, so wählt Cassel einen anderen Zugang. Ihre Definition wissenschaftlicher Politikberatung beschreibt eine strikte

Trennung zwischen der Politikberatung und der Politikerberatung.¹⁵ So müssen die Interessen der Entscheidungsträger (Politikerberatung) sowie die Interessen der Öffentlichkeit (Politikberatung) als zwei eigenständige Adressaten verstanden werden. Wissenschaftliche Politikberatung wird als öffentliches Gemeingut verstanden, das dazu dient,

„[...]die Bürger einer Jurisdiktion darüber aufzuklären, mit welchen politischen Maßnahmen sie ihre gemeinsamen Interessen durchsetzen können.“ (vgl. Cassel 2003: 9)

Diese Beratung soll einfach und verständlich für jeden Bürger aufbereitet sein. Wissenschaftliche Politikberatung nach Cassel soll politische Entscheidungsprozesse transparent gestalten und den Einflussbereich öffentlicher Interessen besser aufzeigen, um alternative Handlungsoptionen aus Sicht des Einzelnen besser bewerten zu können (vgl. Cassel 2003: 9ff). Daraus ergibt sich laut Cassel ein entscheidender Vorteil sowohl für die breite Öffentlichkeit als auch für politische Entscheidungsträger:

„Wenn in der breiten Öffentlichkeit Problemzusammenhänge erkannt werden und dadurch die Akzeptanz für bestimmte Problemlösungen zunimmt, kann es auch für Politiker interessant sein, solche Vorschläge stärker zu berücksichtigen.“ (vgl. Cassel 2003: 10)

Bei der Politikerberatung steht die personenzentrierte Betrachtungsweise im Vordergrund. Der Politiker und dessen Wiederwahlinteressen bilden den thematischen Schwerpunkt der Beratung. Im Zuge der Politikerberatung wird wissenschaftliches Wissen großteils zur Verteidigung der eigenen politischen Position und im Kampf um Einfluss und Macht, bezogen auf das staatliche Handeln, eingesetzt.¹⁶ Diese Form der Beratung sollte nach Ansicht Cassels zeitlich befristet sein, um ein Handeln seitens des Beraters im eigenen Interesse – zu Lasten der wissenschaftlichen Seriosität – zu verhindern (vgl. Cassel 2003: 9-12). Trotz der unterschiedlichen Ausprägungen der wissenschaftlichen Politikberatung ist vor allem eine Gemeinsamkeit feststellbar. Es wird bei den vorgestellten Autoren (Krevert und Cassel) eine Erfolgsoptimierung der Beratungssituation für beide Seiten (den Berater und den Adressaten der Beratung) angestrebt. Wissenschaftliche Politikberatung fordert eine bewusste Abgrenzung zum Lobbying und zur kommerziellen Beratung, um Irritationen in der Legitimation der politischen Ziel- und Entscheidungsfindung zu

¹⁵Susanne Cassels Ansätze entwickelten sich aus einer wirtschaftswissenschaftlichen Sichtweise, wobei in der Regel von wirtschaftspolitischen Betrachtungen ausgegangen werden muss.

¹⁶ Nach Weingart und Lentsch würde es sich in diesem Fall nicht um wissenschaftliche Politikberatung, sondern um eine Gesellschaftsberatung handeln, welche die Autoren per Definition als Kommunikation wissenschaftlicher Befunde mit potenziell politischer Relevanz von der wissenschaftlichen Politikberatung abgrenzen (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 45).

vermeiden. Den Autoren Cassel, Weingart/Lentsch und Krevert folgend, begründet sich der Bedarf an wissenschaftlicher Politikberatung durch die zunehmende Komplexität sozialer und ökonomischer Sachzusammenhänge und dem daraus resultierenden unzureichenden Fachwissen der politischen Entscheidungsträger. Des Weiteren wird im Kontext der Diskussion um die Wissensgesellschaft wissenschaftliche Politikberatung als neuer Wissenstypus¹⁷ wahrgenommen, der bestimmte Merkmale aufweist und sich in den unterschiedlichen Modellen der wissenschaftlichen Politikberatung widerspiegelt¹⁸. Es entstehen neue Orte der Wissensproduktion, die Orientierung an der Wahrheit verlagert sich zu Gunsten der Problemorientierung und transdisziplinäre Forschung sowie projektförmige Expertisenproduktion stehen im Vordergrund. Zuletzt wird darauf hingewiesen, dass eine erweiterte Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft besteht (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 19f.). Wissenschaftliche Politikberatung ist somit ständig in Abhängigkeit vom gesellschaftlichen Wandel zu begreifen. Nach 1945 werden für westliche Demokratien drei Wellen wissenschaftlicher Politikberatung erfasst. Eine „aufklärungszentrierte Diskussion“, die kritisch unter dem Signum einer Verwissenschaftlichung der Politik steht. Die zweite Phase erfasst das Aufkommen der „Verwendungsforschung“, welche als Reaktion auf die erste Phase gelesen werden kann und die tatsächliche politische Praxis in den Vordergrund der Beratung stellt (vgl. Kreisky 2007: 17). Kritisch wird diese Phase bei Bechmann betrachtet:

*„Indem Forschung zunehmend in Wirtschaft, Politik und Kultur nachgefragt wird und in diesen Systemen Leistungen übernimmt, gewinnt der Verwendungskontext wissenschaftlichen Wissens an Bedeutung. Diese Entwicklung überschreitet die wissenschaftstheoretische Position, die den Entdeckungszusammenhang (context of discovery) und den Rechtfertigungszusammenhang (context of justification) streng unterscheidet. Wenn Entdeckungs- und Rechtfertigungskontext zusammen fallen, dann ist auch Forschung nicht mehr allein in der Lage, das Wissen und seine Verwendungsweisen (Expertisen) mithilfe seiner eigenen Qualitätsstandards und Evaluationsmechanismen (wie beispielsweise peer review) zu kontrollieren.“
(Bechmann 2006: 16)*

Für die gegenwärtige Phase, die unter dem Begriff der „Wissensgesellschaft“ geführt wird, wird die Bedeutung der gesellschaftlichen Kräfte hervorgehoben und kritisch als „Vergesellschaftung“ von Politik bezeichnet. Wissen wird entgrenzt, von demokratischen

¹⁷ Dieser Wissenstypus wird in der Literatur unter dem Namen post normal Science (Functowitz/Ravetz: 1990), Mode 2 (Gibson et al. 1994, Nowotny et al 2004) regulatory science, (Jasonoff 1999), mandated science (Salter/ Levy 1988) post academic science (Hunt/Shackely 1999) : in Weingart/Lentsch 2008: 19

¹⁸ Dies gilt im Speziellen für die komplexen Modellen der wissenschaftlichen Politikberatung. Siehe Kapitel 1.2.1

Kontrollzwängen entkoppelt und als Dienstleistung reduziert und kommodifiziert (vgl. Kreisky 2007: 17).

1.1.5 Wissenschaftliche Politikberatung in Österreich

Wichtige Beiträge der wissenschaftlichen Politikberatung in Österreich in geschichtlicher Betrachtung liegen nur sehr begrenzt vor. Es kann daher für Österreich festgehalten werden,

„[...]dass bislang weder die Hochphase der Politikberatung noch dessen Vorgeschichte und Nachfolgeperioden zum Gegenstand systematischen Forschens der Historiker gemacht worden ist.“ (Rudloff 2004: 25)

Eine der wenigen Betrachtungen der wissenschaftlichen Politikberatung liegt von Lachmayer vor, der das Beiratssystem in Österreich von seinem Bestehen an bis 2003 analysiert. Österreichische Beiräte als wissenschaftliche Einrichtung der Politikberatung in Österreich können eine lange Tradition vorweisen, die bis in die Monarchie zurückreicht (vgl. Lachmayer 2003: 17). Als Vorläufer der Beiräte werden die Staats- oder Geheimräte genannt. 1760 wird durch die Kaunitzsche Reform von Maria Theresia ein Staatsrat zur Beratung der Monarchin geschaffen (vgl. ebd. 21). Die revolutionären Umbrüche der Jahre 1848 -1849 tragen zur Errichtung des Reichsrats für den Monarchen und die Minister bei. Dieser Rat, anfänglich mit vorbereitenden Aufgaben in der Gesetzgebung betraut, entwickelt sich von 1860 bis 1867 letztlich zum Organ des heutigen Gesetzgebers (vgl. Lachmayer 2003: 21). Ende des 19. Jahrhunderts wird ein Trend weg von der universellen Beratung (auf den Monarchen ausgerichteten) hin zur speziellen Beratung (auf die Ministerien ausgerichtet) deutlich. Soziale und gesellschaftliche Um- und Aufbrüche jener Zeit sowie eine fortschreitende Technologisierung tragen zur Entstehung von Fachbeiräten bei. Durch die darauf folgenden gesellschaftlichen Ausdifferenzierungen und soziale Änderungen werden externe Experten notwendig. Wirtschaftliche und berufliche Selbstverwaltungen tragen wesentlich zur Entstehung von Beiräten bei. Layer setzt sich um die Jahrhundertwende mit dem Beiratswesen auseinander, unterscheidet die fachmännischen Beiräte (Sachverständige) von den Interessentenbeiräten (Interessensvertretungen) und führt über 50 verschiedene Beiräte im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Verwaltung an (vgl. Layer 1905: 436-466). Mit Beginn der ersten Republik setzt sich dieser Trend zum beratenden Kollegialorgan¹⁹ fort. Unklar

¹⁹Ein Kollegialorgan bezeichnet ein „Organ, bei dem die Willensbildung durch mehrere Personen erfolgt“ (Lachmayer 2003: 34).

bleibt die Stellung der Beiräte in der Zwischenkriegszeit, im Austrofaschismus sowie im Nationalsozialismus, da hierzu kaum wissenschaftliche Forschungsberichte vorliegen. Gab es Anfang der 1970er-Jahre noch einige wenige Forschungseinrichtungen, so wurden Ende der 70er- und 80er-Jahre zahlreiche kleine Forschungsgruppen und Institute gegründet (vgl. Kreisky 2008: 20). Kreisky stellt fest, dass spätestens mit 1986 ein neokommerzieller Beratungsaufschwung einsetzt, wobei Beratungswissen ein immer stärker werdender Warencharakter attestiert und es immer seltener als Allgemeingut wahrgenommen wird. Ab 1995 verliert die Auftragsforschung der Bundesministerien an Bedeutung und der Einfluss der kommerziellen Beratungsverträge steigt ab dem Jahr 2000 kontinuierlich an²⁰ (vgl. Kreisky 2007: 20ff.). Kramer beschreibt den Rückgang der Nachfrage unabhängiger wissenschaftlicher Politikberatung:

„Die Einschätzung, dass die politischen Verantwortlichen in Österreich relativ wenig Interesse an unabhängiger sozial- und politikwissenschaftlicher Politikberatung haben, wurde von den meisten interviewten Professoren und Professorinnen der österreichischen Politikwissenschaft bestätigt. Die Personen, auf die die Vertreter der politischen Klasse in Österreich vor allem hörten, deren Rat sie bei uns vor Entscheidungen suchen würden, seien neben MitarbeiterInnen aus dem Parteiapparat vor allem „politisch verlässliche ExpertInnen“ in den Meinungsforschungsinstituten. Das sozialpolitische Expertisen-Reservoir werde, obwohl die Sozialpartnerschaft innenpolitisch und durch das Mehrebenensystem der Europäischen Union unter Druck geraten sei (was vor allem für die Arbeitnehmerseite gilt) immer noch stark nachgefragt, auch wenn sie ihren dominanten Einfluss verloren hat.“ (Kramer 2007: 247)

Diese Aussage wird durch eine Umfrage gestützt, die zeigt, dass die Bereitschaft zur Berücksichtigung wissenschaftlicher Expertisen begrenzt ist. Am aktivsten werden Politiker von der Fraktion (82%), den Sozialpartnern (78%) und den Mitarbeiterbüros der eigenen Partei (67%) beraten. Wissenschaftliche Institute (42%) und Universitäten (13%) belegen hier die hinteren Ränge (vgl. Lederer/Neuschwandtner 2006: 574ff.).

Privat finanzierte Think Tanks der Politikberatung bilden in Österreich die Ausnahme, da die Annahme vorherrscht, dass eine unabhängige Position der Beratungsinstitutionen am besten durch eine staatliche Grundfinanzierung sichergestellt wird (vgl. Harauer 2000, zit. In: Lederer/Neuschwandtner 2006: 576) Durch die im Regelfall vorhandene Mehrheit der Regierungsparteien im Nationalrat und eine starke Fraktionsdisziplin haben zur Parteilinie alternative Lösungsvorschläge ein geringes Durchsetzungspotential. Grundsatzpolitische

Abteilungen der Sozialpartner und der politischen Parteien decken größtenteils den Bedarf an wissenschaftlicher Expertise ab²¹ (vgl. ebd.: 578).

1.1.6 Fazit

Wurde eingangs die Politikberatung als Informationsdienstleistung definiert, so zeigt sich anhand der Darstellung der kommerziellen und der wissenschaftlichen Politikberatung deutlich, dass die Informationsleistung mitunter nicht mehr im Vordergrund der jeweiligen Beratungsform steht. Bei beiden Formen der Beratung wird die Information mit der subjektiven Bewertung des Beraters verknüpft. Die kommerzielle Politikberatung wird bei Weingart und Lentsch unter dem Begriff der political consultancy (Strategie- oder Prozessberatung) subsumiert. Es handelt sich nach Ansicht der beiden Autoren bei dieser Form der Beratung um keine wissenschaftliche Beratung der Politik. Ebenso wird die Gesellschaftsberatung²² als eine Form der Politikberatung davon ausgeklammert, da nach Ansicht der Autoren Weingart und Lentsch noch umstritten ist, ob es sich bei dieser um eine Beratung handelt, da sie weder einen klaren und eindeutig identifizierbaren Adressaten noch ein spezifiziertes Ziel der Beratung aufweisen kann (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 17).

1.2 Sozialwissenschaftliche Politikberatung

Um die theoretische Debatte sozialwissenschaftlicher Politikberatung einzugrenzen, werden aus forschungsökonomischen Gründen nur die politikwissenschaftliche, die soziologische und die wirtschaftswissenschaftliche Perspektive der Politikberatung herangezogen. Dies führt zu einem Ausschluss kommunikationswissenschaftlicher, juristischer, natur- und ingenieurwissenschaftlicher Perspektiven der Politikberatung.²³

²¹Diese Expertenmacht ergibt sich beispielsweise aus der Gründung des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen, welcher zwar heute weitgehend an Einfluss verloren hat, aber auf deren Experten in geänderten Beratungsformen zurückgegriffen wird.

²²Die Gesellschaftsberatung beschreibt eine ohne einen Auftrag an die Politik oder die Öffentlichkeit gerichtete Kommunikation wissenschaftlicher Institute, Think Tanks oder NGOs. Mit dem Begriff Gesellschaftsberatung wird also nur die Kommunikation wissenschaftlicher Befunde mit potentiell politischer Relevanz bezeichnet (Weingart/Lentsch 2008: 17f.). Diese Form der Beratung wird u.a. bei Leggwie (2007) ausführlich erörtert.

1.2.1 Politikberatungsmodelle

Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit sind ständig aufeinander angewiesen. Dennoch ist deren Verhältnis zueinander in den Sozialwissenschaften nicht unumstritten²⁴. Eine der ältesten Abhandlungen dazu stammt von Jürgen Habermas. Seine Ideen liegen zwar bereits über 40 Jahre zurück, haben aber viele Politiktheorien und die Sozialwissenschaften bis heute geprägt. Von Anfang an war seiner Ansicht nach der moderne Staat auf das Fachwissen geschulter Beamter angewiesen, was bereits von Max Weber als bürokratisierte Herrschaft moderner Staaten begriffen wurde (vgl. Habermas, 1968: 120f.). Habermas unterscheidet zwischen drei grundlegenden Modellen der Politikberatung: dem dezisionistischen, dem technokratischen und dem pragmatischen Modell. Lompe merkt an, dass diese Denkschemata in ihrer reinen Form in der Praxis aber nicht anzutreffen sind (vgl. Lompe 1966: 27). Diese Modelle können als duale Modelle der Politikberatung verstanden werden.

1.2.1.1 Lineare Modelle der Politikberatung

In den Konzeptionen der linearen Politikberatungsmodelle herrscht im Wesentlichen ein Verständnis von der Wissensproduktion im Sinne des Mode-1 vor²⁵. Ihre Organisationsform wird durch hierarchische Disziplinen determiniert. Innerhalb des dualen Modells findet eine Abschirmung jeglicher gesellschaftlicher Beteiligung statt und eine Verantwortung gegenüber der Gesellschaft wird in diesen Modellen nicht kommuniziert. Die Produktion von Wissen erfolgt dauerhaft und nicht zielgerichtet. Als duale Modelle der Politikberatung werden für diese Arbeit das dezisionistische, das technokratische und das pragmatische Modell erläutert.

1.2.1.1.1 Dezisionistisches Modell

Das dezisionistische Modell kann vom lateinischen *decidere* (entscheiden) abgeleitet werden und beschreibt die Dominanz der Entscheidungen in Erkenntnis- und

²⁴Die angeführte Unterteilung in Wissenschaft und Politik stellt eine starke Vereinfachung dar. Tatsächlich so Weingart und Lentsch, richtet sich ein Großteil der Beratung auf die Referentenebene der Ministerien, wo sich nicht Politiker und Wissenschaftler gegenüberstehen. De facto kann von akademisch ausgebildeten Gesprächspartnern mit einem gegenseitigen Verständnis für wissenschaftliches Denken gesprochen werden. Allerdings, und hier wird wieder auf diese begriffliche Vereinfachung zurückgegriffen, sind die in den Einschätzungen des Beratungswissens, letztlich wieder an der Systemlogik der Politik orientiert (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 44).

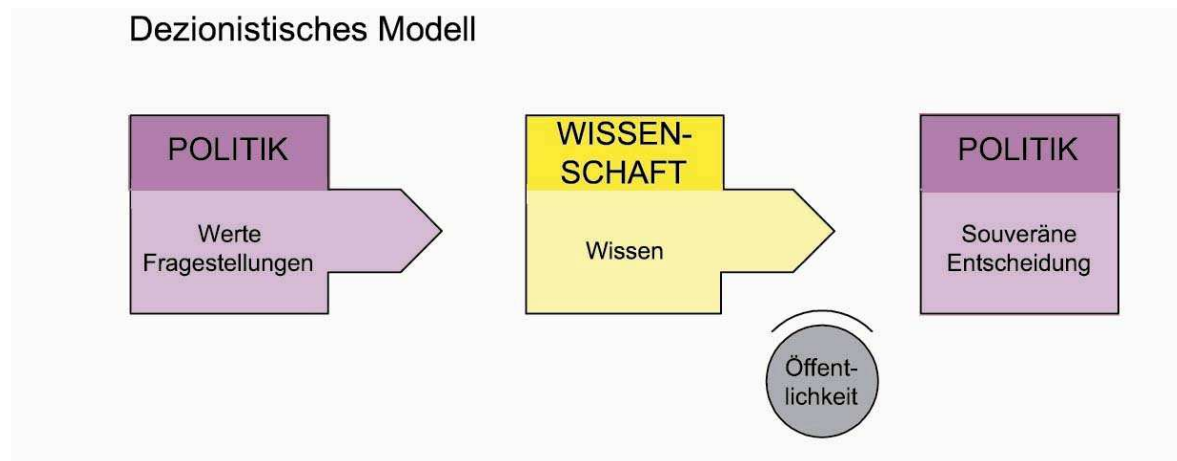
²⁵Herrscht ein lineares Modell von Politikberatung vor so werden Politik und Wissenschaft als klar abgegrenzte Systeme betrachtet. Mode-1 und Mode-2 stellen alte und neue Formen der Wissensproduktion gegenüber. Mit „Mode 1“ wird nach die Summe an kognitiven und sozialen Normen, welche die Produktion und Diffusion von Wissen determinieren, bezeichnet. Die Wissensproduktion im Mode 1 wird als akademisch, disziplinär, homogen, hierarchisch und konservativ charakterisiert (Gibson et al.: 1994).

Handlungsprozessen gegenüber wert- und/oder rational begründeten Entscheidungen (vgl. Nohlen 2002: 143). Das dezisionistische Modell steht den Wissenschaftsauffassungen des Neopositivismus²⁶ sehr nahe (vgl. Lompe 2006: 25-28; Lompe 1966: 43ff.). Eine in dezisionistischen Modellen getroffene Entscheidung ist souverän und zeichnet sich dadurch aus,

„dass aus ihr ein Gesetz hervorgeht, ohne dass sie einem Gesetz folgt“(ebd. 2006: 3).

Im Rückgriff auf Max Weber stellt Habermas fest, dass im dezisionistischen Modell eine strikte Trennung zwischen der Funktion des Sachverständigen und der Funktion des Politikers und eine klare Trennung zwischen Werten und Wissen vorgeschrieben sind. (vgl. Habermas 1966: 121; Weingart 2001: 13) Dem Sachverständigen fällt somit lediglich die Rolle des Lieferanten²⁷ wissenschaftlichen Wissens zu, dies geschieht weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit (Heinrichs 2002: 44) Dem Politiker obliegt die gesamte Entscheidungsmacht (vgl. Lompe 1966: 43-48). Die Aufgabe der Öffentlichkeit besteht nur in der politischen Entscheidungslegitimation (vgl. Habermas 1967: 126). Dieses Modell ließ sich schließlich aber nicht mehr aufrechterhalten, da die Trennung der Wert- und Lebensfragen von der Sachproblematik als zu abstrakt eingestuft wurde und sich der

„Sachzwang der Spezialisten gegen die Dezision der Führer durchsetzte.“(Habermas 1976: 122)



²⁶Neopositivismus: Als Aufgabe der Wissenschaft wird allein die Beschreibung des Verhaltens der Gegenstände ihres Objektbereichs und deren Erklärung und Prognose angesehen. Wobei die Prognose als dominiert gilt (vgl. Lompe 1966: 43ff.).

²⁷Lompe sieht in der Rolle des Lieferanten ein weiteres Problem, da hier die Frage gestellt werden muss, inwieweit der Wissenschaftler Informationen geben darf oder muss (vgl. Lompe 1966: 44).

1.2.1.1.2 Technokratisches Modell

Der im dezisionistischen Modell bereits besprochene Sachzwang²⁸ äußerte sich auch in der Befürchtung, dass das überlegene Wissen der Spezialisten zur völligen Abhängigkeit der politisch Handelnden führe und wissenschaftliches Wissen verstärkt politischen Machteinfluss ausüben könne (vgl. Weingart 2001: 137).

*„Die Abhängigkeit des Fachmanns und Politikers scheint sich umgekehrt zu haben.“
(Habermas 1967: 122)*

Diese Entwicklung wird im technokratischen Modell festgehalten. Technokratie kann stark vereinfacht als eine Herrschaft der Sachverständigen verstanden werden. Oft taucht in diesem Zusammenhang auch der Begriff der Expertokratie (Herrschaft der Experten) auf. Der Staat avanciert im technokratischen Modell zum Vollzugsorgan wissenschaftlicher Expertise und besitzt nur eine fiktive Entscheidungstätigkeit (vgl. Habermas 1967: 122).

„Die neue Welt ist wissenschaftlich begründet, die auch inhaltlich durch die Wissenschaft bestimmte Zivilisation hängt ganz und gar vom Funktionieren von Wissenschaft und Technik ab.“ (Lompe 2007: 27)

Die technokratische Konstellation überlagert die Sachgesetzlichkeit der politischen Entscheidungsmacht.

*„Das Problem der politischen Entscheidungsfindung wird in einem wissenschaftlich begründeten Entscheidungs determinismus aufgelöst. Der Kausalzusammenhang determiniert letztendlich die einzige, sichere und beste politische Lösung. Entscheidungsprämissen entstehen hier, wie in älteren technokratischen Modellen auch, im Beratungsprozess selbst. Sie sind Folge des technisch Machbaren.“
(Schluchter 1980: 28)*

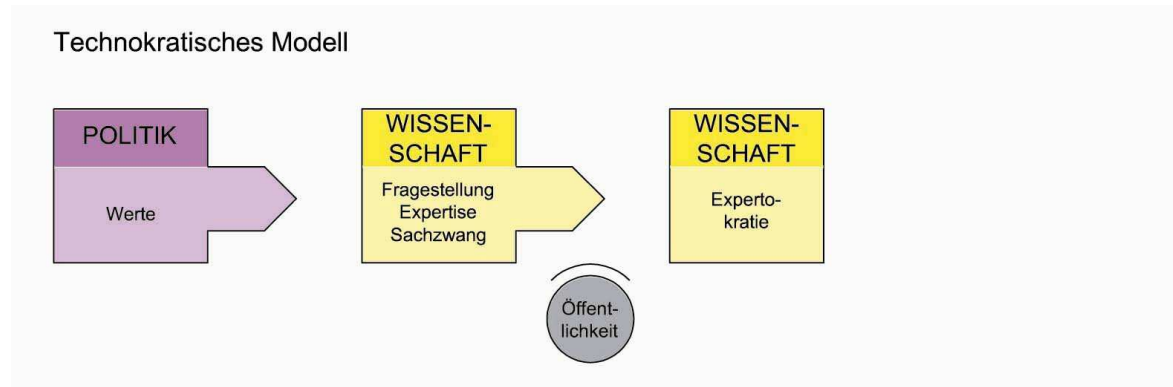
Eine weitere gedankliche Fortführung des technokratischen Diskurses findet sich bei Schelsky²⁹, der durch die neue Entscheidungssituation im technokratischen Modell die Macht von Personen über Personen obsolet werden lässt (vgl. Schelsky 1965: 349-480). Daraus resultierend bedarf es keiner demokratischen Willensbildung mehr, da diese durch die Sachgesetzlichkeit vollständig ersetzt wird.

„Politik wird weggeregelt.“ (Lompe 1966: 31)

²⁸Siehe Seite 23

²⁹ Schelsky galt als einer der wichtigsten Vertreter für das technokratische Modell in Deutschland.

Lompe schlussfolgert, dass das technokratische Modell im Kern als antidemokratisch angesehen werden kann (vgl. ebd. 1966: 28), da Politik im Sinne einer normativen Willensbildung aus diesem Rahmen fällt und sie in den Rang eines Hilfsmittels für die Unvollkommenheit des technischen Staates degradiert wird (vgl. ebd. 2007: 27).



1.2.1.1.3 Pragmatisches Modell

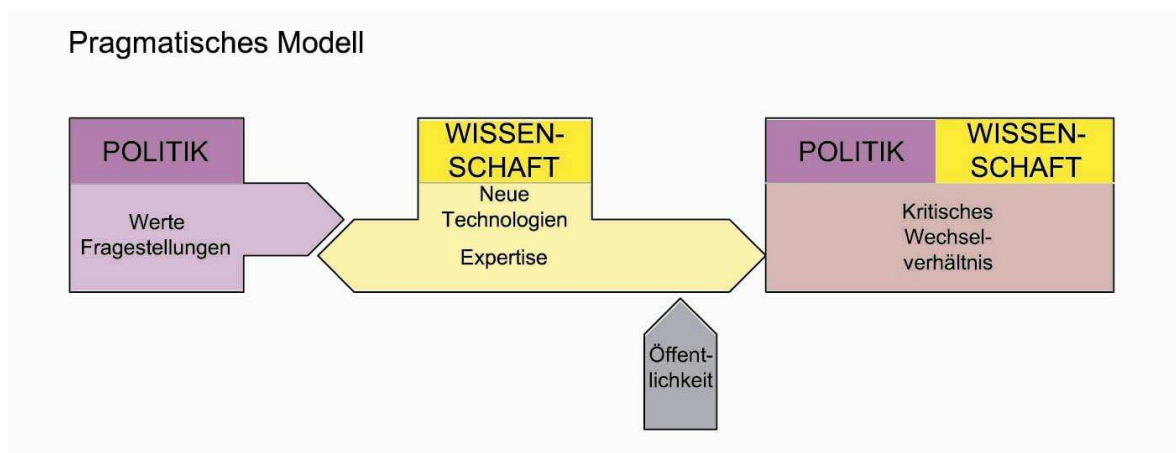
Die geäußerte Kritik an den beiden vorangegangenen Modellen soll mit dem **pragmatischen Modell** nach Habermas überwunden werden. Die strikte Trennung der Funktion des Sachverständigen und des Politikers wird aufgehoben und durch ein kritisches Wechselverhältnis ersetzt. Dadurch soll eine wechselseitige Aufklärung erreicht werden:

„[...]Vielmehr scheint eine wechselseitige Kommunikation derart möglich und nötig zu sein, dass andererseits wissenschaftliche Experten die Entscheidung fällenden Instanzen ‚beraten‘ und umgekehrt die Politiker die Wissenschaftler nach Bedürfnissen der Partei ‚beauftragen‘.“ (Habermas 1967: 127)

Dieses Modell impliziert den wissenschaftlichen Diskurs politischer Wertentscheidungen und wird über Wertsysteme und die Entwicklung neuer Technologien gesteuert. Das pragmatische Modell verfolgt einen Mittelweg durch den Einbezug aller Akteure (Wissenschaft, Politik, „kritikfähige Öffentlichkeit“ nach Habermas). Anhand dieser Einbindung tauchen Übersetzungsschwierigkeiten besonders zwischen dem wissenschaftlichen und dem politischen Akteur auf. Es handelt sich um die „Interpretation“ und um die „intellektuelle Klärung“ des politisch Gewollten. Die Lösung des Übersetzungsproblems kann als erster Schritt einer erfolgreichen Beratung angesehen werden (vgl. Lompe 1966: 120). Dieser „Übersetzungszwang wissenschaftlicher Information“, so Habermas, birgt das Potenzial in sich, den Kommunikationsprozess zwischen der Öffentlichkeit und der Wissenschaft zu fördern. (vgl. Habermas 1967: 139–

143) Nach Weingart gleicht dieses Modell dem realistischen Beratungsprozess am ehesten (Weingart 2001: 138f.). Kritisch zeigt sich jedoch Habermas im Hinblick auf die praktische Umsetzung des pragmatischen Modells.

„Diese prinzipiellen Erwägungen sollten aber freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass die empirischen Bedingungen für die Anwendungen des pragmatischen Modells fehlen. Die Entpolitisierung der Masse der Bevölkerung und der Zerfall einer politischen Öffentlichkeit sind Bestandteile eines Herrschaftssystems, das dazu tendiert, praktische Fragen aus der öffentlichen Diskussion auszuschließen. Der bürokratisierten Ausübung der Herrschaft entspricht vielmehr eine demonstrative Öffentlichkeit, die bei mediasierte Öffentlichkeit für Zustimmung sorgt.“ (Habermas 1968: 138f.).



Für alle bekannten, linearen Modelle der Politikberatung gilt, dass sie in ihrer Reinform in der Praxis nie verwirklicht worden sind. Die kritische Auseinandersetzung mit den Modellen kann als Reflexion über Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Beiträge zur Politik angesehen werden. Die unterschiedlichen Auffassungen praxisrelevanten Wissens sowie die Frage der Trennbarkeit der politischen von der wissenschaftlichen Funktion haben aber die wissenschaftliche Forschung bis heute bereichert. (vgl. Lompe 2007: 26f.).

1.2.1.2 Komplexe Modelle der Politikberatung

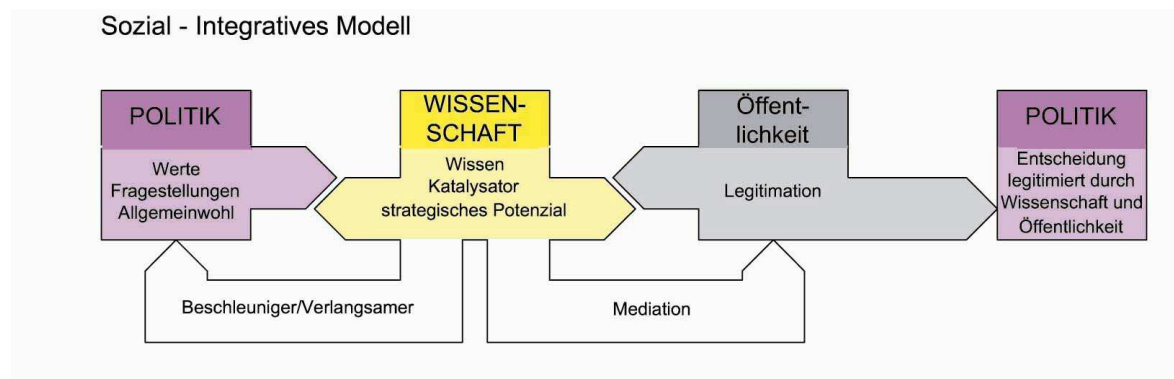
Die vorangegangenen linearen Modelle dienen als „historische Basismodelle“ für komplexe Modelle der Politikberatung und werden, darauf aufbauend, um weitere Akteure ergänzt.³⁰ Innerhalb der Ansätze der jüngeren Politikberatungsforschung ist festzuhalten, dass ein lineares Modell von Wissenschaft und Politik nicht mehr aufrechterhalten werden

³⁰Im Kern dreht sich die aktuelle Diskussion über Politikberatung tatsächlich um die Aufweichung oder gar Auflösung des linearen Modells.

kann, da jenes Verhältnis laut Weingart vor allem eine wertfreie Wissenschaft sowie eine politische Neutralität von Experten voraussetzen würde (vgl. Weingart 2001: 139f.). Komplexe Modelle der Politikberatung unterscheiden sich im Verständnis der Wissensproduktion im Mode-1 und Mode-2. Wird in linearen Modellen von einer Wissensproduktion im Mode-1 (old production of knowledge) gesprochen, so trifft auf die komplexen Modelle die Wissensproduktion im Mode- 2 (new production of knowledge) zu.³¹

1.2.1.2.1 Sozial-integratives Modell

Renn gilt als Begründer des sozial-integrativen Modells. Angelehnt an das pragmatische Modell nach Habermas werden im sozial-integrativen Modell vor allem die Rolle der Wissenschaft als Katalysator betont sowie das strategische Potenzial der Wissenschaft hervorgehoben. Durch den wissenschaftlichen Input kann die Wissenschaft die Rolle eines „Beschleunigers“, aber auch eines „Verlangsamers“ im Konfliktverlauf einnehmen, um in weiterer Folge eine Vorgehensweise zu entwickeln, die von allen Beteiligten als fair und von Außenstehenden als legitim erachtet wird. Dieser Eingriff darf aber weder den Ausgang eines Konflikts vorherbestimmen noch darf dieser zu Lasten anderer verändert werden. Der Sozialwissenschaft wird in diesem Kontext eine mediiierende sprich vermittelnde Rolle zugeschrieben (vgl. Renn 1985: 125ff.).



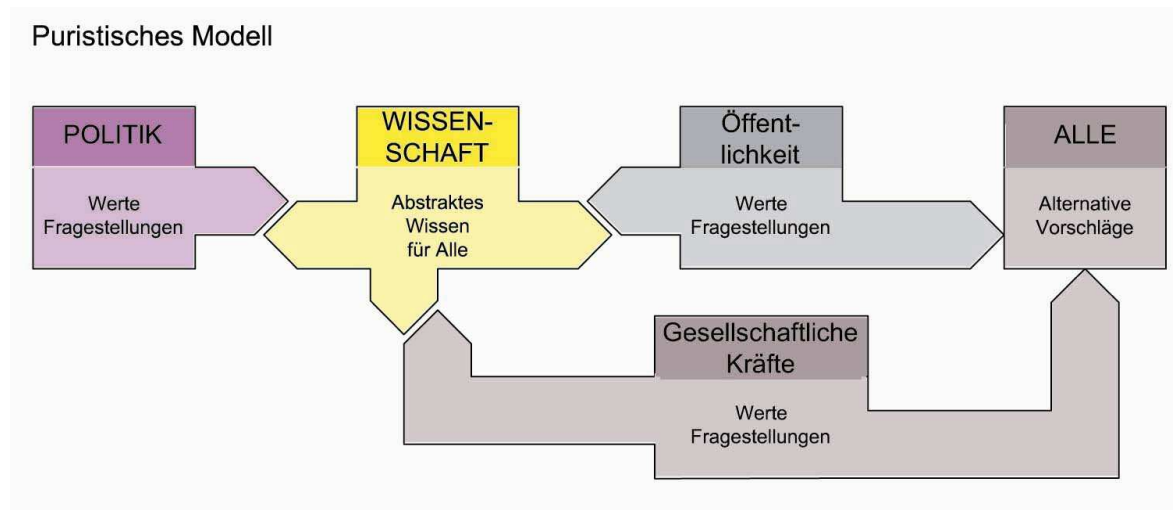
1.2.1.2.2 Advokaten-Modell

Das Advokaten-Modell, ebenfalls nach Renn, geht von der Annahme aus, dass Wissenschaftler ihre Expertise im Sinne des Auftraggebers erstellen. Die Ergebnisse der

³¹Die Produktion von Wissen im Mode-2 ist anwendungsorientiert, transdisziplinär, heterogen und antihierarchisch. Interdisziplinäre, kurzfristig zusammengestellte, Forschungsteams arbeiten mit PraktikerInnen gemeinsam an einem speziellen Problem. Die Wissensproduktion wird reflexiver und gegenüber der Gesellschaft rechenschaftspflichtig. (vgl. Gibbons M. et al.1994)

Expertise dienen vor allem der wissenschaftlichen Legitimation im Interesse des Mandanten. Der Auftraggeber stärkt seine Position und kann die Expertise zusätzlich als Beitrag der Wissenschaft für das Allgemeinwohl postulieren. Dieser strategische Einsatz von wissenschaftlicher Expertise kann aber durch die Gegenexpertise, durch formale Kritik oder durch die Infragestellung des Expertenstatus hinterfragt werden (vgl. Renn 1985: 123).

1.2.1.2.3 Puristisches Modell



1.2.1.2.4 Modell einer diskursiven Beratung

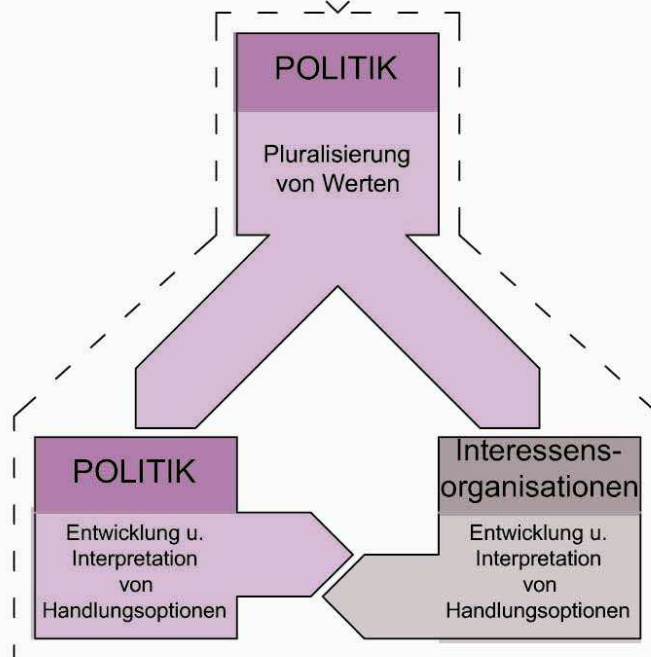
Renn stellt fest, dass eine Pluralisierung von Werten mit einem gleichzeitigen Bedeutungsverlust von integrativen Institutionen einhergegangen ist und entwickelt das Modell der diskursiven Politikberatung. Ähnlich dem pragmatischen Modell nach Habermas versucht das diskursive Modell Werte und Interessen in die Entscheidung mit einzubinden. Seiner Meinung nach sind drei Diskurse notwendig, um eine erfolgreiche Beratung zu gewährleisten. Der erste Diskurs erfolgt auf der Wissensebene. Wissensgrundlagen werden erstellt, um eine möglichst wirklichkeitsgetreue Abbildung und Erklärung eines Phänomens darzustellen. Als primäre Zielgruppe werden die wissenschaftlichen Politikberater angesehen. Der zweite Diskurs kann als Beratungs- bzw. Reflexionsdiskurs bezeichnet werden. Er dient vor allem dazu, Wertigkeiten verschiedener Politikoptionen zu bestimmen bzw. deren Interpretation vorzunehmen. Als Endergebnis des angesprochenen Diskurses sollte die Entwicklung von Handlungsoptionen stehen, die im Zusammenspiel mit Vertretern von pluralen Werten und Interessengruppen erarbeitet werden. Nur anhand dieser Vorgehensweise kann von einer diskursiven und reflexiven Beratung gesprochen werden. In der letzten Phase des Diskurses, dem Gestaltungsdiskurs, erfolgt eine Bewertung und Konkretisierung der vorgeschlagenen Handlungs- und Lösungsoptionen unter Einbezug zivilgesellschaftlicher Gruppen sowie gemischter Beratungsgremien. Diese drei Diskursebenen bilden nach Renn das Gerüst einer soliden Politikberatung (vgl. Renn 1999: 545ff.).

Diskursives Modell

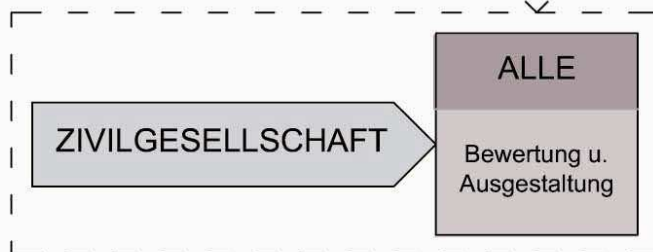
1. Diskurs



2. Diskurs



3. Diskurs

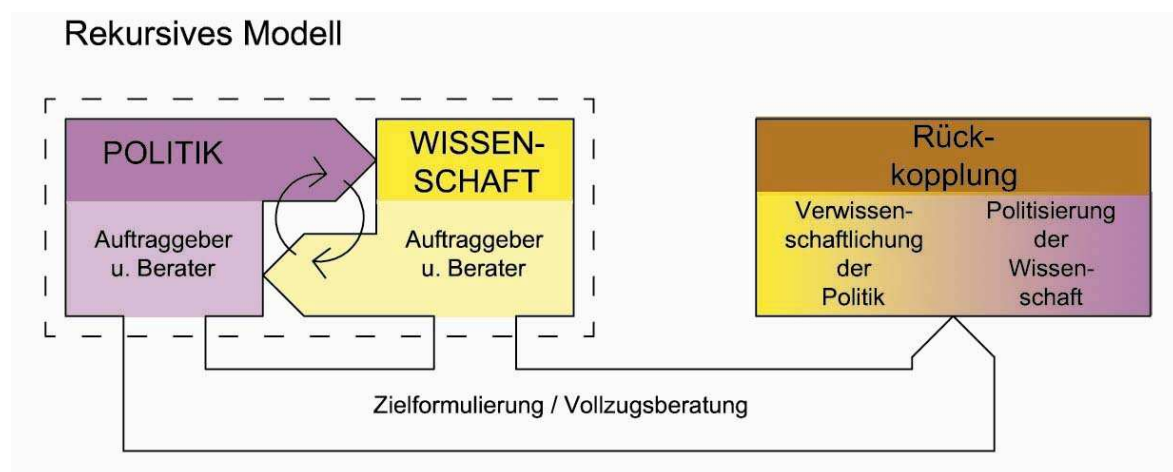


1.2.1.2.5 Rekursive Beratung

Weingart plädiert für ein rekursives Modell der Politikberatung (vgl. Weingart 2001: 139–150), da die politische Zielformulierung und die Vollzugsberatung faktisch miteinander verwoben sind³². In diesem Modell werden die Prozesse von Wissenschaft und Politik rückgekoppelt, indem sie zwei idealtypische Stadien³³ durchlaufen.

- Die Wahrnehmung eines Problems kann sowohl durch die Wissenschaft als auch durch die Politik erfolgen.
- Im Zuge des politischen Prozesses können von der Wissenschaft wahrgenommene Probleme zu politisch relevanten transformiert und an die Wissenschaft mit der Forderung nach weiteren Untersuchungen weitergegeben werden. Im umgekehrten Fall führt bereits die scientific community die Problemanpassung durch und gibt sie an die politischen Akteure weiter (vgl. Weingart 2001: 139ff.).

Weingart sieht in der Rückkopplung wissenschaftlicher und politischer Prozesse den Vorteil, dass die Autorität von Experten nicht länger als Gefahr³⁴ wahrgenommen wird. Diese enge Kopplung birgt das Risiko in sich, dass politische Gestaltungsansprüche und ihr Bedarf an wissenschaftlicher Legitimation immer stärker zunehmen und der Wissenschaft eine Politisierung droht.



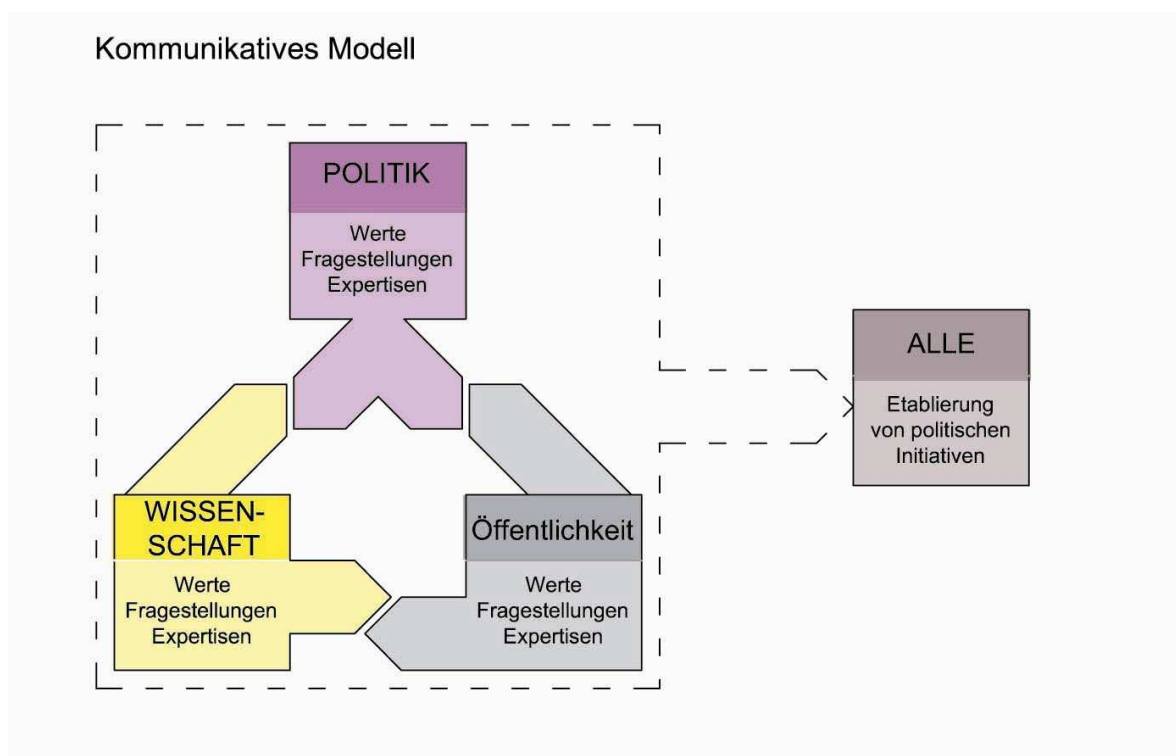
³²Diese Feststellung manifestiert sich in der Begrifflichkeit einer Verwissenschaftlichung der Politik, d.h.: Desto stärker die Wissenschaft in politische Handeln mit einbezogen wird, desto stärker werden auch ihre Position und die Entwicklung der Problemdefinition.

³³Idealtypisch daher, da sie weder zeitlich noch institutionell von einander getrennt werden können.

³⁴Die Expertokratie, eine Gefahr, die im technokratischen Modell besonders hervorgehoben wird.

1.2.1.2.6 Kommunikatives Modell der wissenschaftlichen Öffentlichkeitsberatung

Dieses von Krevert (vgl. ebd.1993: 289ff.) entwickelte Modell fußt auf den Überlegungen einer gleichberechtigten Kooperation von Akteuren aus Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit. Die Akteure setzen sich heterogen zusammen und werden alle an der Ausgestaltung der Politikberatung (Problemdefinition, Auswahl der Untersuchungsgegenstände, Erarbeitung der Beratungsabläufe, Erstellung von Expertisen, öffentliche Präsentation der Beratungsergebnisse) beteiligt. Das kommunikative Modell nach Krevert soll vor allem die Erarbeitung alternativer politischer Initiativen fördern.



1.2.1.2.7 Integratives Politikberatungsmodell

Ausgehend von den Beobachtungen des Verlustes sicheren Wissens, der Industrialisierung der Wissenschaft, der politischen Funktionalisierung, der öffentlichen Expertenkontroversen sowie der Wertgebundenheit von Experten (vgl. Renn 2002: 5), stellt Heinrichs fest, dass besonders im angelsächsischen Raum in jüngster Vergangenheit neue Analysen und Gestaltungsempfehlungen für die wissenschaftliche Politikberatung vorliegen (vgl. Heinrichs 2002: 55). Eine Tabelle veranschaulicht sowohl

die Charakteristika der integrativen Politikberatung als auch deren Relevanz für den Politikberatungsprozess (Heinrichs 2002: 55).

Charakteristikum	Relevanz
Ausgewogen besetzte Gremien	Experten aus verschiedenen Disziplinen und mit unterschiedlicher Herkunft zusammenzubringen, um Meinungsspektren einzufangen und potenziellen „bias“ auszugleichen. Akzeptanz von Expertenpluralismus, um Bandbreite wissenschaftlich akzeptabler Dateninterpretationen zu gewährleisten und uneindeutige Evidenzen oder ungeprüfte Hypothesen zu erkennen. Dissense offen legen und keinen Konsens auf Kosten von möglichen Interpretationsspielräumen erzwingen.
Natur der Expertise	Offene Kommunikation über die Bedingungen, Grenzen und Möglichkeiten wissenschaftlicher Expertise.
Wissenschaftliche Unsicherheit	Klare Identifizierung und Kennzeichnung von wissenschaftlicher Unsicherheit und Nichtwissen. Unsicherheiten zu Entscheidungsträgern und Öffentlichkeit verständlich kommunizieren. Keine Sicherheit versprechen, die wissenschaftlich nicht gewährleistet werden kann.
Review	Reviewverfahren zur Qualitätssicherung der Expertise und zur Reflexion eines potenziellen „Bias.“
Transparenz	Nachvollziehbarkeit der Verfahrens gewährleisten Dokumente, Studien – insbesondere in Bezug auf wissenschaftliche Unsicherheit – publizieren und leicht zugänglich machen.
Offenheit	Zugänge schaffen für öffentlichen Input über Anhörungen etc. Berücksichtigung öffentlicher Kommentare.
Partizipation	Einbindung von Stakeholdern, um Werte- und Interessenpluralismus gerecht zu werden.

Lokales Wissen	Neben systematischem wissenschaftlichem Wissen lokales Wissen berücksichtigen, um umfassende Wirklichkeitsbeschreibung zu erreichen.
Dialog	Direkte Kommunikation zwischen Experten und Entscheidungsträgern ermöglichen, um Anschlussfähigkeit zu sichern. Experten und Entscheidungsträger hinsichtlich ihrer jeweiligen Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Zusammenarbeit trainieren.

1.2.1.3 Fazit

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass sich ältere Modelle der Politikberatung (Technokratisches-, Dezisionistisches- und Pragmatisches Modell) weitgehend dem Zusammenhang zwischen Politik und Wissenschaft widmen. Andere Quellen der Beratung werden in diese Betrachtungen nicht aufgenommen, dadurch werden die älteren Modelle der heutigen Praxis von Politikberatung kaum gerecht. Die Autoren Renn, Lentsch, Weingart, Heinrichs und Krevert entwickelten in jüngerer Zeit neue Modelle der Politikberatung wobei zusätzliche Akteure (Öffentlichkeit, Medien, Interessenvertretungen) im Politikberatungsprozess berücksichtigt wurden. Es wird somit davon ausgegangen, dass bei der Theoriebildung zur Politikberatung statt linearer Modelle künftig komplexe Modelle der Politikberatung zum Einsatz kommen. Abschließend sollte für die angeführten Modelle der Politikberatung darauf hingewiesen werden, dass die Politikberatung durch eine Reihe von Einrichtungen und Akteuren geleistet wird, die im Gegensatz zu den vorgestellten Modellen nicht dem Wissenschaftssystem zugerechnet werden. Diese Einrichtungen werden im Kapitel 1.2.4 erläutert.

Für die Ermittlung der zentralen Funktionen von Expertenkommissionen werden die angeführten theoretischen Modelle der Politikberatung mit den im Anschluss beschriebenen Funktionsweisen anhand der im Kapitel 1.2.6 dargestellten Expertenkommissionen verknüpft.

1.2.2 Funktionen der wissenschaftlichen Politikberatung

Durch die bereits erwähnten unterschiedlichen Anforderungen, Handlungsorientierungen und Systemlogiken von Politik und Wissenschaft können unterschiedlichste Funktionen³⁵ der Wissenschaft im politischen Entscheidungsprozess identifiziert werden. Es sei aber darauf hingewiesen, dass es im Verlauf eines Beratungsprozesses zu einer Verflechtung von verschiedenen Funktionsweisen kommen kann. Daraus resultiert eine Vielfalt an Beratungsformen unterschiedlichster Funktionskombinationen (vgl. Brown/Lentsch/Weingart 2006: 56f.). Für die folgenden Aufzählungen werden die empirischen Untersuchungsergebnisse von Pregernig zu einigen Funktionszuweisungen der österreichischen Politikberatung berücksichtigt, welche dieser anhand von 37 geführten Interviews (mit ausgewählten Personengruppen: Politiker, Interessenvertreter, Verwaltungsbeamte, Wissenschaftler) erläutert.³⁶

1.2.2.1 Grundlagenorientierung

Es handelt sich, wie der Begriff bereits impliziert, um Grundlagenforschungen, die der Politik dazu dienen, sich einen ersten Überblick über veränderte gesellschaftspolitische Bedingungen (zum Beispiel demografisch) zu verschaffen. Es sollte in diesem Zusammenhang ein umfassender Gesamtblick über den jeweiligen Forschungsstand erstellt werden, aufgrund dessen es möglich ist, so genanntes Orientierungswissen zur Verfügung zu stellen.

1.2.2.2 Fachspezifisches Faktenwissen

Dieser Bereich der Beratung deckt die Nachfrage nach konkretem Faktenwissen innerhalb spezifischer Politikbereiche anhand präzise ausgewählter Fragestellungen ab. Diese Beratungen erfolgen meist anhand einer Ziel-Mittel-Analyse.

³⁵ Die unterschiedlichsten Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung wurden aufgrund der Darstellungen von Schneider 1984; Mai 1993; Wewer 2003; Weingart 2001 und 2008; Gohl 2004; Beyme 1984; Krevert 1993; Schmid 2002; Heinrichs 2002; Brown/Lentsch/Weingart 2006; Pregernig 2007; ermittelt und zusammengefasst.

³⁶ Es sei aber darauf hingewiesen, dass bei Pregernig als Anlassfall für seine empirische Analyse lediglich die österreichische Umwelt- und Ressourcenpolitik untersucht wurde.

1.2.2.3 Legitimationsfunktion

Jede politische Entscheidung bedarf der Legitimation. Bei den Autoren Brown, Lentsch und Weingart wird dieser Anspruch in drei Elemente aufgespalten: einen Legitimationsanspruch, der die rationelle Begründung politischer Entscheidungen impliziert sowie den Legitimationsglauben, der die Akzeptanz seitens der Öffentlichkeit beschreibt. Als drittes Element wird die Legalität seitens des Gesetzes verstanden. Wissenschaftliches Wissen hat anhand des aufgezeigten Verständnisses von Legitimation somit eine doppelte Funktion. Einerseits dient es der politischen Problemidentifizierung und ihrer Lösung, auf der anderen Seite soll die Entscheidung zu einer breiten Akzeptanz innerhalb der Öffentlichkeit führen (vgl. Brown/Lentsch/Weingart 2006: 42f.).

1.2.2.5 Feigenblatt- oder Dekorfunktion

Diese Funktion zielt darauf ab, wissenschaftliche Argumente zur Absicherung dessen heranzuziehen, was am besten den eigenen Motiven entspricht (vgl. Wewer 2003: 385). Schneider geht davon aus, dass bei dieser Vorgehensweise das Ziel und der Weg bereits klar definiert sind und die wissenschaftliche Beratung lediglich eine zusätzlich nachgelieferte Bestätigung der politischen Entscheidung darstellt (vgl. Schneider 1984: 303f.) Pregernig stellt fest, dass die nachträgliche Untermauerung politischer Entscheidungen mit wissenschaftlichen Fakten und Argumenten eine häufig geübte Praxis darstellt. Dies zeigt sich nach Pregernig, deutlich in den Beiräten sowie in den parlamentarischen Enqueten. So dienen parlamentarische Enquete-Veranstaltungen dem Autor zufolge, häufig weniger dem fachinhaltlichen Austausch als vielmehr der der öffentlichkeitswirksamen Konfliktaustragung zwischen den verschiedenen parlamentarischen Fraktionen (Pregernig 2007: 69) Auf die Frage, wozu Experten in den Beiräten berufen werden, wurde von Seiten eines Politikers offen „der Vorwand“ als Antwort gegeben (vgl. ebd. 69).

1.2.2.6 Unterstützungs- und Autoritätsfunktion

Ähnlich der Legitimationsfunktion werden in diesem Fall renommierte Wissenschaftlicher oder prominente Beratungsfirmen beauftragt, bestimmte Positionen gegenüber der Öffentlichkeit, den verschiedenen Ressorts oder der Opposition zu begründen und/oder durchzusetzen. Nach Siefken kann diese Funktion auch verwaltungsintern und

regierungsintern genützt werden. Die Anwendung dieser Funktion erfordert eine starke Einflussnahme auf den Beratungsprozess. (vgl. Siefken 2003: 16f.).

1.2.2.7 Zeitgewinn

Es werden weitere Forschungsaufträge vergeben, um den politischen Entscheidungsdruck durch den zeitlichen Aufwand zur Erstellung neuer Forschungsergebnisse zu mindern. Entscheidungen können somit über einen längeren Zeitraum hinausgezögert werden. Besonders in krisenhaften Situationen greifen Verwaltung und Politik auf die Wissenschaft zurück, unter Verweis auf noch ungeklärte wissenschaftliche Fragen werden politische Entscheidungen bewusst verzögert (vgl. Pregernig 2007: 70). Diese Vorgehensweise kann somit als taktisches Kalkül politischen Handelns verstanden werden.³⁷

1.2.2.8 Lückenbüßerfunktion

Sehr überspitzt formuliert impliziert diese Funktion für die Politik die Abgabe von schwierigen politischen Entscheidungen an die Wissenschaft. Daraus ergibt sich ein Zeitgewinn, der im schlechtesten Falle dazu führen kann, dass Entscheidungen bewusst verzögert werden, um fehlenden politischen Führungsmut und eventuell negative Konsequenzen des eigenen politischen Handelns zu verdecken. Aus diesem Grund wird bewusst versucht, die politische Entscheidung auf eine wissenschaftliche Ebene auszulagern. Dies entspricht in weiten Teilen der **Neutralisierungsfunktion**, was bedeutet dass politische Fragestellungen direkt an die Wissenschaft weitergeleitet und die politische Verantwortung an die Wissenschaft abgegeben werden. Kritisch wird dies von Schneider insofern betrachtet, da eine politische Entscheidungs- und Verantwortungsverlagerung zu einer verstärkten Politisierung der Wissenschaft führen kann (Schneider 1984: 303f.). Mit dem Verweis auf "neue wissenschaftliche Erkenntnisse" wird der Politik eine Änderung ihres bis dato vertretenen Standpunkts zu einem bestimmten Thema ermöglicht.

³⁷ Bei Siefken findet sich der Hinweis auf das political timing, durch eine bewusste Verzögerung sollten neue, für bestimmte Akteure verbesserte, Rahmenbedingungen geschaffen werden.

1.2.2.9 Problemerkennungs- oder Prognosefunktion

Wissenschaft solle vorausschauend Probleme erkennen, da die Politik, aufgrund interessenspolitischer Zwänge, selten langfristig denken und agieren könne. Für diesen Fall soll die Wissenschaft einen zukunftsorientierten Blick einbringen (Pregernig 2007: 65). Diese Funktion wird bei Kreverts³⁸ Stufenmodell angesprochen. Zukunftsszenarien werden von der Wissenschaft entworfen, um Problemlagen frühzeitig zu erkennen. Diese Szenarien oder Gutachten werden unabhängig von aktuellen politischen Streitfragen erstellt (vgl. Wewer 2003: 385). Beyme sieht für diese Funktion die Gefahr, dass die Wissenschaft in der eigenen Effizienz erstickt. Dies würde bedeuten, dass Wissenschaftler viele Gutachten und Studien erstellen, ohne auf die politischen Entscheidungskalküle zu achten (vgl. Beyme 1984: 8). Im schlechtesten Fall würde das dazu führen, dass viele der durchgeführten Forschungen nicht weiter beachtet bzw. deren Forschungsergebnisse schlichtweg ignoriert werden. Die Ignoranz seitens der Politik könnte bedeuten, dass viele Wissenschaftler frustriert ihren Rückzug aus der wissenschaftlichen Politikberatung suchen. Dieses Phänomen kann beispielsweise auch in Form des Rücktritts von wissenschaftlichen Mitgliedern innerhalb eines Kommissionsprozesses beobachtet werden.

1.2.2.10 Klärung von Konflikten

Das Einschalten von Moderatoren oder Beratern kann helfen, politisch kontroverse Fragen zu neutralisieren oder/und verhärtete Fronten aufzubrechen (vgl. Wewer 2003: 385). Vor allem bei der Zusammenarbeit vieler unterschiedlicher politischer Akteure liegt der Vorteil darin, dass ein gemeinsamer Lösungsvorschlag zu Gunsten aller Beteiligten erarbeitet werden kann. So nehmen Beratungsgremien wichtige Koordinationsleistungen wahr.

1.2.2.11 Symbolische Funktion³⁹

Wissenschaftliche Politikberatung dient vielfach auch zur Selbstdarstellung politischer Entscheidungsträger. Nach Siefken kann in diesem Zusammenhang politisches Handeln als strategische Symbolpolitik verstanden werden (vgl. Siefken 2003: 18). Die Wissenschaft dient als Instrument einer symbolischen Inszenierung von Politik. Die meist

³⁸ Siehe dazu das Stufenmodell nach Krevert in dieser Arbeit.

³⁹ Die symbolische Funktion von Politik und deren (medien- und öffentlichkeitswirksame) Inszenierung wird ausführlich von den Autoren Deichmann 2007, Edelman 2005, Sarcinelli 1987, beschrieben.

medial- und öffentlichkeitswirksame Inszenierung soll vor allem den Regierungsparteien zugute kommen, um der Bevölkerung den Eindruck des Fortschritts der Regierungsarbeit zu verschaffen. Die symbolische Funktion wissenschaftlicher Beratung deckt vor allem einen Großteil der politischen Werbung ab (vgl. Mai 1999: 662). Innerhalb dieser Funktion wird das strategische Potential der Beratung hervorgehoben, da die Steuerung des wissenschaftlichen Beratungsprozesses durch bereits vorgegebene politische Zielsetzungen und fixe Interessenlagen vorbestimmt ist (Schneider 1984: 303f.).

1.2.2.12 Kritik und Kontrolle der Regierungsarbeit

Jeder Akteur (Öffentlichkeit, Wissenschaft, Politik, Zivilgesellschaft) kann eigene Gegenexpertisen erstellen, um Regierungsentscheidungen/Regierungsprozesse zu kritisieren. Anhand ausgearbeiteter Mängelberichte kann auf das politische Versagen der Entscheidungsträger hingewiesen werden. Voraussetzung für die Kritik- und Kontrollfunktion ist die freie Zugänglichkeit aller Daten (vgl. Wewer 2002: 385f.).

1.2.2.13 Prestigefunktion

Der politische Akteur schmückt sich in diesem Zusammenhang sprichwörtlich mit fremden Federn, wenn Aussagen renommierter Wissenschaftler sowie deren Expertisen hauptsächlich zur Selbstdarstellung genützt werden. Die Politik erhofft sich, vom Ansehen eines „prominenten“ wissenschaftlichen Experten sich in der Öffentlichkeit und in der politischen Debatte zu profilieren. Anhand einer Auswahl prominenter Wissenschaftler wird versucht, die eigene Kompetenzzuschreibung zu untermauern (vgl. Wewer 2002: 385f.). Pregernigs Untersuchungen für Österreich zeigen, dass vor allem Verwaltungsvertreter den Standpunkt vertreten, dass ein Vorschlag in Politik und Öffentlichkeit mehr Akzeptanz findet, wenn er durch eine wissenschaftliche Studie gestützt wird (Pregernig 2007: 74).

1.2.2.14 Evaluierungsfunktion

Im Rahmen der Evaluierungsprogramme sollen Informationen und Empfehlungen auf ihre Effektivität, Effizienz und auf ihre Wirkungszusammenhänge hin überprüft werden. Nicht nur die fachlich-sachlichen Dimensionen werden analysiert und überprüft, sondern zugleich die damit verbundenen Verwaltungs- und Implementationsstrukturen, die sowohl

die öffentliche Verwaltung als auch freie Träger und private Unternehmen mit einschließen.

1.2.2.15 Verhandlungsfunktion

Ähnlich der Konfliktklärungsfunktion wird seitens des Auftraggebers versucht, ausgewählte Instanzen in die Entscheidungsvorbereitung und die Entscheidungsphase mit einzubeziehen. Kompromisse werden in die Beratungsarbeit vorgelagert um Konflikte im eigentlichen politischen Entscheidungsprozess zu vermindern (Pregernig 2007: 72). Dies kann beispielsweise unter Einbezug von Expertenkommissionen, durch politische Stellungnahmen verschiedenster Organisationen oder mithilfe eines wissenschaftlichen Gutachtens geschehen. Ein Vorsitzender eines Landtagsausschuss meinte etwa, dass der Vorteil im Bereich der Expertengruppen darin liege, dass Interessenspositionen verschiedener Akteure aufgezeigt und ausgelotet werden können (vgl. ebd. 2007: 72).

Hier wird die Kritik geäußert, dass in diesen Fällen die parlamentarische Entscheidungsfindung umgangen wird. Bestimmte Akteure werden bereits im Vorfeld des Entscheidungsprozesses ausgeschlossen und somit deren einzige Einflussmöglichkeit im Zuge des gesetzlichen Entscheidungsprozesses gekappt (vgl. Blumenthal 2000: 9-15, Kropp 2003: 329-344). Siefken stimmt dieser Kritik zu, indem er davon ausgeht, dass die Öffentlichkeit in der Regel von den Verhandlungen ausgeschlossen ist (vgl. Siefken 2007: 20). Anhand der aufgezeigten, durchaus unterschiedlichen Funktionen kann davon ausgegangen werden, dass die Funktionen klassischer wissenschaftlicher Beratung nicht lediglich im Bereich der politisch administrativen Entscheidungsvorbereitung, sondern ihren Niederschlag ebenfalls in der konkreten administrativen Umsetzung finden (vgl. Gohl 2004: 200). Dieser unterschiedliche Einsatz von wissenschaftlichem Sachverstand hat die Autoren Brown, Lentsch und Weingart veranlasst, weitere Funktionskategorien aufzustellen; sie wählen die der politik- und der problembezogenen Funktion der Politikberatung. Innerhalb der problembezogenen Politikberatung wird zwischen einer direkten und einer indirekten Beratung unterschieden. Die problembezogene Funktion wird direkt mit der Rationalisierung der politischen Entscheidung bedacht, indem sie wissenschaftlichen Sachverstand als Problemlösungspotenzial anbietet (vgl. Brown/Lentsch/Weingart 2006: 55). Im Gegensatz dazu umfasst die politikbezogene Funktion alle kommunikativen und strategischen Formen der Politikberatung (ebd: 2006: 55f.).

1.2.3 Funktions- und Wirkungsweisen der Politikberatung im Modell des Politikzyklus

Ausgehend von der Annahme, dass aus Sicht des Politikers eine Beratung nur dann als erfolgreich gewertet wird, wenn sie einen bestimmten politischen Zweck erfüllt hat und die Wissenschaft ihren Beratungserfolg über den Einfluss der wissenschaftlichen Ergebnisse auf die politische Entscheidung definiert, muss die Frage nach den verschiedenen Rollen beider Akteure im politischen Beratungsprozess gestellt werden (vgl. Wewer 2003: 386). Um diese Fragestellung zu untersuchen, wird das theoretische Modell des Politikzyklus gewählt, um die vorgestellten Funktion- und Wirkungsweisen sowie die unterschiedlichen Rollenzuschreibungen für Politik und Wissenschaft zu untersuchen. Dieses Modell beginnt bei der Problemdefinition (Zeitpunkt der Wahrnehmung) und geht in die nachfolgende Phase der Agenda Gestaltung (Agenda Setting) über. In der ersten Phase wird entschieden ob das wahrgenommene Problem tatsächlich Gegenstand des politischen Diskurses wird, in vielen Fällen geht dem ein mediales Ereignis voraus.⁴⁰ Die Zeitspanne der Wahrnehmung reicht vom Auftauchen bis hin zur Anerkennung des Problems. Polsby unterscheidet Ideen, die einen langen Zeitraum mit vielen Akteuren durchlaufen (den langsamen „incubated innovations“) von den Ideen die eine kurze Zeitspanne von Auftauchen bis zur Umsetzung einer Idee aufweisen („acute innovations“) (vgl. Polsby 1984: 150-153). Für die Phase der Problemdefinition kann angemerkt werden, dass durch die Festlegung der Problemdefinition bereits eine wichtige Diskursentscheidung getroffen wird.

„Die Art und Weise, wie Probleme wahrgenommen und gedeutet werden, strukturiert auch das Konfliktterrain.“ (Bachmann/Beck 2003: 21)

Im späteren Verlauf ist ein Aufbrechen einer vorherrschenden Problemdefinition nur noch schwer möglich. Die Vorgänge der Problemkonstruktion müssen somit für eine Untersuchung berücksichtigt werden (vgl. Siefken 2007: 96). In den ersten beiden Phasen kann der Wissenschaft eine große Bedeutung zukommen, wenn sie etwa neue Themen aufbringt oder die Dringlichkeit bereits vorhandener Themen mit neuen Forschungserkenntnissen unterlegt (vgl. Herbold 2007: 86f.). Die Agenda-Gestaltung stellt einen weiteren Einflusskanal für die Wissenschaft dar, indem die Wissenschaft als eigenständiger Akteur versucht, die mediale Aufmerksamkeit durch wissenschaftlich fundierte Forschungsergebnisse und Studien zu erlangen. Die Agenda selbst enthält konkrete Forderungen an die Politik unter Einbezug eines Interpretationsrahmens für die

⁴⁰Ereignisse können beispielsweise Unfälle, Katastrophen, Reformen, Skandale, etc. darstellen.

politische Entscheidung (vgl. Siefken 2007: 97). Das Agenda-Setting beendet die Phase des Inputs. Weiterführende Untersuchungen beschreiben die Betrachtungen der Politik, des Outputs. Als Analyseinstrument wird von Siefken das Modell des akteurszentrierten Institutionalismus nach Mayntz und Scharpf⁴¹ vorgeschlagen, in dem zwei Prämissen berücksichtigt werden:

„Erstens wird Politik als ein Verhandlungsprozess zwischen den relevanten Akteuren des jeweiligen Politikfeldes beziehungsweise des jeweiligen politischen Problems verstanden. Das heißt, dass es den Akteuren primär um den Ausgleich von Interessen geht – um die Suche nach dem Kompromiss, nicht aber um die Wahrheit, und den Versuch, andere Akteure von der Richtigkeit des eigenen Weltbildes zu überzeugen. Zweitens geht die Untersuchung insofern von einem neopluralistischen Politikverständnis aus, als auch in die Verhandlungsphase alle relevanten Akteure einbezogen werden und nicht etwa nur die verfassungsrechtlich autorisierten.“ (Siefken 2007: 99)

Ein solcher Verhandlungsprozess findet innerhalb bestimmter Arenen statt (Beiräte, Ausschüsse, Kommissionen, Enquete-Kommissionen), die im anschließenden Kapitel⁴² genauer diskutiert und schematisch voneinander abgegrenzt werden.

Die Phase der Politikformulierung beschreibt somit den intensiven Suchprozess für eine Lösungsmöglichkeit erkannter Probleme, der internen (der Partei, der Fraktion, Regierung) politischen Abstimmung und der Einbindung wichtiger gesellschaftlicher Akteure, wie zum Beispiel Interessensvertretungen (vgl. Herbold 2007: 88). Die Wissenschaft trägt in der Phase der Politikformulierung zur Formulierung von Handlungsoptionen bei. Dabei läuft die Wissenschaft Gefahr, zur öffentlichen Rechtfertigung politischer Maßnahmen missbraucht zu werden (vgl. Herbold 2007: 89). Die Phase der Politikformulierung endet mit der politischen Entscheidung (Gesetze, Richtlinien, Erlasse). Für die Politikimplementationsphase werden Experten berufen, um Umsetzungsdetails zu erarbeiten und deren sachliche Richtigkeit zu garantieren (vgl. ebd. 2007: 88). Die darauf folgende Phase des Politikzyklus beschreibt die Policy-Reaktion und die politische Verarbeitung. Die Reaktionen der Gesellschaft und die sachliche Wirkung der getroffenen politischen Entscheidungen stehen im Vordergrund der Betrachtungen. Für diese Phase wird eine Untersuchung des Impact (die direkte Auswirkung des Outputs auf die Adressaten der Politik) und des Outcome (die Betrachtung der gesamtgesellschaftlichen Auswirkung) nach Jann vorgeschlagen (vgl. Jann 1983: 12). Die Wissenschaft trägt in dieser Phase wesentlich zur Bewertung politischer Maßnahmen bei.

421.2.4

Anhand der Demoskopie und mithilfe medialer Interessen kann die gesellschaftliche Reaktion erhoben werden. In der letzten Phase der Evaluierung sollte untersucht werden, ob eine behördeninterne Verarbeitung oder eine externe Verarbeitung stattgefunden hat (vgl. Herbold 2007: 89).

1.2.4 Beratungseinrichtungen der Politik⁴³

Meine Untersuchung befasst sich mit Beratungseinrichtungen, die der wissenschaftlichen Politikberatung für die Bundesregierung zur Verfügung stehen. Das Bundeskanzleramt und die Bundesministerien bilden Beratungshoheiten, da sie über die Institutionalisierung und Nutzung von Beratungsressourcen entscheiden (vgl. Murswieck 2008: 369).

„Die Beratungshoheit kann als zentrales Merkmal für Politikberatung der Bundesregierung angesehen werden. Die Beratungshoheit ist verankert im Ressortprinzip, welches wie kein anderes Organisationsprinzip nachhaltig das Selbstverständnis und die fachliche Orientierung der Ministerialverwaltung prägt. Das Ressortprinzip beherrscht nicht nur die Programmentwicklung, sondern strukturiert auch die Beratungspolitik.“ (Döhler 2005 zit. In: Murswieck 2008: 369)

Die Ministerialbürokratie gilt als eine primäre Beratungsquelle der Regierung (vgl. Murswieck 2008: 369). Innerhalb der Ministerialbürokratie hat sich ein großes Spektrum von Beratungseinrichtungen herauskristallisiert. Dazu zählen institutionalisierte Formen externer Beratung (permanente ressorteigene Beiräte und Ausschüsse, Regierungskommissionen), institutionalisierte Formen interner Beratung (Ressortforschung und Bundesbeauftragte) und nicht formalisierte Beratungsformen (ad-hoc Gremien, ad-hoc Beratungsaufträge, politikberatende Forschungseinrichtungen, Denkfabriken, regierungsexterne Kommissionen und die Individualberatung; (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 47ff., Murswieck 2008: 370). Ressort eigene Beiräte zählen zur klassischen Form der institutionalisierten Beratung. Es handelt sich in diesen Fällen um wissenschaftliche Beiräte (ausschließlich mit Wissenschaftler besetzt) oder um Fachbeiräte (gemischte personelle Zusammensetzung). Letztere finden sich vielfach in Ministerien, in denen ausgeprägte Interessensvertretungen vorhanden sind. Der Typus der reinen Wissenschaftlergremien ist in der österreichischen Sozialpolitik jedoch nicht anzutreffen.

Einzelne und dauerhaft per Gesetz oder Ministererlass eingesetzte, eigenständige Beiräte beraten sowohl ihren Auftraggeber als auch die Öffentlichkeit. Eine regelmäßige

⁴³Es handelt sich hierbei um eine allgemeine Darstellung. Eine explizite Darstellung der österreichischen Beratungslandschaft findet sich auf den nachfolgenden Seiten von 43 bis 51.

Berichterstattung kann auf Eigeninitiative des Beirats oder im Auftrag der Bundesregierung geschehen. Durch die Pflicht zur Veröffentlichung ihrer Ergebnisse erreichen sie so einen großen Teil der Öffentlichkeit (vgl. Murswieck 2008: 373). Handelt es sich um zeitlich begrenzte, ad hoc eingerichtete Gremien, so werden nach Siefken die Beratungseinrichtungen der Bundesregierung um Projektgruppen als verwaltungsinterne Organisationseinheiten und Enquetekommissionen erweitert (vgl. Siefken 2007: 64). Externe Beratung kann im Zuge der Ressortforschung erfolgen. Für diese Forschungen stehen den Bundesministerien eigene budgetäre Mittel zur Verfügung. Eigene Ressortforschungseinrichtungen innerhalb der Bundesministerien stellen internes Fachwissen zur Verfügung (vgl. Murswieck 2008: 376).

„Neben der Bearbeitung langfristig angelegter wissenschaftlicher Fragestellungen sind sie die einzigen wissenschaftlichen Einrichtungen, bei denen die Politik auf unmittelbar abrufbares Expertenwissen direkt und verlässlich zugreifen kann“ (ebd.: 377).

Bei der Namensgebung einer Beratungseinrichtung ist ein politisch-taktisches Interesse nie ausgeschlossen, weshalb nach Siefken gilt, dass

„der Name eines Gremiums uns keine Schlussfolgerung über dessen Arbeitsweise oder Aufgaben zulässt“ (Siefken 2007: 64).

Beratungsgremien unterscheiden sich durch ihre jeweilige interne Organisation, wobei die Zusammensetzung eine große Rolle spielt. Diese Zusammensetzung erfolgt über den Beratungsauftrag. Eine konsensbildende Aufgabe erfordert eine andere Zusammensetzung als ein Gremium, das über einen speziellen Wissensstand informieren soll. Empfehlungen und Vorschläge bedürfen wiederum eines gesamten Spektrums an Vertretern wissenschaftlicher Meinungen. Die Unterteilung der Struktur eines Gremiums in ein tripartistisches oder ein unabhängiges Gremium wird von Heisele empfohlen (vgl. Heisele 2002: 38). Konträr dazu äußern sich Weingart und Lentsch, wenn sie davon ausgehen, dass formal unabhängige Kommissionen de facto organisatorisch abhängig sind, wenn beispielsweise die Besetzung durch den Adressaten bestimmt wird (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 49). Eine weitere Unterscheidung in den Merkmalen findet sich bei Weingart, Lentsch und Siefken in Bezug darauf, wer die Adressaten der Beratung sind. Bei Weingart wird als Merkmal einer wissenschaftlichen Beratungseinrichtung angeführt, dass es sich bei den Adressaten um die Exekutive, die Legislative oder andere politische Akteure handelt (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 49). Bei Siefken werden diese Adressaten um jenen der Öffentlichkeit erweitert. Eine Institutionalisierung dieser Adressaten findet in Form von Runden Tischen, Konsenskonferenzen, Think Tanks und

parteinahen Stiftungen statt (vgl. Siefken 2007: 42). Weingart und Lentsch nehmen, dass die Produktion wissenschaftlicher oder wissenschaftlicher Beratungsleistungen ein wesentlicher Zweck der Beratungseinrichtung sind. Diese Definition schließt auch Beratungseinrichtungen ein, die neben dieser Funktion noch weitere erfüllen. Nicht erfasst werden in diesem Zusammenhang Lobbying-Agenturen, die nur gelegentlich (in Form von Gutachten) beraten (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 49).

In den beiden nachfolgenden Kapiteln werden österreichische Befunde auf dem Gebiet der externen sowie der internen Beratungseinrichtungen der Politikberatung erörtert.

1.2.4.1 Externe Politikberatungseinrichtungen in Österreich

Wie bereits im Kapitel 1.1.4⁴⁴ erwähnt wurde, wird eine unabhängige Position der Beratungsinstitutionen am besten durch eine staatliche Grundfinanzierung sichergestellt. 21 österreichische Universitäten⁴⁵ und die österreichische Akademie der Wissenschaften als staatlich finanzierte Grundlagenforschungsinstitute vereinen 75 % der Forschungs- und Entwicklungsausgaben.⁴⁶ Für die sozialwissenschaftliche Forschung werden 103 Universitätsinstitute, 8 Institute der österreichischen Akademie der Wissenschaften (ÖAW) 6 Ludwig Boltzmann-Institute (LBI) und 139 sonstige außeruniversitäre Institute gezählt⁴⁷ (Kozeluh 2008: 9f.). Zu den zwei wichtigsten außeruniversitären, großteils öffentlich finanzierten Forschungsinstitutionen zählt das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) und das Institut für höhere Studien (IHS), welche im Bereich der Wirtschafts- und Konjunkturprognose eine vorrangige politikberatende Stellung⁴⁸ einnehmen (vgl. Lederer/Neugschwandtner 2006: 580). Die 253 sonstigen außeruniversitären Institute sind mehrheitlich als gemeinnützige Vereine angeführt. Zu einem geringen Prozentsatz finden sich GesmbHs oder OGs in anwendungsorientierten Bereichen wie Zukunfts-, Trend-, Markt- und Meinungsforschung oder verschiedenen Feldern der Politikberatung für den sozialwissenschaftlichen Forschungsbereich. (Kozeluh 2008: 9f.). In seltenen Fällen sind Institute in der Rechtsform der Stiftung – ebenso wie die Förderung durch kirchliche Institutionen – eher in den Geistes- bzw. Kulturwissenschaften zu finden (ebd.: 9f.).

⁴⁴Wissenschaftliche Politikberatung: Kapitel 1.1.4

⁴⁵Für Universitäten muss darauf hingewiesen werden, dass diese selbstverständlich nicht mit Politikberatungseinrichtungen gleichzusetzen sind. Nichtsdestotrotz können die Universitäten Auftragsforschungen seitens der Politik annehmen.

⁴⁶Für die Politikberatung können hier besonders zwei Institutionen der Akademie der Wissenschaften hervorgehoben werden: das Institut für europäische Integrationsforschung (EIF.) und das Institut für Technikfolgen-Abschätzung (ITA).

⁴⁷Stand März 2008.

⁴⁸60 % der Budgeteinnahmen des IHS ergeben sich durch Auftragsstudien.

Eine besondere Form der externen Politikberatungseinrichtungen bilden die Parteiakademien in Österreich. Als Stiftungen organisiert ist ihre Einrichtung seit 1972 gesetzlich möglich, sofern eine Partei über fünf Sitze im Nationalrat verfügt. Mit der Gründung des Dr. Karl-Renner Instituts (SPÖ) im Jahr 1973 folgten zugleich die Politische Akademie (ÖVP), die Freiheitliche Akademie und zuletzt im Jahr 1987 die Grüne Bildungswerkstatt (vgl. Karlhofer/ Pelinka 2008: 456).

Dr. Karl Renner Institut:

Das Dr. Karl Renner Institut, 1973 gegründet, versteht sich eigenen Angaben⁴⁹ zufolge als Institution, die eine Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik innerhalb der SPÖ markiert. Die Aus- und Weiterbildung des eigenen politischen Kaders und die parteibezogene Ideologie- und Organisationsforschung stellen wichtige Schwerpunkttätigkeiten des Instituts dar. Daran anknüpfend werden Workshops und individuelle Beratungen für einzelne Kadermitglieder/Gruppen angeboten. Das Dr. Karl Renner Institut über zusätzliche Wissensressourcen welche unter dem Sammelbegriff „befreundete Organisationen“ auf ihrer Homepage werden. Dazu zählen die Zukunftswerkstatt, das Bruno Kreisky Forum für internationalen Dialog, die Stiftung Bruno Kreisky Archiv, der Verein für Geschichte der Arbeiterbewegung, der Verein Dr. Karl Renner Gedenkstätte und das Dr. Karl Renner Museum.

Politische Akademie:

Die Politische Akademie, ebenfalls 1973 gegründet, versteht sich nach eigenen Angaben⁵⁰ als einen Screen und Think Tank mit hohem Praxisbezug. Der Aufgabenbereich der politischen Akademie umfasst sowohl den Bereich der Ideologieforschung, der nationalen und internationalen Expertisenerstellung als auch die Fort- und Weiterbildung des eigenen Kaders. Als wichtige Wissensressource gelten folgende Partnerinstitute: Karl von Vogelsang Institut, Friedrich Funder Institut, Julius Raab Stiftung, Institut für Umwelt Friede und Entwicklung und die kommunalpolitische Vereinigung.

Freiheitliche Akademie (FPÖ):

Als Hauptaufgabe der freiheitlichen Akademie wird laut eigenen Angaben⁵¹ die Fort- und Ausbildung des Parteikaders angeführt. Die Akademie konzentriert sich auf die Herausgabe verschiedenster Veröffentlichungen. (Jahrbücher, die Zeitschriftenreihe Freie Argumente, die Reihe Grundwissen). Eine eigens eingerichtete Abteilung für

⁴⁹www.renner-institut.at (letzter Zugriff: 26.03.2009)

⁵⁰<http://modernpolitics.at/> (letzter Zugriff: 26.03.2009)

⁵¹www.fpoe-bildungsinstitut.at (letzter Zugriff 26.03.09)

Wissenschaft und Forschung stellt den Versuch dar als Think Tank wahrgenommen zu werden (vgl. Luther 2005: 12).

Die Grüne Bildungswerkstatt:

Die Grüne Bildungswerkstatt⁵² setzt sich aus zehn zentralen Bundesländervereinen zusammen. Dem grünen Leitbild folgend, wird die Werkstatt als ein „Zentrum zur (Weiter)Entwicklung umfassender Denkraum für grüne Politik“ definiert, worin die politische Ideologie– und Programmentwicklung einen wichtigen Stellenwert in der politischen Grundsatzarbeit einnimmt. Des Weiteren werden Aus- und Weiterbildungen (Seminare, Kongresse,...) für den eigenen politischen Kader angeboten. Die politikberatende Funktion wird im Leitbild nur indirekt erwähnt, wenn davon ausgegangen wird, dass sich die Grüne Bildungswerkstatt als Schnittstelle von Experten, politischen Akteuren und gesellschaftspolitischen Organisationen versteht.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Politikakademien als parteiinterne Bindeglieder fungieren. Daraus erwachsen im Idealfall ständig neue Impulse für das Agenda Setting der einzelnen Parteien (vgl. Karlhofer/Pelinka 2008: 456). Der Bedeutung der österreichischen Parteiakademien als externe Beratungseinrichtung für die Politik fällt, den Einschätzungen des Politikberater Andreas Hofer nach, eine eher bescheidene Rolle zu:

“In keiner Akademie funktioniert die wissenschaftliche Arbeit ausreichend, um für ihre Parteien fundierte Dossiers zu liefern. [...] Die Partei, die es als Erste schafft, ihre Akademie modern auszurichten und wie amerikanische Think-Tanks wissenschaftlich fundierte Arbeit zu leisten, wird in den nächsten Jahren den anderen gegenüber einen enormen Vorteil haben – was auch über Sieg und Niederlage in den Wahlen entscheiden wird. Das wird nach wie vor verkannt.“ (Andreas Hofer 05/2007)

Wurden im Verlauf dieses Kapitels Forschungsinstitute der Geistes- Kultur- und Sozialwissenschaften und Parteiakademien als Beratungseinrichtungen der österreichischen Politikberatung angeführt, so dürfen die Einrichtungen der verbändegebundenen Politikberatung nicht unerwähnt bleiben. Verbändegebundenen Beratungseinrichtungen werden nach Mai als „natürliche Politikberater“ angeführt (vgl. Mai 2006: 270f) und treffen im österreichischen Kontext besonders auf die Wirtschaftskammer, die Arbeiterkammer und die Landwirtschaftskammer zu. Innerhalb dieser Institutionen wurden eigene sozial- und wirtschaftspolitische Abteilungen geschaffen, welche einen hochqualifizierten Mitarbeiterstand aufweisen. Die Wirtschaftskammer verfügt zusätzlich über eine eigene Abteilung für Politikberatung. Für

⁵²www.gbw.at (letzter Zugriff 26.03.09)

die wirtschafts- und sozialpolitischen Abteilungen der großen Kammern kann eine hohe Kooperationsbereitschaft aufgrund sozialpartnerschaftlich gewachsener Strukturen festgestellt werden (Karlhofer/Pelinka 2008: 458). Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen gilt als eine besondere Beratungseinrichtung der Politikberatung. Der Beirat wurde 1963 von den vier großen Sozialpartnern (Wirtschaftskammer Österreich, Bundesarbeitskammer, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Landwirtschaftskammer Österreich) ins Leben gerufen, und beruht wie die Sozialpartnerschaft selbst auf den Prinzipien der Freiwilligkeit und der Informalität. Die Ausarbeitung von wirtschafts- und sozialpolitischen Gutachten und Studien steht im Vordergrund der Beiratstätigkeit.

Nach Angaben der Sozialpartner⁵³ liegt,

„die Bedeutung der Beiratsgutachten und Empfehlungen vor allem darin, daß (sic!) Expertenwissen in einem politiknahen Gremium genutzt wird, um gemeinsam einvernehmliche Einschätzungen aller Sozialpartner zu erarbeiten.“(Sozialpartner: 2009)

Die Politikempfehlungen der Sozialpartnerverbände galten lange Zeit für die Bundesregierung und den übrigen Entscheidungsträgern der Wirtschafts- und Sozialpolitik als wichtige wissenschaftliche Politikberatungs- und Entscheidungsressource. Verfügte der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen bis 1990 über ein Beratungsmonopol in wirtschafts- und sozialpolitischen Themenbereichen, so sank der politische Einfluss der Beiratstudien in den Jahren 2000-2006 (vgl. Karlhofer/Pelinka 2008: 458). Wurden bis zum Jahr 1999 mindestens einmal jährlich Gutachten und Studien publiziert, so liegen für den Zeitraum 2002-2004 keine Gutachten und Studien vor. 2006 gab die Sozialpartnerschaft im Zuge des Bad Ischler Dialogs mit „Austria 2016 –Deklaration der Sozialpartner“ ein starkes Lebenszeichen von sich. Belegt wird die verstärkte Zusammenarbeit der Sozialpartner als beratendes wissenschaftliches Organ durch die Ausarbeitung gemeinsamer Positionierungen zu Themen der österreichischen Wirtschafts- und Sozialpolitik.⁵⁴

Der Einfluss der sozialpartnerschaftlich involvierten Dachverbände⁵⁵ lässt sich für alle drei Ebenen politischer Interessenvermittlung (Politische Willensbildung, Vorbereitung der Entscheidungsfindung, Mitgestaltung im Entscheidungsprozess, Beteiligung an der

⁵³ Angaben der offiziellen Homepage des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen zu finden unter: Der Beirat das wesentliche kurzgefasst: http://www.sozialpartner.at/beirat/beirat_mission_de.pdf (letzter Zugriff: 25.03.2009)

⁵⁴ Exemplarisch seien hier der Aktionsplan für ältere ArbeitnehmerInnen - April 2008, Konzepte der Österreichischen Sozialpartner zum Lebensbegleitenden Lernen als Beitrag zur Lissabon-Strategie - Oktober 2007, und das Sozialpartner – Papier zu Wachstum und Vollbeschäftigung - Dezember 2006 genannt.
Alle gemeinsamen Positionierungen der Sozialpartner für die Jahre 2006 -2008 finden sich unter: www.sozialpartner.at (letzter Zugriff: 25.03.2008)

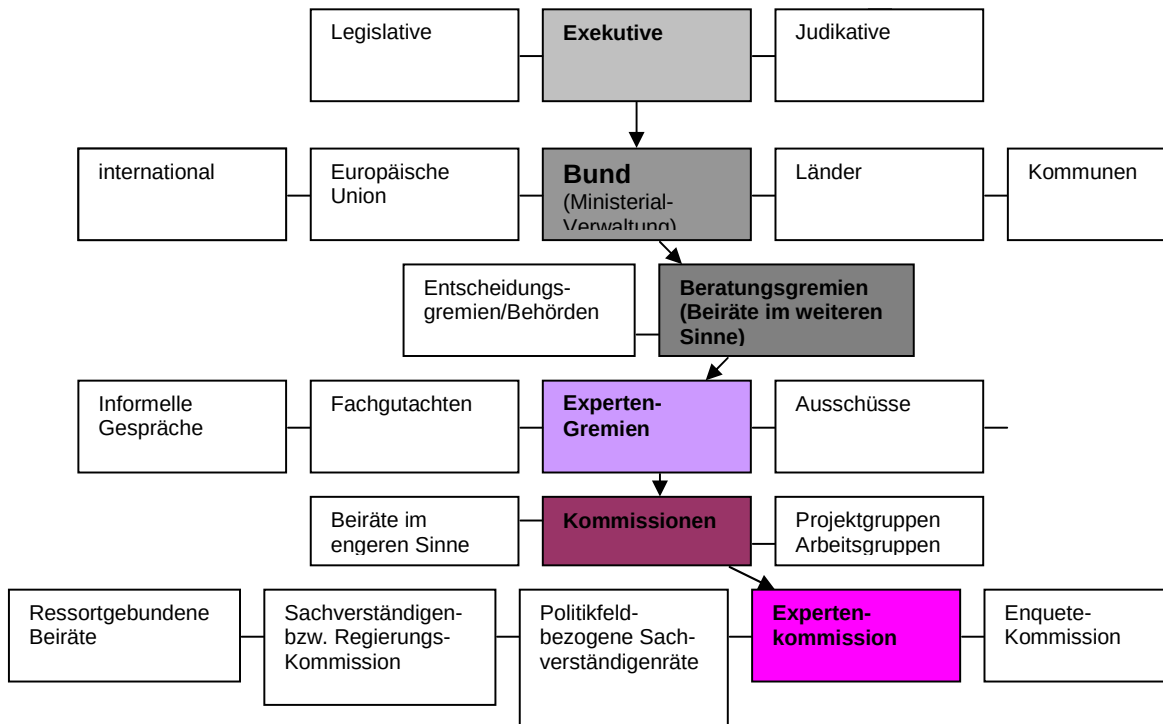
Implementation) feststellen, wobei sich dieser Einfluss besonders in der Beratung der Regierung bzw. der einzelnen Ressorts wieder findet (Michalowitz/Tálos 2007: 376). Als Einflusskanäle für die sozialpartnerschaftliche Interessensvermittlung dienten traditionell eine Reihe von Einrichtungen wie Beiräte, Kommissionen, Ausschüsse, Konferenzen, Foren, Komitees, Arbeitsgemeinschaften, Arbeitsgruppen, Studiengruppen oder Projektteams (vgl. Michalowitz/ Tálos 2007: 376).

„Insbesondere in den gesetzlich eingerichteten Beiräten und Kommissionen waren neben Vertreter der Regierung fast durchwegs nur die sozialpartnerschaftlichen involvierten Dachverbände vertreten.“ (Michalowitz/Tálos 2007: 376)

Durch diese Besetzung besaßen die Verbände und deren Experten lange Zeit eine privilegierte Stellung. Als Inbegriff der institutionellen Vernetzung zwischen den Verbänden und der Regierung galt lange Zeit die paritätische Kommission für Lohn und Preisfragen (vgl. Michalowitz/Tálos 2007: 371). Innerhalb dieser Kommission waren lediglich der ÖGB, die Arbeiterkammern (AK), die Wirtschaftskammern und die Landwirtschaftskammern vertreten, diese Besetzung unterstrich den starken Einflusskanal dieser Verbände im Bereich der politischen Interessenvermittlung und wird als Kernpunkt des Austrokorporatismus bezeichnet (vgl. ebd.: 371). Zum Verständnis der Institutionalisierung und Funktionsweise österreichischer Politikberatung ist eine Auflistung externer Beratungseinrichtung unerlässlich. Dennoch sei darauf hingewiesen, dass meine Falluntersuchungen sich einzig auf den Bereich der internen Politikberatung konzentrieren.

1.2.4.2 Interne Politikberatungseinrichtungen in Österreich⁵⁶

Die historische Entwicklung des Beiratssystems wurde im Kapitel 1.1.5⁵⁷ erörtert. Daran anknüpfend werden in diesem Kapitel wesentliche Beratungseinrichtungen der österreichischen Bundesregierung grafisch von einander abgegrenzt.



Eigene Anmerkungen betreffend der Grafik: Die erste Ebene der Unterscheidung interner Beratungseinrichtung erfasst die Überlegung welche der drei „Gewaltenteilungen“ (Legislative, Exekutive, Judikative) beraten wird. Ist diese Unterscheidung getroffen, so wird untersucht, ob eine Beratungseinrichtung auf einer nationalen (Bund, Länder; Kommunen)- oder supranationaler Ebene (Europäischen Union), bzw. einer internationalen Ebene eingerichtet ist. Kann auch diese Ebene bestimmt werden, so folgt die Fragestellung ob eine Beratungseinrichtung mit oder ohne Entscheidungsbefugnis ausgestattet ist. Daraus ergibt sich die Unterscheidung zwischen Entscheidungs- (Behörden) und Beratungsgremien (Kollegialorgane, Beiräte) innerhalb der Ministerialverwaltung des Bundes. Eine genaue Erläuterung der weiteren Ebenen (nicht farblich unterlegt) würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Aus diesem Grund werde ich im Anschluss nur die farblich unterlegten Felder erörtern.

⁵⁶Vgl. Abbildung (vgl. Siefken 2007: 66) Eigene Erweiterung der Darstellung nach Einbezug der Modelle der Organisation wissenschaftlicher Politikberatung (siehe dazu: Weingart/Lentsch 2008: 53-164), sowie den Ausführungen von Lachmayer 2003;

⁵⁷Die wissenschaftliche Politikberatung in Österreich. Kapitel 1.1.5

1.2.5 Expertenkommissionen⁵⁸

Meine Fallstudie widmet sich ausschließlich Expertenkommissionen als Instrument der Politikberatung.

1.2.5.1 Allgemeine Betrachtungen

1.2.5.1.1 Definition Expertenkommission

In der Literatur wird der Kommissionsbegriff unterschiedlich dargestellt (Weingart/Lentsch 2008; Färber 2003; Murswieck 2008; Siefken 2004). Wenn Weingart und Lentsch in ihren Ausführungen von Expertenkommission sprechen, so sind diese in ihren Wesensmerkmalen weder von einer Regierungskommission nach Murswieck noch von einer Sachverständigenkommission nach Färber zu unterscheiden. Irritierend erscheint für die Leser der Gebrauch des Begriffs der Expertenkommission nach Siefken, da dieser wiederum zwischen einer Sachverständigen Kommission als dauerhaft eingerichtetes Gremium und einer Expertenkommission als Ad-hoc Gremium unterscheidet. Eine weitere Unterscheidung von Kommissionen wird von Zinterer vorgenommen, die zwischen politikberatenden und politikgestaltenden Kommissionen unterscheidet und den Begriff der Expertenkommission gänzlich unerwähnt lässt. Im Gegensatz zu den oben genannten Autoren wird Zinterers Kommissionsdefinition aufgrund unterschiedlicher Funktionszuweisungen getroffen. Für meine Untersuchung, werde ich sowohl die Interpretationen von Weingart und Lentsch als auch von Siefken, Färber und Murswieck unter dem Begriff der Expertenkommission subsumieren, da für alle gilt: ⁵⁹

„Expertenkommissionen sind ad hoc eingerichtete, pluralistische, kollegiale Gremien, die auf Grundlage eines spezifischen und auf einen Anlass bezogenen Auftrags (im Gegensatz zum allgemeinen Mandat) eingesetzt werden.“ (Weingart/Lentsch 2008: 117f.)

Expertenkommissionen sind, wie aus der vorangegangenen Abbildung⁶⁰ hervorgeht, Beratungsgremien der Bundesregierung, werden daher vom Bundeskanzleramt oder von einzelnen Ministerien eingesetzt. Die Bundesregierung macht in diesen Fällen von ihrem

⁵⁸Es handelt sich hierbei um eine allgemeine Darstellung. Eine explizite g der österreichischen Expertenkommission findet sich im Kapitel 1.2.4

⁵⁹Wenn auch nicht immer unter diesem Begriff

Recht zur Einholung von Rat und Expertise Gebrauch. Für Österreich wird dieses Recht anhand des §9 BVG geregelt. Wichtig ist aber in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass keine Beratungspflicht besteht (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 119). In der Literatur hat das Phänomen der vermehrten Einrichtung von Expertenkommissionen unter dem Namen „Regieren durch Kommissionen“ als neuer Regierungsstil ihren Eingang gefunden. Wurden Expertenkommissionen anfangs als ideale Form einer öffentlichen Politikberatung in größerem Umfang eingerichtet, so haben sich die intendierten Funktionen und Leistungserwartungen an Expertenkommissionen als Instrumente der Politikberatung geändert. Für Deutschland gilt dies besonders für die rot-grüne Koalition unter Schröder, welche konkrete Reformvorhaben auf dem Gebiet der Arbeits- und Sozialpolitik mit dem Einsatz von Expertenkommissionen systematisch verknüpfte (vgl. ebd.: 117). Diese Ergebnisse können auch für die Regierungsperiode Schwarz-Blau 1 unter Schüssel übertragen werden, da im Koalitionsvertrag, bereits Expertenkommission zur Erarbeitung von Reformvorhaben, im Zusammenhang eines neuen Regierungsstils, ausdrücklich erwähnt werden. Expertenkommissionen sind allein durch ihren Auftrag definiert und mit Personen besetzt, die unterschiedliche fachliche und gesellschaftliche Hintergründe haben. Das sind sowohl wissenschaftliche Experten verschiedenster Disziplinen als auch Vertreter der organisierten Öffentlichkeit, der Wirtschaft und der Verbände (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 118). Für Österreich seien hier besonders die Sozialpartner angeführt. Wissenschaftliche Experten haben jedoch eine relevante Rolle inne, so werden jene Personen in vielen Fällen mit der Leitung einer Kommission beauftragt⁶¹ (vgl. ebd.: 2008: 118). Expertenkommissionen bieten gegenüber anderen Beratungsformen den Vorteil, dass durch die Vielzahl der beteiligten Personen Fehlwahrnehmungen und Fehleinschätzungen von Problemkonstellationen vermindert werden können und die Empfehlungen und Lösungsvorschläge dadurch wesentlich koordinierter und treffsicherer werden (vgl. Murswieck 2008: 376). Färber teilt diese Ansicht mit den Worten:

„Gegenüber der Beauftragung eines Einzelgutachters können Kommissionen das Risiko einer Fehleinschätzung der Problemsituation insofern reduzieren, als sie durch einen kritischen Diskurs die Möglichkeiten des Irrtums reduzieren.“ (Färber 2003: 136)

Expertenkommissionen sind in ihrer Arbeit einzig und allein von ihrem Auftrag her bestimmt (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 119). Die Leistungserwartungen an EK können also nur anhand ihres Auftrags, den Umständen ihrer Einsetzung und den ausformulierten Erwartungen der Auftraggeber definiert werden. EK werden vor allem dann eingesetzt,

⁶¹ hierbei sei auf die von mir untersuchten Fallbeispiele verwiesen.

wenn die inhaltliche Politikgestaltung untrennbar mit dem Erzielen sozialer Übereinkünfte (dies gilt besonders bei Reformvorhaben) verbunden ist (vgl. ebd.: 120).

„Der Anspruch an die Beratungsleistung besteht also darin, einen inhaltlichen Reformvorschlag mit einer Blaupause für die soziale oder gesellschaftliche Übereinkunft zu verbinden.“ (Weingart/Lentsch 2008: 120)

1.2.5.1.4 Die Rolle der Wissenschaft

Expertenkommissionen haben nur bedingt etwas mit Wissenschaft zu tun. Für die Öffentlichkeit ist dies aber oft kaum erkennbar. Die Rolle der Wissenschaft darf in einem solchen Prozess nicht überbewertet werden, da es sich im Zuge von Reformvorhaben in der Regel um die Lösung von Interessens- und Verteilungskonflikten handelt (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 120). Im Interview wird dies deutlich von Gleitsmann hervorgehoben:

„Also wenn die Wissenschaft weiterhin in diesem Prozess stark dabei sein will, dann müssen sie auch überlegen, ob sie sich teilweise in solchen Kommissionen von der rein wissenschaftlichen Lehre verabschieden können und politische Aspekte in den Vordergrund stellen. Und wenn ihnen das gelingt, dass man nicht nur rein fachspezifisch die Fragen beantwortet sondern so wie es die Politik erwartet (...) dann würden sie auch bessere Chancen haben.“ (Gleitsmann: 2008)

1.2.5.1.3 Wahrnehmung des Arbeitsauftrags

Wie die Mitglieder einer Expertenkommission die Erwartungen wahrnehmen, die an sie gestellt werden, hängt entscheidend von der Formulierung des Arbeitsauftrags und den darin enthaltenen Interpretationsspielräumen ab (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 121). Die Arbeitsaufträge können die Spielräume für Expertenkommissionen wesentlich abstecken. Unterschiedliche Interpretationen des Auftrags können zu Irritationen innerhalb und außerhalb der Kommissionsarbeit führen (vgl. ebd.: 121). Der Auftrag selbst enthält Angaben über die Art des Beratungsprodukts sowie den Zeitpunkt, zu dem er erfüllt sein sollte und bestimmt die Arbeit der Expertenkommission. Allerdings ist zu bedenken, dass nicht die zeitliche Dauer für die Funktion der Politikberatung konstitutiv ist, sie kann lediglich ein Faktor unter vielen sein.

1.2.5.1.4 Institutionalierungsgrad der Expertenkommissionen

Expertenkommissionen sind organisationsähnliche Gremien, welche meist nicht per Gesetz eingerichtet sind.⁶² Ihr Institutionalierungsgrad drückt sich u.a. darin aus, ob eine Geschäftsordnung vorhanden ist. Ist eine Geschäftsordnung vorhanden so gilt es zu hinterfragen, welche Rolle diese in der Arbeit des Gremiums spielt und ob es vorgegebene Regelungen für den Vorsitz gibt (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 122). Expertenkommissionen verfügen in der Regel über eine Geschäftsstelle⁶³ die entweder (räumlich) getrennt vom Arbeitgeber oder aber in Form einer vorübergehenden Verwaltungseinheit beim Auftraggeber eingerichtet wird. Finanziert werden Expertenkommissionen überwiegend von ihrem Auftraggeber (vgl. ebd.: 123)

1.2.5.1.5 Auswahl der Mitglieder

Entscheidend für die Arbeit der Expertenkommissionen sind sowohl die Auswahl der Mitglieder und die Ausarbeitung einer Geschäftsordnung (vgl. Murswieck 2008: 375). Die Auswahl der Mitglieder von ad-hoc Kommissionen erfolgt durch den Auftraggeber. Anders als in den USA gibt es keine offiziellen Auswahlkriterien. Expertenkommissionen sind in der Regel gemischte Gremien (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 123). Generell lassen sich in der deutschen Berufungspraxis zur Auswahl der Mitglieder einer Expertenkommissionen zwei Modi unterscheiden: Berufung eines Mitglieds *ad personam* oder Berufung *qua* Repräsentant oder Vertreter einer Interessengruppe. Eine Vertretung eines Mitglieds ist in der Regel nicht vorgesehen⁶⁴ (vgl. ebd.: 123). Die Auswahl der Mitglieder erfolgt in Abhängigkeit von ihrer Funktionserwartung. Informelle Auswahlkriterien sind die Berechenbarkeit ihrer Mitglieder und die Verpflichtung auf die gemeinsame Sache (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 124f.). Für die Auswahl der Mitglieder gilt zu bedenken, dass ein Kommissionsmitglied sobald es ernannt wird, nicht einfach wieder abbestellt werden kann. Als einziges Instrument um aus einer Kommission auszusteigen bleibt lediglich der eigene Rücktritt. Als ungeschriebener Ehrenkodex für die Mitarbeit in einer Kommission gilt, dass ein Wissenschaftler, der grundsätzlich kontroverse Positionen zu der jeweiligen politischen Institution besitzt, diese darüber informiert, sich nicht nominieren lässt oder gegebenenfalls die Mitgliedschaft zurücklegt (vgl. Färber 2003: 141). Es können aber auch ausdrücklich kontroverse Positionen erwünscht sein. Wichtig für das Vertrauensverhältnis zwischen den Kommissionsmitgliedern ist eine Transparenz im Hinblick auf die eigene Position und eine Zurückhaltung beim Medienkontakt.

⁶³Geschäftsstelle Büro langfristige Kommissionen anführen

⁶⁴Für Österreich aber viele Beispiele siehe: Ausführungen der österreichischen Amtskalender, erscheint jährlich.

Unerfahrene Kommissionsmitglieder interpretieren in diesem Fall die Aufmerksamkeit der Presse als Interesse an ihrer Person, durch divergierende Aussagen dieser Personen besteht die Gefahr, das konsensbildende Verhandlungsklima zu zerstören (vgl. Färber 2003: 140f.).

1.2.5.1.6 Institutionelle und formale Anbindung an Auftraggeber

Expertenkommissionen sind allein durch ihren Auftrag an ihren Auftraggeber gebunden. Sie sind, einmal eingesetzt, in der Wahrnehmung ihrer formalen Aufgaben vollkommen weisungsunabhängig von der Organisation, die sie eingesetzt hat. Expertenkommissionen weisen damit formal einen relativ hohen Unabhängigkeitsgrad auf (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 124f.). Die Funktion der Expertenkommissionen für die Ziele des Auftraggebers wird bereits bei der Einsetzung bestimmt und bietet später nur noch eine geringe formale Einflussnahme. Eine spätere persönliche Einflussnahme ist aber nicht auszuschließen (vgl. ebd.: 124). Eine Möglichkeit der informellen Einflussnahme auf die Kommissionsarbeit ergibt sich über die Geschäftsstelle und ihre infrastrukturelle Verzahnung mit dem Auftraggeber. In vielen Fällen ist diese Geschäftsstelle direkt an das jeweilige Ministerium angebunden (ebd.: 125). Eine weitere informelle Einflussnahme kann vor allem durch den Koalitionspartner ausgeübt werden. Da dieser gerne seine Mitgestaltungsrechte wahrt wird er stark für die Ernennung „eigener Experten“ eintreten. Ein Expertenstatus und das damit verbundene spezielle Fachwissen sind somit für die Berufungsauswahl nicht allein ausschlaggebend (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 124). Eine Verallgemeinerung der aufgezeigten informellen Einflussmöglichkeiten ist nicht möglich und muss von Fall zu Fall untersucht werden.

1.2.5.1.7 Arbeitsweise der Expertenkommissionen

Bei der Sitzung von Expertenkommissionen sind in der Regel Vertreter des Ressorts, aber auch Vertreter des Kanzleramts anwesend, diese Personen besitzen Rederecht und können eine Beobachterrolle einnehmen (vgl. Färber 2003: 133). Die Arbeit von Expertenkommission ist gesetzlich ungeregelt und obliegt der Geschäftsordnung, sie kann aber auch per Erlass vorgegeben werden. In der Geschäftsordnung werden vor allem die Abstimmungsmodi geregelt. Expertenkommissionen arbeiten konsensorientiert, Minderheitenvoten sind in der Regel möglich und können in den Abschlussbericht mit einbezogen werden (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 126). Für Minderheitenvoten gilt, dass sie in der Regel nur Informationen über Meinungsverschiedenheiten bzgl. vorgeschlagener Handlungsoptionen widerspiegeln, nicht aber durch Abstimmung ausgeschlossene Handlungsalternativen anführen (vgl. Färber 2003: 136). Die Arbeit in

den Expertenkommissionen erfolgt in den meisten Fällen ehrenamtlich, wobei eventuelle Aufwandsentschädigungen, die weit unter dem marktüblichen Honorar liegen ausbezahlt werden (vgl. Färber 2008: 133). Als wichtigstes Beratungsprodukt für den Auftraggeber gilt der Abschlussbericht. Er kann alternative und/oder konträre Vorschläge schriftlich festhalten und dem Auftraggeber neue Handlungsoptionen eröffnen. Als zentrale Einrichtung wird die Geschäftsstelle einer Expertenkommission angeführt. Sie kann zeitlich begrenzt oder dauerhaft eingerichtet werden. Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle unterstützen den Beratungsprozess indem sie Recherchearbeiten durchführen, als Lektorat fungieren, und viele administrative Aufgaben übernehmen (beispielsweise Reisekostenabrechnungen). Die Geschäftsstelle besitzt einen großen und nicht zu unterschätzenden Einfluss auf den Ablauf und die Arbeit einer Expertenkommission. Die Geschäftsstelle schreibt Entwürfe, trifft thematische Vorbereitungen und koordiniert das Netzwerk einer Kommission. Viele Expertenkommissionen verfahren arbeitsteilig, indem sie thematische Arbeitsgruppen oder Arbeitskreise sowie Untergruppen einrichten. In diesen Gruppen können Expertenhearings stattfinden, um Expertisen von außen einzuholen. Die Mitglieder der Expertenkommissionen bewerten diese im Hinblick auf ihren Auftrag. Es sollte im Rahmen dieser Expertisenbewertung von Expertenkommissionen selbstverständlich sein, dass die Mitglieder ihre Werteurteilsbasis aufdecken und dokumentieren (vgl. Färber 2003: 137).

Um ein gutes Arbeitsklima zu sichern, vereinbaren viele Expertenkommissionen das Prinzip der Vertraulichkeit. Damit soll ein ungewollt schnelles Auftauchen der oftmals unfertigen Arbeitsergebnisse an die Öffentlichkeit verhindert werden. Es gibt aber auch Fälle, in denen die Öffentlichkeit in die Arbeit der Expertenkommissionen mit eingebunden wurde und/-oder deren Tätigkeit zumindest unter starker öffentlichen Beobachtung stattfindet. Dies geschieht zumeist dann, wenn die Einsetzung der Expertenkommission ein mediales Ereignis zuvor geht und die Regierung durch die Einsetzung der Expertenkommissionen Handlungsbedarf sieht und bewusst als Problemlöser in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden möchte (vgl. Färber 2003:138).

1.2.5.1.8 Endbericht als Ergebnis

Das Hauptprodukt einer Expertenkommission ist zumeist ihr Endprodukt, der Abschlussbericht. Das Recht zur Veröffentlichung bleibt in den meisten Fällen beim Auftraggeber sprich der Bundesregierung. Die Veröffentlichung des Kommissionsberichts ist allerdings die Regel und oftmals wird die Übergabe des Gutachtens öffentlich und medial inszeniert (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 125f.). Aufgrund der Unabhängigkeit der Expertenkommissionen kann es dann zu Konflikten kommen, wenn die Empfehlungen

nicht (mehr) in das politische Kalkül des Auftraggebers passen (vgl. Weingart/Lentsch 2008: 127). Kann sich eine Bundesregierung nicht mit den Ergebnissen identifizieren, so steht es ihr frei ob sie den Bericht der Öffentlichkeit vorenthält oder nicht. Um Expertenkommissionen in glaubhafter Weise für eine Reform einsetzen zu können, sollten sich Expertenkommissionen und Auftraggeber gemeinsam auf das Ziel einer Reform verständigen.

1.2.5.1.9 Die Kritik an der Einsetzung von Expertenkommissionen

Der verstärkte Einsatz von Expertenkommissionen in der Politikberatung hat zu einer verstärkten Diskussion über demokratiepolitische und verfassungsrechtliche Problemstellungen geführt. Zentral ist hierbei die Frage, ob das Einsetzen einer Expertenkommission ein Auswandern der Politik aus den Verfassungsinstitutionen bedeutet. Demokratiepolitisch wird eine Entmachtung des Parlaments befürchtet. Wegen der rechtlich oftmals ungeklärten Stellung einer Expertenkommission werden verfassungspolitische Bedenken geäußert. Murswieck widerspricht dieser Aussage indem er ausführt:

„Die Beratungspolitik mit Kommissionen als extraparlamentarische Gremien ist oft in Hinblick auf die Entmachtung des Parlaments kritisiert worden. Zu beachten ist jedoch, dass diese Art von Beratungsform nicht nur als legitim im Kontext der Beratungshoheit anzusehen ist, sondern die faktische Aufsicht der Kommissionen durch die federführenden Ressorts erfolgt. Insofern handelt es sich um einen normalen Einbezug begrenzter externer Beratung in den ressortbestimmten Prozess von Gesetzesinitiativen.“ (vgl. Murswieck 2000: 375f.)

Siefken betont aufgrund der häufigen Einsetzung von Expertenkommissionen, dass diese keine deutsche Besonderheit darstellen, merkt aber dazu an, dass länderspezifische Ausprägungen und Unterschiede in der institutionellen Einbettung vorliegen (vgl. Siefken 2007: 72). Dies soll anhand der Royal Commissions and Departmental Committees in Großbritannien, der Federal Advisory Commission in den USA und der Außerparlamentarischen Expertenkommissionen in der Schweiz, sowie den Einrichtungen der (Experten)Kommission in Österreich überblicksartig erörtert werden.

1.2.5.2. Länderspezifische Betrachtungen von Expertenkommissionen

1.2.5.2.1 Royal Commissions in Großbritannien

Royal Commissions gelten in Großbritannien als eine viel beachtete und langjährige Praxis in der Ausübung Politikberatung. Jene Einrichtungen der Royal Commissions (öffentlichkeitsbezogen) sind im Regelfall sehr klein⁶⁵ (vgl. Bulmer 1993: 40) und werden von der Zentralregierung eingesetzt, thematisch sind sie nur schwer von den Departmental Committees (ressortbezogen) zu unterscheiden (vgl. Gosnell 1943: 68). Nach ihrer Einsetzung arbeiten diese Kommissionen in der Regel ohne staatliche Weisungen, da sie eine Kritik- und Kontrollfunktion in Bezug auf die Regierungsarbeit einnehmen (vgl. Ross 1981). Kommissionen übernehmen häufig eine Zeit gewinnende Funktion bei brisanten Fragen, eine legitimierende Funktion oder eine Grundlagenfunktion,⁶⁶ Die Kommissionsberatung erfüllt eine wichtige Informationsfunktion für einfache Parlamentsabgeordnete, da eine unabhängige, politikberatende Infrastruktur der Exekutive schlecht ausgebaut ist (Thunert: 2008: 600). Royal commissions wurden vielfach ob ihrer langer Arbeitsdauer kritisiert und zugleich rückten neoliberale Think Tanks und große Unternehmensberater in den Vordergrund der Beratung (Jann et al. 2005). Diese Entwicklung vollzog sich nicht zuletzt aufgrund der Empfehlung von Expertenkommission, welche wiederum mit kommerziellen Beratungsanbietern besetzt wurden (vgl. Saint-Martin 1999: 321).

1.2.5.2.2. Federal Advisory Commission in den USA

Die Arbeit der Federal Advisory Commission, unter Präsident Roosevelt eingerichtet, wird seit 1972 durch den „Federal Advisory Committee Act“ detailliert geregelt. Kommissionen können dadurch sowohl von der Legislative als auch der Exekutive einberufen werden (vgl. Campell 2002: 5). Die Arbeit der Expertenkommissionen ist in den USA in einem hohen Ausmaß formalisiert und umfasst breite Berichtspflichten. Die jährlich erscheinende „Encyclopedia of Governmental Advisory Organization“ gibt einen ausführlichen Überblick über die Beratungsgremien der USA (vgl. Batten 2005)

“The Encyclopaedia of Governmental Advisory Organizations contains entries which describe the activities and personnel of groups and committees that function to advise the President of the United States and various departments and bureaus of the federal government, as well as

⁶⁵ Eine Person als gesamte Besetzung.

⁶⁶ Genaue Funktionsbeschreibungen siehe Kapitel 1.2.2 S.22

detailed information about historically significant committees." (published by gale, cengage learning)⁶⁷

Umfassende Kommissionsuntersuchungen für die USA liegen von Zegart vor, der für den Zeitraum von 1981 bis 2001 688 Presidential Commissions untersucht hat. Zegart unterscheidet zwischen den Agenda Commissions (primär an die Öffentlichkeit gerichtet – Agenda Setting), den Information Commissions (primär für Fachleute in Politik und Verwaltung – Problem und Prognosefunktion) und den Political Constellation Commissions (primär für beteiligte Interessensvertreter- zur Auflösung von Politikblockaden) (vgl. Zegart 2004: 375).

1.2.5.2.3. Expertenkommissionen in der Schweiz

Die älteste Form der institutionalisierten Politikberatung in der Schweiz stellen außerparlamentarische Kommissionen oder Expertenkommissionen des Bundes dar. Das Kommissionensystem des Bundes, das auch "Milizverwaltung" genannt wird, hat im Lauf der Zeit einen beträchtlichen Umfang angenommen (Germann 2005). Die Expertenkommissionen stellen für Interessenorganisationen in der Schweiz wichtige Einflusskanäle in der politischen Willensbildung dar (vgl. Lendi 2005: 88). Expertenkommissionen erfüllen informelle, beratende oder quasi-richterliche Funktionen (Rekurskommissionen). Andere Kommissionen werden mit behördlichen Aufgaben oder mit Funktionen der ausgegliederten Verwaltung betraut. Die konsultative Funktion wird als wichtigste Beratungsfunktion hervorgehoben. Zwei Fünftel der gezählten Kommissionen sind Verwaltungskommissionen mit beratender oder vorbereitender Funktion. (vgl. Sager/Stadelmann-Steffen 2008: 469) Expertenkommissionen bringen durch ihre konsultative Funktion das in der Schweiz vorherrschende Konkordanzsystem zum Ausdruck. Bei der Zusammensetzung der Kommissionen achtet der Bundesrat auf eine unterschiedliche Zusammensetzung unter Einbezug der Sprachregionen, der Sozialpartner, der Geschlechter und der politische Parteilichkeit (vgl. Sager/Stadelmann-Steffen 2008: 469f.). Alle vier Jahre erfolgt eine statistische Auswertung der Kommissionen. Für das Jahr 2008 wurden 107 Kommissionen (Rekurs-, Verwaltungs- und Behördenkommissionen) sowie 14 Leitungsorgane gezählt. Für die Amtsperiode 2008-2011 wird es aller Voraussicht nach zu großen Umstrukturierungen der außerparlamentarischen Kommission kommen, da gesetzliche Zusammenlegungen und Auflösungen der Kommissionen geplant sind.

⁶⁷www.gale.cengage.com virtual library (letzter Zugriff am 26.03.08)

„Bei den diesjährigen Gesamterneuerungswahlen besteht die Besonderheit, dass sie auch zum Anlass genommen werden, um jene Rechtsanpassungen auf Verordnungsebene auf den 1. Januar 2008 vorzunehmen, die sich als Folge der vom Bundesrat beschlossenen Aufhebung resp. Zusammenführung außerparlamentarischer Kommissionen ergeben haben. Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 29. November 2006 dieses Vorgehen festgelegt und die Departements angewiesen, der Bundeskanzlei die entsprechenden Rechtsanpassungen mitzuteilen“ (Homepage der Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft – Außerparlamentarische Kommissionen (letzter Zugriff am 26.03.2009).

1.2.5.2.4. Expertenkommissionen in Österreich

Die Erfassung von Expertenkommissionen für Österreich kann als ein schwieriges Unterfangen bezeichnet werden, da Expertenkommissionen in der österreichischen Literatur nur mit wenigen Ausnahmen⁶⁸ wissenschaftlich analysiert sind. Wird ein umfassender Begriff der „Kommissionen“ gewählt, so können einige wissenschaftliche Befunde aufgelistet werden. Kommissionen in Österreich stellen in rechtlicher Betrachtung einen Abgrenzungsfall zwischen dem Beirat als Beratungsorgan und der Behörde dar. Sie werden auch vom Gesetzgeber (im materiellen Sinn) nicht terminologisch genau unterschieden (vgl. Lachmayer 2003: 55). Wo eine Kommission an einem über einen Entwurf hinausgehenden Gesetzestext mitwirkt und somit den Rechtsakt selbst (mit)gestaltet wird die Grenze zum Beirat überschritten und die Kommission tritt als Behörde in Erscheinung. Dies trifft exemplarisch für die Berufungskommissionen gem. § 41a BDG gem. §13 BEinstG, und die Datenschutzkommission gem. § 35 DSG 2000, zu (vgl. Lachmayer 2003: 54). Agiert die Kommission als Beirat so übt sie im Gegensatz zur Behörde lediglich eine beratende Tätigkeit ohne Entscheidungsbefugnis aus (vgl. Lachmayer 2003: 55). Beispielhaft können die Arzneibuch- und Rezeptpflichtkommission gem. §6 Arzneibuchgesetz, die Gentechnikkommission gem. § 80 Gentechnikgesetz, die Kommission zur langfristigen Pensionssicherung gem. § 108e ASVG angeführt werden. (vgl. Lachmayer 2003: 56) Lachmayer untersucht die Kommissionen auf ihre „normative“ Ausgestaltung und ordnet sie entsprechenden Ordnungstypen zu (vgl. Lachmayer 2003: 56f.):

- Kollegialbehörden mit richterlichen Einschlag, (u.a. die Telekom-Control-Kommission eingeführt durch § 111 des Telekommunikationsgesetzes),

⁶⁸vgl. Lachmayer 2003

- Berufungskommissionen (u.a. die bereits erwähnte Berufungskommissionen gem. § 41a BDG gem. §13 BEinstG),
- Disziplinarcommissionen (u.a. die Disziplinarcommission gem. § 98 BDG)
- Schiedskommissionen,
- Control-Kommissionen (u.a. die Schienen-Control Kommission gem. § 81 des Eisenbahngesetzes),
- Prüfungskommissionen (u.a. die Prüfungskommission gem. §22 des Berufsausbildungsgesetzes),
- Wahlkommissionen (u.a. die Wahlkommission gem.§3 der Arbeiterkammer Wahlordnung),
- Aufnahmekommissionen (u.a. die Aufnahmekommission gem. §29 des Ausschreibungsgesetzes von 1989).

Kommissionen werden in Österreich nicht nur dauerhaft sondern auch ad-hoc eingerichtet und - im Gegensatz zu Beiräten - nicht nur in der Verwaltung sondern auch bei gesetzgebenden Körperschaften eingesetzt. Ad-hoc eingerichtete Kommissionen arbeiten thematisch fokussiert. Durch die Bildung von Arbeitsgruppen werden fachspezifische, vom Arbeitgeber eng umrissene, Fragestellungen bearbeitet (vgl. Pregernig 2007: 48). Für die Verwaltung sowie die Politik liegt der Vorteil der ad-hoc Kommissionen vor allem in der kurzfristigen und problembezogenen Bereitstellung von externem Sachwissen. Die Einrichtung und Arbeitsweise einer ad-hoc Expertenkommission verläuft im Gegensatz zu den Beiräten, informell. Diese Kommissionen können sowohl nur wenige Wochen als auch - aber dies stellt Ausnahme dar - einige Jahre im Einsatz sein. Pregernig stellt einen Trend weg von Dauerberatungseinrichtungen hin zu flexibleren ad-hoc Beratungsformen fest. Dies belegt der Autor anhand von Interviews, welche besonderes die effiziente Form der ad-hoc Kommissionen als Vorteil gegenüber dauerhaft eingesetzten Gremien anführen (vgl. Pregernig 2007: 48).

1.2.6 Expertenkommissionen: Zusammenführung von Modell und Funktion

Die Strategie des Regierens durch Expertenkommissionen beruht auf unterschiedlichem Kalkül. Durch die Zusammenführung von Funktion und Modell der Politikberatung werden drei Settings vorgestellt.

1.2.6.1 Die Expertenkommission als Diskurs- und Verhandlungsraum

Tritt eine Expertenkommission als Diskurs- und Verhandlungsraum in Erscheinung, so können Expertenkommissionen in diesem Zusammenhang die Diskussion lediglich vorstrukturieren. Die Expertenkommissionen geben Empfehlungen an die Regierung ab, die aber nur eine unter mehreren Positionen darstellen. Im Zuge der Funktionsdarstellung von Politikberatung wurde festgestellt, dass die Lösung von Konflikten und die Konsensbildung eine wesentliche Rolle im Politikberatungsprozess darstellt. In der Praxis bedeutet dies, dass Vertreter von Verbänden (für Österreich sind dies die großen Dachverbände der Interessenvermittlung) in die Expertenkommission berufen werden. Es werden aber auch Interessengruppen wie Umweltverbände, Kirchen oder auch lose sozial organisierte Bewegungen in diese miteinbezogen, dies erfolgt aber je nach Wunsch des Auftraggebers. In der Expertenkommission als Diskurs- und Verhandlungsraum ist ein Spannungsfeld zwischen den pluralistischen und den korporatistischen Entscheidungsträgern konstatierbar (vgl. Burkhart, 2005: 18). In Bezug auf die eingangs vorgestellten Modelle der Politikberatung stehen hier die komplexen Modelle mit ihren pluralistischen Akteurskonstellationen im Vordergrund der Betrachtung. Stehen diese Akteurskonstellationen im Vordergrund und es erfolgt die Bestellung von Vertretern welche außerhalb des politisch-administrativen Systems liegen so wird nach Burkhart:

„[...]der Trend hin zu einem immer weiter ausdifferenzierten Interessenspektrum in der Gesellschaft Rechnung getragen. In einem eher pluralistisch organisiertem System wäre die Expertenkommission reine Artikulationsarena, also der Ort, an dem unterschiedliche Meinungen und Interessen Gehör fänden und dadurch eine breite Entscheidungsgrundlage ermöglichen.[...] Die im Wettbewerb stehenden Organisationen müssten durch “Informationsangebote“ um die Gunst der Regierung kämpfen, die dann aber unabhängig entscheidet“ (Burkhart, 2005: 19).

Liegt eine Expertenkommission entsprechend dem Konzept einer pluralistischen Interessensvermittlung vor so kann von einem dezisionistischen Modell der Politikberatung ausgegangen werden.

Werden jedoch Expertenkommissionen nach dem Prinzip der korporatistischen Interessenvermittlung mit Vertretern von Verbänden besetzt, so nehmen diese eine privilegierte Stellung ein. Wird diese Stellung ausgenützt, so kann wie im Fall der bereits beschriebenen Verhandlungsfunktion (siehe Kapitel: 1.5.2.3.) die Kritik, dass in solchen Fällen die parlamentarische Entscheidungsfindung umgangen wird, durchaus seine Berechtigung finden.

1.2.6.2 Die Expertenkommission als eigenständiger Akteur

Tritt die Expertenkommission als eigenständiger Akteur auf, so folgt sie in weiten Teilen einem technokratischen Verständnis der Politikberatung. Dies bedeutet, dass innerhalb der Expertenkommission getroffene Vorschläge die politische Entscheidung weitgehend vorwegnehmen; sie bedürfen keiner weiteren Diskussion, da sie – dem technokratischen Verständnis nach – von wahren Experten empfohlen und als objektiv optimale Lösung eingestuft wurden. Daraus folgt, dass die Expertenkommission im Laufe des Beratungsprozesses ihre Rollen als eigenständige Akteure wahrnehmen und nur noch aus formaler Sicht auf die politische Entscheidung angewiesen sind.

Liegt ein besonders stark ausgeprägtes Verständnis technokratischer Politikberatung einer Expertenkommission vor, so spricht Siefken von einem Sonderfall. In diesem Fall tritt eine komplette Selbststeuerung der Expertenkommission und ihrer Akteure ein. Dadurch entfalten durch die Expertenkommission getroffene Vorschläge ihre Wirkung gegenüber Dritten und bedürfen keiner politischen Entscheidung von Parlament und Regierung. Die politische Entscheidung wird obsolet. Die Expertenkommissionen vollziehen in dieser Phase ihre Entwicklung zu selbstständigen kollektiven Akteuren. Dennoch hält Siefken fest, dass für zeitlich begrenzte Expertenkommissionen⁶⁹ eine geringe Wahrscheinlichkeit einer solchen Eigendynamik im Vergleich zu fest institutionalisierten Expertenkommissionen vorliegt. Wenn, so Siefken weiter, Ergebnisse von Kommissionen vollständig und zügig, ohne große Debatte und ohne wesentliche Veränderung ihren Weg in die Gesetzgebung (Begründung der Gesetzgebung) finden, so kann von einer Expertenkommission im Sinne eines eigenständigen Akteurs ausgegangen werden. Erfüllt sie im Anfangsstadium ihres Wirkens noch eine weitgehend problembezogene Funktion für die Politik, welche die Grundlagenfunktion, die Funktion zum Erhalt faktenspezifischen Wissens, die Problemerkennungs- und Prognosefunktion mit einschließt, übernimmt die EK einen Teil der politischen Entscheidungsautonomie. Die Expertenkommission verfügt nun als eigenständiger Akteur über wesentliche Entscheidungs- und Handlungsoptionen. Tritt die Expertenkommission als eigenständiger Akteur auf, so muss in der Analyse die Kritik der Unterwanderung der politischen Entscheidung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

1.2.5.3 Die bestätigende Expertenkommission

Liegt eine bestätigende Expertenkommission vor, so steht das Ziel der Expertenkommission bereits fest. Der Input, also die Formulierung der Policy erfolgt über

⁶⁹ Meine Untersuchungen betreffen ausschließlich zeitlich begrenzte EK.

den Auftraggeber. Der Kommission würde in dieser Funktion lediglich eine Feigenblatt bzw. eine Symbolfunktion zukommen. Die symbolische Funktion einer Expertenkommission wird bereits bei ihrer Einsetzung erkennbar, wenn sie von der Regierung offensiv bekannt gemacht wird. (Presseinterviews, Konferenzen,...), die Ergebnisse aber hingegen weit weniger beworben, bzw. überhaupt nicht öffentlich gemacht werden. (vgl. Siefken 2007: 111). Durch eine bestätigende Expertenkommission im Sinne einer Feigenblattfunktion werden bereits getroffene Entscheidungen legitimiert und durch verschiedene öffentlichwirksame Maßnahmen beworben. Burkhardt wirft die Frage auf ob Kommissionsmitglieder bereit sind als "Feigenblatt" zu dienen. Im äußersten Fall würde dies durch eine gekaufte Expertise erfolgen und der Vorwurf der käuflichen Wissenschaft müsste berechtigterweise gestellt werden (vgl. Burkhardt 2005 19ff): Die bestätigende Expertenkommission entspricht in weiten Teilen dem Advokaten-Modell nach Renn⁷⁰ wonach die wissenschaftliche Legitimation im Interesse des Mandanten durch die Kommission erfolgt. Der Auftraggeber stärkt seine Position und kann die Expertise zusätzlich als Beitrag der Wissenschaft für das Allgemeinwohl postulieren.

*„Wissenschaftliche Beratung erfolgt in dem wir aus dem Haus ausgewählte Gutachten vergeben. Manchmal sag ich auch dazu, welches Ergebnis da rauskommen sollte.“
(Pöltner 2007)*

⁷⁰Siehe Kapitel 1.2.1.2.2

METHODISCHE ÜBERLEGUNGEN

Innerhalb dieses Kapitels wird sowohl mein Forschungsdesign als auch der Gang meiner Untersuchungen dokumentiert und vorgestellt. Der Schwerpunkt meiner Arbeit liegt in der Analyse ausgewählter politikberatender Expertenkommissionen im sozialpolitischen Entscheidungsprozess. Ein besonderer Aspekt liegt der Rekonstruktion ausgewählter Kommissionen zu Grunde. Die daraus resultierenden Erkenntnisse ermöglichen die Einordnung der jeweils zu untersuchenden Expertenkommission in die bereits theoretisch ausgearbeiteten Modelle von Expertenkommissionen unter Berücksichtigung bestimmter Wirkungs- und Funktionsweisen der jeweiligen Beratungsintention.

2. METHODE

Als Methode zur Beantwortung der sozialwissenschaftlichen Fragestellung wurde die qualitative empirische Sozialforschung gewählt, hier ausdrücklich die darin verankerte vergleichende Fallstudie. Die Stärke der qualitativen Methode der empirischen Sozialforschung liegt laut Heinrichs vor allem in ihrer Flexibilität und Offenheit gegenüber der Forschungssituation (vgl. Heinrichs 2007: 86f.).

Es wurden – nach Heinrichs – auch die Gütekriterien der quantitativen Forschung (Validität, Reliabilität, Objektivität, Generalisierbarkeit und Repräsentativität) mit einbezogen, um die mittelbare Relevanz für diese Arbeit aufzuzeigen.

Tabelle leicht modifiziert (vgl. Heinrichs 2002: 70)

Allgemeine Gütekriterien	Beschreibung	Analyse Relevanz
Validität	Interpretativ-kommunikativ, Gegenstandsangemessenheit bestimmt Validität	Ja
Reliabilität	Zentrale Betonung der situativen Kontextgebundenheit	Ja
Objektivität	Intersubjektive Zuverlässigkeit Offenlegung des Forschungsprozesses anstelle messtechnischer Neutralisierung der Forscher Interaktionistisches Handeln innerhalb der Interviewsituation tritt an die Stelle der	Ja

	objektiven Beobachterrolle	
Generalisierbarkeit/ Repräsentativität	Typenbildung statt statistischer Repräsentativität Generalisierung trotz Situations- und Kontextgebundenheit	Ja
Verfahrensdokumentation	Darstellung des Forschungsprozesses	Ja
Argumentative Interpretationsabsicherung	Dokumentation der Interpretationen Transkription der Interviews	Ja
Regelgeleitetheit	Systematisierung der Materialbearbeitung	Nein
Kommunikative Validierung	Rückkopplung der Interpretationen an die Befragten	Nein
Triangulation	Einsatz verschiedener Methoden, Theorieansätze, Interpreten, Datenquellen	Ja
Nähe zum Gegenstand	Einbezug der Interessen und Relevanzsysteme (Sozialpartnerschaft, Korporatismus vs. Konfliktgesellschaft usw.)	Ja

2.1 Barrieren als Herausforderung

Bei der Auswahl der Methode musste, wie Siefken treffend formuliert, auf zwei besondere Herausforderungen aufgrund des speziellen Untersuchungsfeldes geachtet werden.

„[...]beim untersuchten Feld der Politikberatung durch Expertenkommissionen der Bundesregierung handelt es sich um sehr wenig formalisierte Vorgänge. Entsprechend wenig verlässliche offizielle Quellen sind verfügbar. So mangelt es an Gesamterhebungen über die Zahl und Entwicklung von Expertenkommissionen in Deutschland, Aufstellungen über die Mitgliederstruktur liegen nicht vor. Protokolle von Sitzungen und Geschäftsordnungen der Expertenkommissionen sind in der Regel nicht öffentlich zugänglich. In der Politikwissenschaft wurde die Politikberatung durch Expertenkommissionen bislang nicht systematisch, sondern nur in Form von politikfeldbezogenen Fallstudien behandelt. Aus diesem Grund kann nicht auf bereits ausgearbeitete Forschungshypothesen zurückgegriffen werden“ (Siefken 2007: 117).

Diese unterschiedlichen Herausforderungen können ebenfalls weitgehend auf mein Untersuchungsfeld übertragen werden. Besonders in den Interviewsituationen wurden die

wenig formalisierten Vorgänge kontrovers⁷¹ beurteilt. Weiterhin gibt es in **Österreich keine zahlenmäßige und entwicklungsgeschichtliche Gesamterfassung** von Expertenkommissionen. Die **Aufstellung der Mitgliederstruktur** der einzelnen Kommissionen erwies sich anfangs als eine mühsame Angelegenheit, da eine schriftliche Dokumentation der Kommissionsprozesse in beiden Fällen nur in Form von Zwischen- und/oder Endberichten zur Verfügung stand. Dem Verfasser der jeweiligen Zwischen- und/oder Endberichte oblag es, eine genaue namentliche Auflistung aller Beteiligten im Bericht aufzuführen. Einzig die Namen der Kommissionsvorsitzenden sowie die der Untergruppenleiter fanden ihren Eingang in die Zwischen- und Endberichte der „Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems.“ Eine übersichtliche Auflistung aller Beteiligten sowie deren institutionelle Zugehörigkeit wurden im Endbericht „Erhöhung der Treffsicherheit im Sozialsystem, redigiert durch Univ.-Prof. Dr. Mazal“ im Anhang⁷² aufgelistet. Mithilfe des jährlich erstellten österreichischen Amtskalenders⁷³ wurde die personelle Aufstellung von Kommissionen in den einzelnen Ministerien sowie deren teilweise beschriebene Mitgliederstruktur ergänzt. So konnten eine zahlenmäßige Erfassung und unterschiedliche „Trends“ in der Namensgebung von Gremien für die Zeitspanne meiner Untersuchungsperiode, festgestellt werden. Schriftliche **Protokolle** der einzelnen Besprechungsrunden lagen mir nur in einem Fall vor. Es handelte sich hierbei um das schriftliche Abschlussprotokoll einer Untergruppe⁷⁴. Gerade in diesen Berichten wird vielfach das Spannungsverhältnis innerhalb der Untergruppen sowie zwischen Abschlussprotokoll und tatsächlichem Endbericht deutlich. Möglicherweise ist eine Erklärung für den geringen Stellenwert der schriftlichen Protokolle darin zu sehen, dass diese Protokolle als sehr zeitaufwändig und wenig ergebnisorientiert eingestuft wurden.⁷⁵ Untersuchungen in Deutschland haben in Bezug auf **verlässliche offizielle Quellen** den Vorteil, dass ein besserer Forschungszugang dadurch gesichert war, dass bereits bei der Einsetzung der Kommission oder im Zuge der Präsentation des Kommissionsberichts auf eine eigene Homepage verwiesen wird⁷⁶. Damit wird dem Forscher eine Rekonstruktion der Kommissionen über weite Strecken erleichtert. Dieser meiner Meinung nach transparente Vorgang traf auf keine der für diese Arbeit untersuchten Kommissionen zu. Verlässliche, offizielle Zusatzinformationen wurden nur auf Anfrage oder in Interviews selbst anhand der Bereitstellung ausgewählter

⁷¹ Der Bogen der getätigten Aussagen in Bezug auf die wenig formalisierten Vorgänge innerhalb der jeweiligen Expertenkommission spannte sich von überaus positiven bis hin zu kontraproduktiven Bewertungen durch die Interviewpartner.

⁷² Endbericht: „Erhöhung der Treffsicherheit im Sozialsystem“ redigiert von Univ. Prof. Dr. Wolfgang Mazal, Wien, 2002.

⁷³ www.amtskalender.at (letzter Abruf 25.11.2008).

⁷⁴ Unveröffentlichtes Protokoll. O-Univ.-Prof. Dr. Ulrich Runggaldier.

⁷⁵ Interview Dr. Walter Pölter.

⁷⁶ www.e-fi.de (letzter Aufruf 25.11.2008) Expertenkommission Forschung und Innovation eingerichtet von der dt. Bundesregierung.

Dokumente⁷⁷ und weiterführender Hinweise⁷⁸ durch den Interviewpartner möglich.⁷⁹ Die bei Siefken für Deutschland angeführte **fehlende systematische Erhebung** von Expertenkommissionen innerhalb der Politikwissenschaft (vgl. Siefken 2007: 114) trifft meiner Ansicht nach nicht nur in Bezug auf die fehlende systematische Erhebung, sondern auch auf die vielen, noch ausständigen, politikfeldbezogenen Fallstudien in diesem Untersuchungsfeld für Österreich zu.

Unter Berücksichtigung der oben genannten Herausforderungen möchte ich an dieser Stelle die Abfolge der empirischen Untersuchung anhand der Fallauswahl sowie der Datenerhebungstechnik erläutern.

2.2 Auswahl der Expertenkommissionen

Die Auswahl der Fallstudien wurde begrenzt. Ein Auswahlverfahren wurde geschaffen, da aufgrund der fehlenden Gesamterhebungen kein statistisches Sampling möglich war. Es wurden zur **Begrenzung der Fallauswahl** folgender Variablen erstellt:

- **die zeitliche Begrenzung,**
- **der ministerielle Bereich der Einsetzung,**
- **der Adressat – das federführende Ressort,**
- **die öffentliche Beachtung⁸⁰,**
- **Frage des Zugangs**

2.2.1 Die zeitliche Begrenzung

Für die vorliegende Untersuchung wurde als Zeitspanne die ÖVP/FPÖ-Regierungszeit von 04.02.2000 – 28.02.2003 ausgewählt, da nach ersten Rechercharbeiten für diesen Zeitraum ein verstärkter Einsatz von Expertenkommission beobachtbar war. In dieser Periode etablierte sich ein besonderer Regierungsstil⁸¹, welcher Rückschlüsse auf die Funktionen der Expertenkommissionen im politischen Prozess zuließ. Weiters konnte durch die Auswahl eines bereits abgeschlossenen Prozesses die von Regierungsseite eingesetzten Expertenkommissionen die gesamte Zeitspanne rückblickend betrachtet

⁷⁷ Ausnahme Gmeiner 2005

An dieser Stelle gilt den Interviewpartnern ein herzlicher Dank für ihr Interesse und ihre Mithilfe.

⁷⁸ Letztgenannter Punkt war vor allem für die Wahl der Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Sozialsystems entscheidend.

⁷⁹ An dieser Stelle gilt den Interviewpartnern ein herzlicher Dank für ihr Interesse und ihre Mithilfe.

⁸⁰ Letztgenannter Punkt war vor allem für die Wahl der Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Sozialsystems entscheidend.

⁸¹ Siehe Kapitel : Sozialpolitische Rahmenbedingungen.

werden. Dies brachte den Vorteil, dass über diesen genannten Regierungszeitraum für den Bereich der Sozialpolitik bereits ausführliche, wissenschaftliche Analysen vorlagen⁸² und somit deren Untersuchungsergebnisse in für diese Arbeit angewandten Modelle sowie der damit verbunden Funktionen der Expertenkommissionen mit einbezogen werden konnten.

Eine weitere Komponente der zeitlichen Begrenzung wurde mit der Entscheidung getroffen, ausschließlich bereits abgeschlossene⁸³ Expertenkommissionen zu untersuchen, da für langfristige Expertenkommissionen der Untersuchungszeitraum hätte eingeschränkt werden müssen und somit eine verzerrte Darstellung der Ergebnisse entstanden wäre.⁸⁴ Bei beiden Kommissionen wurde die Präsentation des Endberichts als Ende der Einsetzung der Kommissionsarbeit⁸⁵ gewertet. Hierbei ist wichtig zu erwähnen, dass Zwischen- und/oder Endberichte der eingesetzten Expertenkommissionen nicht öffentlich bekannt gemacht werden müssen. Nach Ansicht von Siefken ist eine Expertenkommission ein zeitlich eingerichtetes Gremium, das zur Erledigung eines konkreten Auftrags eingerichtet ist – jede der untersuchten Kommission wird nicht als zeitloser Einzelfall betrachtet, sondern in Beziehung zueinander wahrgenommen⁸⁶ (vgl. Siefken 2007: 64). Eine besondere Brisanz erhielt der Forschungsprozess dadurch, dass fast alle interviewten Personen in beide Kommissionen involviert waren, wenn auch mit unterschiedlichen Arbeitsaufträgen.

2.2.2 Der ministerielle Bereich der Einsetzung

Für meine Untersuchung wurden Kommissionen ausgewählt, die im sozialpolitischen Bereich angesiedelt sind. Um eine weitere Eingrenzung vorzunehmen, wurde vorrangig das Thema der sozialen Sicherung als Kriterium für die Fallanalyse gewählt. In meiner Untersuchung steht daher das Bundesministerium für Soziales⁸⁷ der Regierungsperiode Schlüssel 1 als ministerieller administrativer Bereich im Vordergrund. Es wurde bei der von mir getroffenen Auswahl darauf Wert gelegt, dass die zu untersuchenden Kommissionen im gleichen Policybereich agieren und somit in den überwiegend sozial-, wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Diskurs eingebunden sind.

⁸²Vgl. Tálos, 2006a Tálos /, 2006b/ Tálos, 2006c/ Fischer, 2003/ Burkert - Dottolo, 2003 /Rosenberger, Tálos 2003 /

⁸³Kommissionen die ihre Tätigkeit bereits eingestellt haben

⁸⁴In ersten Überlegungen sollte die Kommission zur langfristigen Pensionssicherung beginnend mit dem Jahr 2000 in die Untersuchung mit einbezogen werden.

⁸⁵Bei der Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Sozialsystems wurde als Ende das Erscheinen des 2.Berichts gewertet.

⁸⁶Auch hier entspricht die Kommission zur langfristigen Pensionssicherung nicht dem Expertenkommissionsbegriff nach Siefken.

⁸⁷Bezeichnung des Ministeriums innerhalb der ausgewählten Regierungsperiode.

2.2.3 Der Adressat der Expertise – das federführende Ressort

Der Adressat ist oft deckungsgleich mit dem ministeriellen Bereich der Einsetzung – allgemeiner können in den von mir ausgewählten Fällen die Regierung und die Verwaltung als Adressaten genannt werden. Als federführendes Ressort ist das Bundesministerium für Soziales angeführt. Im Zuge der Forschungsarbeit ist aber zu beachten, dass oft auch ressortübergreifende Ministerien⁸⁸ Adressaten der Expertenkommissionen sein können.

2.2.4 Die öffentliche Beachtung

Nach Siefken kann anhand der medialen Berichterstattung festgehalten werden, inwieweit eine Expertenkommission in der medialen und öffentlichen Meinung wahrgenommen wird. Folgende Ausprägungen können festgestellt werden (vgl. Siefken 2007: 121):

- eine kaum oder nicht vorhandene mediale Präsenz,
- eine Präsenz, die bereits zu Beginn der Kommissionsarbeit für mediale Aufmerksamkeit sorgt,
- sowie eine Präsenz bedingt durch das Erscheinen von Zwischenberichten/bzw. Experteninterviews.

Diese angesprochenen medialen Formen der (Nicht)/Beachtung spiegeln sich in der öffentlichen Wahrnehmung wider. Kritische Stellungnahmen in Bezug auf die Kommissionsarbeit werden medial transportiert, beeinflussen die öffentliche Wahrnehmung und können den Arbeitsablauf der einzelnen Kommissionen, ihren weiteren Verlauf sowie deren Ereignisse und letztendlich die Kommissionsergebnisse und deren politischen „Werdegang“ nachhaltig prägen und verändern.

2.2.5 Frage des Zugangs

Besonders beachtet wurde in diesem Fall, inwieweit der Feldzugang gesichert war. Durch Emmerich Tálos (Universität Wien) sowie Ursula Filipic (AK Wien) wurde der Zugang zu potenziellen Interviewpartnern ermöglicht. Schließlich war die mediale/öffentliche Beachtung der Kommission ein nicht unwesentliches Auswahlkriterium, da die mediale

⁸⁸Beispielsweise das Finanzministerium

Präsenz und deren Berichterstattung zusätzliche Informationen und vor allem auch Stimmungsbilder lieferten und so den Forschungszugang hilfreich unterstützen konnten (vgl. Siefken 2007: 122).

Basierend auf diesen Überlegungen (das Jahr der Einsetzung, die Dauer der Einsetzung, der ministerielle Bereich der Einsetzung, das federführende Ressort als Adressat, die öffentliche Beachtung und forschungsökonomische Gründe) wurden folgende Kommissionen für eine vergleichende Fallstudie ausgewählt:

- **Die Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Sozialsystems**
(Vorsitz: O-Univ. Prof. Dr. Theodor Tomandl)
- **Die Kommission zur Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems**
(Vorsitz: Univ. Prof. Dr. Wolfgang Mazal)

2.3 Datenerhebungen

Die Form der Datenerhebungen sowie deren Auswertung kann als **Methoden-Mix** bezeichnet werden. Dieser Mix ergibt sich aus verschiedenen, zum Großteil qualitativen Komponenten. Das Experteninterview, der „Königsweg zur Rekonstruktion thematisch aussonderbarer, explizierbarer Wissensbestände“ (vgl. Nohlen/Schultze 2002: 757) sowie die Dokumentenbeschaffung und deren Analyse bildeten den Grundstein für die Rekonstruktion der Kommissionen sowie der Darstellung der Fallstudie. Anhand der Lektüre der Kommissionsberichte sowie der thematischen Auseinandersetzung österreichischer sozialpartnerschaftlicher Strukturen konnte eine gezielte Auswahl der Interviewpartner stattfinden. Die Ausgestaltung des Interviewleitfadens erfolgte unter Einbezug der Primär- und Sekundärliteratur.

„Die Dokumentenbeschaffung hat zwei Aspekte: Zum einen sind Dokumente Objektivationen, die Daten transportieren, welche - wie alle andere Daten - einen systematischen Auswertungsprozeß (sic!) unterzogen werden müssen. Zum anderen dient die – hermeneutisch naive - Kenntnisnahme von Dokumenten aller Art der Beschaffung von forschungsrelevanten Informationen und damit der besseren Orientierung im Feld.“ (Nohlen/Schultze 2002: 757)

Folgende **Primär- und Sekundärquellen** wurden der **Dokumentenanalyse** unterzogen.

- Veröffentlichungen der Regierung (Pressemitteilungen, Publikationen)
- Parlamentaria (Gutachten, Stellungnahmen, Anfragen, Plenarprotokolle, Gesetzestexte und Vorlagen)⁸⁹
- Kommissionsberichte, (Zwischen- und Endberichte, Arbeits- und Diskussionsprotokolle, Literatur, die Bezug auf die untersuchten Kommissionen nahm⁹⁰)
- Berichterstattung der Medien

Die daraus gewonnenen Erkenntnisse stellten eine große Erleichterung in der Vor- und Nachbereitung der Interviews dar. Für die Nachbereitung und Untersuchung der Rohdaten waren neue Dokumente, die sich im Laufe des Interviews ergaben, sehr hilfreich.

⁸⁹Hauptquelle hierfür stellte vor allem die Seite des österreichischen Parlaments www.parlinkom.at dar.

⁹⁰Hier waren die Interviews eine große Hilfe, da ich von Seiten des Interviewpartners teilweise die Dokumente direkt vor Ort ausgehändigt bekam oder eine Mail mit einem Literaturverweis bzw. dem Dokument selbst prompt erhielt.

Ein weiterer Schritt erfolgte über die **quantitative Auswertung von Primär- und Sekundärquellen**.

- Anhand des österreichischen Amtskalenders⁹¹ für den jeweiligen Untersuchungszeitraum konnte eine zahlenmäßige sowie namentliche Erfassung der einzelnen Kommission vorgenommen werden. Auch qualitativ war diese Quelle interessant, da sie oftmals eine Mitgliederaufstellung der einzelnen Gremien beinhaltete.

Die Pressemeldungen ausgewählter Tageszeitungen ermöglichten eine quantitative Auswertung (die Anzahl der Fundstellen von expliziten Wortteilen sowie deren Kombinationen, ermöglichten u. a. die Messung der medialen Präsenz.)⁹².

Es zeichnete sich früh ab, dass, wie Siefken feststellt, internes Prozesswissen eine wichtige Datenressource darstellt, um die Rolle der Kommissionen im sozialpolitischen Prozess zu untersuchen, da die mediale und öffentliche Beachtung nur einen Teilausschnitt wiedergeben konnte (vgl. Siefken 2007: 124). Ich ging davon aus, dieses Prozesswissen in Form von Experteninterviews zu gewinnen. Nach Gläser/Laudel wird diese Form der Untersuchung als rekonstruierende Untersuchung bezeichnet. Kritisch werden in diesem Zusammenhang von den Autoren selbst bzw. auch von anderen Autoren (Schultze/Nohlen) die fehlende geschlossene Darstellung sowie die Tatsache, dass bestimmte Fragestellungen zu unzulänglichen oder auch irreführenden Resultaten führen können, für diese Untersuchungsform angeführt⁹³ (vgl. Gläser/Laudel 2004: 13, Nohlen/Schultze 2002: 757).

Die Datenerhebung im Kontext einer rekonstruierenden Untersuchung umfasst zwei Methoden: **die Erhebungsmethode** (Erstellung eines Interviewleitfadens, welche Form des Experteninterviews wird gewählt?) und die **Auswertungsmethode** (Wie werden die Daten aufbereitet und analysiert?).

2.3.1 Erhebungsmethode

Im Laufe der Forschungsarbeit wurden insgesamt 8 Einzelinterviews (siehe Tabelle) mit einer durchschnittlichen Länge von etwa 1 ½ Stunden durchgeführt. Es wurde darauf

⁹¹Es wurden die Amtskalender aus den Jahren 1999-2003 verwendet.

⁹²Diese Wortteile lauteten wie folgt: Pensionsreformkommission, Expertenkommission, soziale Treffsicherheit, Expertengremium, Mazal, Tomandl, Pensionssystem.

⁹³vgl. Schneider 1984, Siefken 2007, Bogner/Menz 2002b.

Rücksicht genommen, dass die Interviewpartner selbst die Wahl des Interviewortes treffen konnten. Interessanterweise wählte jede dieser Personen die Räumlichkeiten ihrer Institution.⁹⁴ Die interviewten Personen wurden aufgrund ihres Prozesswissens (Handlungsabläufe, Interaktionsformen, organisatorisches Wissen sowie Betrachtungen gegenüber dem Forschungsgegenstand) ausgewählt. Ein weiterer Aspekt der Auswahl bezog sich auf die sozialpartnerschaftliche Akteurskonstellation innerhalb der einzelnen Kommissionen.

„Als Experte wird interviewt, wer in irgendeiner Weise, Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung; wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt.“ (Nohlen/Schultze 2002a: 216)

2.3.1.1 Tabelle Interviewpartner

Gremium/Organisation	Interviewte Person	Art des Interviews Beschreibung
Arbeiterkammer, Leiter der Abteilung Sozialversicherung und Gesundheitspolitik	Dr. Walter Ivansits	mündlich
Universitätsprofessur Arbeit- und Sozialrecht Universität Wien; Kommissionsvorsitz	Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Mazal	mündlich
BMSG, BMSK, Sektionschef Abteilung V	Dr. Helmut Pöltner	mündlich
Ehm. Sozialminister und Vizekanzler, FPÖ/BZÖ, ehm. Behindertenanwalt im Bundessozialamt	Dr. Herbert Haupt	mündlich
Universitätsprofessur an der Wirtschaftsuniversität Wien, Österreichisches und europäisches Arbeits- und Sozialrecht	Univ.-Prof. Dr. Ulrich Runggaldier	mündlich
WKÖ, Abteilungsleiter Sozialpolitik und Gesundheit	Dr. Martin Gleitsmann	mündlich
Leitender Sekretär des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, seit 2006 stellvertretender Verbandsvorstand des	Mag. Bernhard Achitz	mündlich

⁹⁴ Arbeiterkammer Wien, BMSK, Universitäre Einrichtungen, Wirtschaftskammer Österreich, Institutionen des Österreichischen Gewerkschaftsbundes.

Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherung		
Universitätsprofessur für Arbeits- und Sozialrecht, Universität Wien, Kommissionsvorsitz	Erem. Univ.-Prof. Dr. Theodor Tomandl	mündlich

Bei der Auswahl der Interviewpartner fällt auf, dass bestimmte Personen zu beiden Kommissionen befragt wurden. Dies resultiert daraus, dass es sich um oftmals gleiche Akteure im sozialpolitischen Feld handelt, die aufgrund ihres speziellen Wissens eine Expertentätigkeit in den Kommissionen ausübten. Hier wurde vor allem die konstruktive und langjährige Zusammenarbeit als wichtiger Faktor genannt. Durch diesen besonderen Umstand waren den Experten die unterschiedlichen Positionen und Ansätze der Interviewpartner bekannt und belebten das Interview. Bei einigen der durchgeführten Gespräche wurde deutlich, dass zu Beginn des Interviews eine abwartende bis prüfende Position gegenüber meiner Person eingenommen wurde⁹⁵. Oftmals hatte ich in diesen Situationen den Eindruck, dass zuerst mein Fachwissen und die damit verbundene Seriosität getestet wurden. Nach dieser „Eingangsphase“ entwickelte sich aber in allen Fällen ein entspanntes Gesprächsklima. Alle Interviews wurden mit dem Tonband aufgezeichnet. Wichtig war hier vor allem bereits zu Beginn des Gesprächs die Einwilligung des Interviewpartners zur Aufzeichnung des Gesprächs, die auch in allen Fällen erfolgte. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die interviewten Personen berichteten, typisierten, rekonstruierten, interpretierten, kommentierten und exemplifizierten (vgl. Nohlen/Schultze, 2002a: 215).

Für die Wahl des Interviewverlaufs wurde die **Teilstandardisierte Methode der Interviewführung** gewählt, hierfür wurde bereits vorab ein Interviewleitfaden erstellt⁹⁶. Diese Form der Interviewführung brachte die Vorteile des natürlichen Gesprächsverlaufs, der selbst zu wählenden Reihenfolge der Fragestellungen und den Einbau neuer Fragen, die sich im Gespräch ergeben konnten (vgl. Gläser/Laudel 2004: 39). Zusätzlich erhielt ich durch den Interviewleitfaden die Sicherheit, alle für mich wichtigen Fragestellungen angesprochen zu haben.

2.3.1.1 Erstellung des Interviewleitfadens

Es wurden vier Themenblöcke formuliert. Innerhalb des ersten Frageblocks (A) wurde versucht, die Rekonstruktion der einzelnen Kommission anhand ihrer Struktur und

⁹⁵ Auszug aus einer Interviewsituation: der Herr XY wird ihnen das aus seiner Position, aber ganz anders schildern,....

⁹⁶ In Anlehnung an die Forschungsarbeit von Heinrichs 2002.

Arbeitsweise zu erfassen. Der Frageblock B umfasste das Gebiet der Expertisenstellung und stellte eine Ergänzung zu den Zwischen- und Endberichten sowie der medialen Berichterstattung dar. Der Frageblock C thematisierte den Stellenwert der Expertise im sozialpolitischen Entscheidungsprozess sowie den Bereich der wissenschaftlichen Politikberatung und das oftmals vorhandene Spannungsverhältnis zwischen Politik und Wissenschaft innerhalb dieser Prozesse. Im Interviewverlauf selbst wurde dabei oft die eigene Expertentätigkeit innerhalb dieses Spannungsverhältnisses angesprochen. Zum Abschluss (Themenblock D) des Gesprächs blieb noch Raum für Anmerkungen und/oder es wurden noch offene Fragen, die sich im Laufe des Interviews ergeben hatten, angesprochen. Zuletzt wurde immer die Frage nach einem weiteren, nach Einschätzung des Interviewten wichtigen Ansprechpartner gestellt.

2.3.1.2 Die vier Themenblöcke ⁹⁷

Frageblock A	Frageblock B	Frageblock C	Frageblock D
Rekonstruktion des Beratungsprozesses	Die Expertise im politischen Prozess	Beratungssystem im Kooperationsfeld von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit	Offene Fragen zusätzliche Anmerkungen
Einsetzung Akteurskonstellation Arbeitsweise Eigene Motivation Kommunikationsprozess ...	Erkenntnis Verwendung Reaktionen Stellenwert	Stellung im Beratungssystem Spannungsverhältnis Zuordnung der Kommission	„Snowballprinzip“
Tabelle: Eigene Abbildung modifiziert nach Heinrichs 2002			

2.3.2 Auswertung der Experteninterviews

Für die Auswertung qualitativer Daten gibt es viele Methoden, Gläser/Laudel unterscheiden hierbei nach forschungspraktischen Aspekten zwischen der sequenzanalytischen Methode, dem Kodieren sowie der freien Interpretation (vgl. Gläser/Laudel 2007: 41-45). Auch wenn beide Autoren von der Methode der freien Interpretation eher abraten, so liegt hier meiner Meinung nach die einzige Möglichkeit, um

⁹⁷Der ausformulierte, teilstandardisierte Interviewfragebogen findet sich im Anhang.

meine Fragestellung zu beantworten, da beispielsweise bei einer Kodierung wichtige Informationen aus dem Zusammenhang gerissen werden bzw. aufgrund des unterschiedlichen Gebrauchs von Begrifflichkeiten der Interviewpartner wertvolle Informationen verloren gehen. Die Auswertung zielte darauf ab, überindividuelle Wissensbestände herauszuarbeiten. Dazu musste eine vollständige Transkription der Interviews erfolgen. Die Äußerungen der Experten wurden von Anfang an im Rahmen der institutionell-organisatorischen Handlungsbedingungen verortet. Sie erhalten nur in diesem Kontext ihre Bedeutung und sind somit in ihrer Vergleichbarkeit weitgehend abgesichert (vgl. Nohlen/Schultze 2002a: 215). Bei all dieser vermeintlich „abgesicherten politikwissenschaftlichen Vorgehensweise“ merkt Siefken an, dass es sich doch um eine in weiten Teilen interpretative Vorgehensweise handelt (vgl. Siefken 2007: 132). Des Weiteren ist eine Generalisierbarkeit der getroffenen Interpretationen aufgrund der geringen Zahl der geführten Interviews nicht gegeben. So schreibt Siefken treffend:

„Vielmehr können Fallstudien nur eine interpretative Annäherung darstellen, die durch die politikwissenschaftlichen Analyseinstrumente geschärft und basierend auf unterschiedlichen Quellen plausibilisiert wurden.“ (Siefken 2007: 132)

Durch den Rückgriff auf den theoretischen Bezugsrahmen kann die Methode der freien Interpretation noch präzisiert und somit für die folgenden Fallstudien meiner Ansicht nach als geeignetes Instrument betrachtet werden.

3 EMPIRISCHE FORSCHUNG

Im Folgenden werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung dargestellt. Anhand der Interviewdaten und einschlägiger Dokumentationsmaterialien werden zwei sozialpolitische Beratungssysteme: "Kommission zur Erhöhung der sozialen Treffsicherheit" sowie der "Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Sozialsystems" rekonstruiert. Dieser Vorgang ist so gestaltet, dass zunächst die sozialpolitische Ausgangssituation (welche für beide Kommissionen zeitlich und inhaltlich übereinstimmt) erörtert wird. Daran anknüpfend wird sowohl die zahlenmäßige Erfassung dauerhaft-politikberatender Gremien als auch die zahlenmäßige Erfassung politikberatender ad-hoc Gremien empirisch dargelegt. Die Rekonstruktionen der Beratungsgremien sind so gestaltet, dass zunächst die "Begründung und Zusammensetzung" der Expertenkommissionen anhand von Informationsmaterialien, parlamentarische Anfragebeantwortungen sowie - wenn verfügbar- Sekundärliteratur dargestellt wird. Daran anknüpfend werden die Interviewdaten in Hinblick auf "Arbeitsweise und Kommunikation", "Öffentliche Wahrnehmung und Stellenwert", "Funktionsbestimmungen" analysiert und interpretiert. Ein Fazit fasst für jede Expertenkommissionen die wichtigsten Ergebnisse zusammen. Im darauf folgenden Kapitel erfolgt die vergleichende Fallanalyse. Für die empirische Untersuchung ist einleitend festzuhalten, dass in den Informationsmaterialien, den Anfragebeantwortungen, sowie selbst in der Sekundärliteratur der Begriff Expertenkommission vielfach in abgeänderter Form (Regierungskommission, Tomandl-Kommission, Mazal-Kommission, Pensionsreformkommission, Projekt,...) auftaucht. Um einen einheitlichen Lesefluss zu gewährleisten wird für die zu untersuchenden Beratungseinrichtungen einheitlich der Begriff "Expertenkommission" gewählt.

3.1 Sozialpolitische Ausgangssituation

Mit den Nationalratswahlen von 1999 erlitten die regierenden Großparteien erhebliche Verluste. (SPÖ 33,2% und ÖVP 26,9%). Die ÖVP wurde von der FPÖ mit einem Stimmenanteil von 26,9% auf den dritten Platz verwiesen. Die Grünen erreichten 7,4% und das liberale Forum schied mit 3,7% der Wählerstimmen im Nationalrat aus (vgl. Tálos 2006 326). Nachdem es mit der SPÖ zu einem Bruch bei den Regierungsverhandlungen gekommen war, stellte die ÖVP als drittstärkste Kraft ohne Regierungsbildungsauftrag letztlich den Bundeskanzler und einigte sich in nur kurzer Zeit über ein Regierungsprogramm mit der FPÖ (vgl. Tálos 2006: 327). Die SPÖ sah sich erstmals seit

langer Zeit (1966-1970) in der Rolle einer Oppositionspartei, worin sie sich merklich unwohl fühlte, so merkt Talós an:

„Die langjährige Zusammenarbeit mit der ÖVP, der inhaltliche Ausdünnungsprozess einer permanent regierenden Partei sowie die beträchtlichen inhaltlichen Zugeständnisse an die ÖVP in den Regierungsverhandlungen im Jänner 2000 schränkten ihr Oppositionspotential vor allem in der Anfangszeit der schwarz-blauen Koalition ein.“ (Tálos 2006, 328)

Das Regierungsprogramm „Österreich neu regieren“⁹⁸ deutet bereits auf einen politischen Kurswechsel hin, welcher mit vorhandenen Spielregeln und Mustern der politischen Willensbildung brach. Dies äußerte sich in der eingeschränkten Bereitschaft der Regierung zu Verhandlungen sowohl mit den Oppositionsparteien, als auch den sozialpartnerschaftlich involvierten Dachverbände der großen gesellschaftlichen Interessenvertretungen. Zusätzlich zur eingeschränkten Verhandlungsbereitschaft der Regierung präferierte diese eine beschleunigte Beschlussfassung von Gesetzen. So wurde beispielsweise die Begutachtungsfrist merkbar von vormals 6 bis 8 Wochen auf 3 bis 4 Wochen reduziert, darüber hinaus wurde besonders bei strittigen Materien (um das Begutachtungsverfahren zu umgehen) zahlreiche Initiativanträge von der Regierung eingebracht (vgl. Tálos 2006: 335). Durch die Einbringung der Initiativanträge wurden langjährig tradierte Spielregeln der paritätischen Einbindung der Dachverbände außer Kraft gesetzt; die Möglichkeit der Interessenartikulation der Interessenvertretungen weitgehend lahm gelegt (vgl. Tálos 2008: 100). Durch inhaltliche Vorgaben der ÖVP/FPÖ/(BZÖ) Regierung wurde der politische Entscheidungsprozess weitgehend determiniert. So kann festgehalten werden, dass der Prozess des Policy-Making eine Einschränkung des Zugangs zur politischen Willensfindung und Entscheidungsfindung, den Weg der politischen Inszenierung sowie strategische rigide inhaltliche Vorgaben seitens der Regierung vorsah (vgl. Tálos 2008: 101).

Vor allem im Bereich der Sozialpolitik kam die Regierung vom bestimmenden Moment der Verhandlungsdemokratie weitgehend ab. Es zeichnete sich eine Wende von traditionellen Mustern der Konkordanz- und korporatistischen Verhandlungsdemokratie hin zur Konfliktdemokratie ab. War die sozialpolitische Entwicklung bis in die erste Hälfte der 1990er Jahre noch durch einen Mix von partiellen Erweiterungen und restriktiven Maßnahmen gekennzeichnet so dominiert in der Zeit danach, eine restriktive Anpassungspolitik (Tálos/Rosenberger 2003: 88-91). Die im Regierungsprogramm 2000

⁹⁸Das Regierungsprogramm 2000-2003 im genauen Wortlaut nachzulesen: <http://www.spiegel.de/media/0,4906,2897,00.pdf>

festgehaltenen Maßnahmen zielten auf einen tief gehenden Umbau der Grundausrichtung des österreichischen Sozialstaats ab:

„Wir vertreten den Standpunkt, dass es zum Wesen einer sozialen Gesellschaft gehört, denjenigen zu helfen, die unzureichend oder gar nicht zur Selbsthilfe fähig sind. Moderne Sozialpolitik steht dabei im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Verantwortung, von Leistungsbereitschaft und Solidarität. Die Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen staatlicher und privater Selbstverantwortung gehört zu den großen Herausforderungen einer Sozialpolitik, die von der drohenden Unfinanzierbarkeit und geringer sozialer Treffsicherheit immer teurer werdender Leistungen steht. Nur das, was erarbeitet und erwirtschaftet wird, kann auch verteilt werden. Grundsätzlich muss Vorsorge Vorrang vor Fürsorge haben. [...] Der Missbrauch sozialer Leistungen ist sowohl unsozial als auch unsolidarisch und daher entsprechend zu verfolgen.“ (Präambel: Fairness und soziale Gerechtigkeit ermöglichen – Regierungsprogramm Österreich neu regieren 2000: 18)

Konkret wurde die Erhöhung der Treffsicherheit von Sozialleistungen und ihre Konzentrierung auf die wirklich Bedürftigen, die Stärkung der Eigenvorsorge, die Verschärfung der Zumutbarkeits- und Anspruchsvoraussetzungen in der Arbeitslosenversicherung, die Missbrauchsbekämpfung und die Harmonisierung von Leistungen sowie ein Umbau der Trägerstrukturen der Sozialversicherung angekündigt (Tálos 2008: 102).

3.1.1 Zahlenmäßige Erfassung dauerhaft- politikberatender Gremien in Österreich

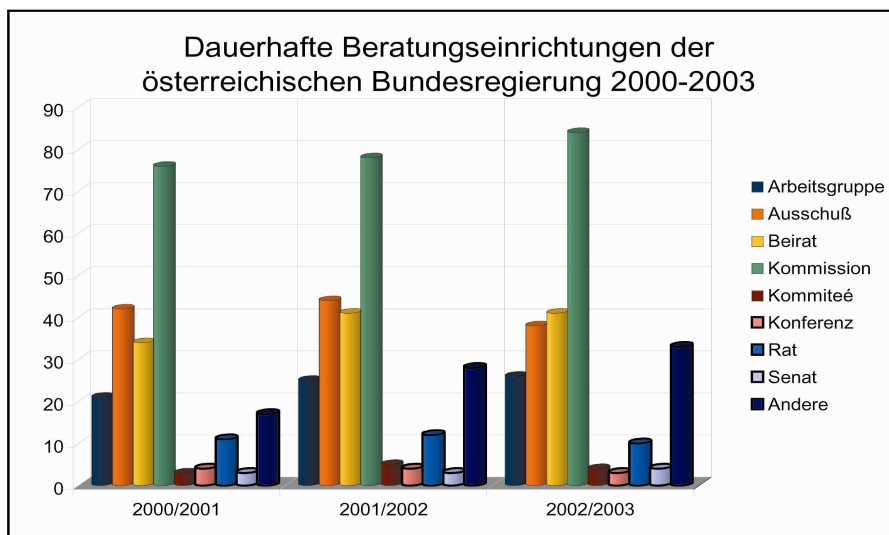
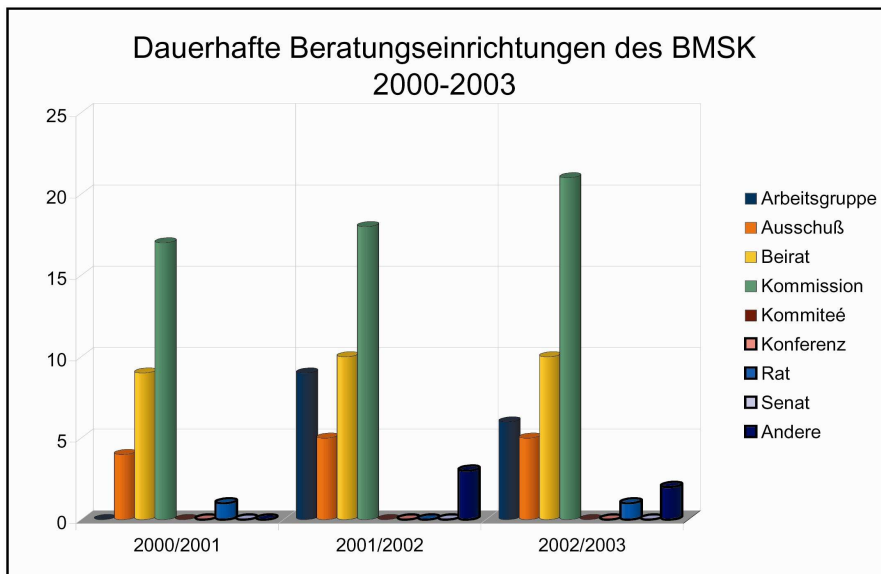
Mein Untersuchungszeitraum umfasst die erste Regierungsperiode der ÖVP/FPÖ Koalition von 04.02.2000 bis 28.02.2003. Durch, die im österreichischen Amtskalender⁹⁹ angeführten, unterschiedlichsten Beratungseinrichtungen der einzelnen Bundesministerien sowie des Bundeskanzleramts kann eine zahlenmäßige Erfassung dauerhaft-politikberatender Gremien der österreichischen Bundesregierung von 2000 bis 2004 erfolgen. Für das Jahr 2000/2001 werden insgesamt 211 beratende Einrichtungen gezählt. Am häufigsten wird der Begriff der Kommission (72 Fundstellen) gewählt, Beiräte und Ausschüsse liegen mit jeweils 42 bzw. 34 Nennungen etwas dahinter. 21 Arbeitsgruppen, 11 Räte, 3 Komitees, 4 Konferenzen und 3 Senate bilden den Abschluss.¹⁷ „Andere“ Beratungseinrichtungen werden in der Grafik angeführt. Hinter diesem Sammelbegriff verbergen sich selten genannte Einrichtungen wie

⁹⁹Es handelt sich hier um die Amtskalender der Jahre 2000 -2003.

Lenkungsgruppen, Steuerungsgruppe, Foren,... u.v.a. Für die Jahre 2001/2002 kann ein kleiner Anstieg der Nennung von Beratungseinrichtung (240) insgesamt, sowie der Anzahl der Fundstellen des Begriffs der Kommission (78) erfasst werden. Von den Senaten und den Räten mit einer gleich bleibenden Anzahl von Nennungen abgesehen, kann für alle Einrichtung ein leichter Anstieg verzeichnet werden. Eine ähnliche Entwicklung ist für die Jahre 2002/2003 belegt, wobei der Anteil der Nennung des Kommissionsbegriffs in den beiden Vergleichsabschnitten deutlich höher mit 84 Nennungen ausfällt. Insgesamt werden für diesen Zeitraum 243 Beratungseinrichtungen gezählt¹⁰⁰.

Für das Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen wird aufgrund des zu untersuchenden Policy-Bereichs der Sozialpolitik eine eigene zahlenmäßige Erfassung der Beratungseinrichtungen vorgenommen. Es zeigt sich für die Zeiträume 2000 bis 2003 ein ähnlicher Entwicklungsverlauf. Für den Zeitraum 2000/2001 werden insgesamt 31 Beratungseinrichtungen gezählt, wobei die Anzahl der Kommissionen (17) auch hier die größte Gruppe der Beratungseinrichtungen bildet. 9 Beiräte und 4 Ausschüsse ergänzen das Beratungsangebot des Bundesministeriums. Für das Bundesministerium Soziale Sicherheit und Generationen werden keine weiteren Beratungseinrichtungen angeführt. Lediglich für die Jahre 2001/2002 und 2002/2003 werden bis zu drei andere Beratungseinrichtungen genannt. Signifikant für den Zeitraum 2001/2002 ist die neue und relativ hohe Anzahl von Arbeitsgruppen (9) im Vergleich zum davor liegenden Zeitraum (0). Die Gesamtzahl der Beratungseinrichtungen für die Zeitabschnitte 2001-2003 liegt konstant bei 45 Nennungen. Beiräte bilden nach den Kommissionen die zweistärkste Gruppe der Beratungseinrichtungen, deren Anzahl über alle drei untersuchten Zeitabschnitte relativ konstant bei 9 Nennungen (2000/2001) bzw. 10 Nennungen (2001/2002 und 2002/2003) liegt. Eine einzige Ratserwähnung für die Zeiträume 2000/2001 und 2002/2003 bildet die Ausnahme. Unter den gezählten Beratungseinrichtungen befinden sich keine Komitees, Senate oder Konferenzen für die untersuchten Zeitabschnitte.

¹⁰⁰Eine genaue zahlenmäßige Erfassung aller Einrichtungen findet sich im Anhang dieser Arbeit.



3.1.2 Zahlenmäßige Erfassung ad-hoc politikberatender Gremien in Österreich

Für meine empirische Arbeit sollten vorab verschiedenste ad-hoc Beratungseinrichtungen des Bundesministeriums für soziale Sicherheit und Generationen für meinen Untersuchungszeitraum zahlenmäßig erfasst werden. Dieses Unterfangen gestaltete sich äußerst schwierig, da für ad-hoc Gremien, keine mir bekannten offiziellen statistischen Angaben vorliegen. ad-hoc Gremien werden im Gegensatz zu den dauerhaft eingerichteten Beratungsgremien, nicht im Amtskalender ausgewiesen. Dennoch war es mir letztlich möglich, für einen kleinen Zeitraum innerhalb meines Untersuchungszeitraums eine zahlenmäßige Bestandaufnahme von ad-hoc politikberatenden Gremien, eingesetzt durch das Bundesministerium für Soziales und

Gesundheit (BMSG), durchzuführen. Als Grundlage der Untersuchung diene eine schriftlichen Anfrage durch den Abgeordneten Karl Öllinger¹⁰¹ sowie deren Beantwortung durch den damaligen Bundesminister für Soziales und Gesundheit Herbert Haupt. Die Beantwortung der Anfrage umfasst Arbeitsgruppen, deren Zielsetzungen auf Reformvorhaben ausgerichtet waren, für den Zeitraum vom 4. Februar 2001 bis zum 12. Juli 2001. Insgesamt wurden 26 Arbeitsgruppen gezählt. So werden zum Thema "Strukturreform des BMSG" für die Monate Mai und Juni insgesamt vier Arbeitsgruppen sowie vier zusätzliche Untergruppen angeführt. Zwei weitere Arbeitsgruppen wurden zur Vorbereitung der geltenden Vereinbarungen gemäß Art.15a BVG über die Neustrukturierung des Gesundheitswesens und der Krankenhausfinanzierung eingesetzt. Im Rahmen der österreichischen Gesundheitskonferenz wurden vier Arbeitsgruppen eingesetzt. Für die Arbeitsgruppe im Rahmen des nationalen Aktionsplanes zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung wurde Anfang Februar 2001 eine Steuerungsarbeitsgruppe eingesetzt. Im Rahmen der Strukturkommission wurde die Arbeitsgruppe für Strukturveränderungen zur Akkordierung der vom Struktur- und den Landesfonds finanzierten Projekte eingerichtet. Drei Arbeitsgruppen wurden zum Thema Behindertengleichstellung geschaffen. Aus Anlass des Internationalen Jahres des Freiwilligen wurden acht Arbeitsgruppen und vier Unterarbeitskreise geschaffen. Diese Arbeitsgruppen sollten zur Erarbeitung von Lösungsvorschlägen zur Verbesserung der Rahmenbedingung für freiwilliges Engagement in Österreich geschaffen werden. Des Weiteren wurde eine Arbeitsgruppe zur Ausgliederung zur Prüfung der Ausgliederung der Bundesstaatlichen bakteriologisch - serologischen Untersuchungsanstalten in vom BMSG in Auftrag gegeben. Als weitere Arbeitsgruppen können die Arbeitsgruppe "Audit Familie und Beruf" sowie die Arbeitsgruppe Ausbildungscurriculum für ElternbildnerInnen angeführt werden. Zusätzlich tagten die Arbeitsgruppe für die "Harmonisierung von Ruhegenüssen der Beamten und Pensionen aus der Sozialversicherung" und die Arbeitsgruppe zur "Neuregelung der Geldleistung der Unfallversicherung." Zwei Arbeitsgruppen wurden hinsichtlich legislatischer Projekte (Sanitätäergesetz, Heilmasseurgesetz) eingesetzt.

Eine weitere interministerielle Arbeitsgruppe wurde zum Thema "Prozessbegleitung von Gewaltopfern" eingerichtet. Viele der Arbeitsgruppen wurden mit Untergruppen ausgestattet. Die Beratungsleistung wurde finanziell unterschiedlich abgegolten. So wurden beispielsweise Kosten von anderen Ressorts getragen. Ein Reisekostenersatz wurde für die Bediensteten im Bundesministerium gewährt. Es wurde vertraglich vereinbarte Entschädigung ausgezahlt. Ein Grossteil der Arbeitsgruppen arbeitete aber

¹⁰¹ 2724/J XXI.GP

unentgeltlich. Die Beratungskosten für die angeführten Arbeitsgruppen, sowie deren Arbeitskreise und Unterarbeitsgruppen, beliefen sich umgerechnet auf 164.299 Euro.¹⁰² Die Kosten der externen Beratung für den Zeitraum 2000-2006 wurden mehrfach kritisiert. Bereits nach Amtsantritt der Regierung Schüssel 1 wurde sowohl von der kritischen Öffentlichkeit als auch der parlamentarischen Opposition aufgrund der starken Zunahme der externen Beratungstätigkeit die Frage aufgegriffen, warum die vorhandenen Ressourcen der Ministerien nicht ausreichend genutzt wurden (vgl. Fröschl 2008: 94f.).

„Abgesehen von den wenig transparenten Vorgehensweise stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, warum inhaltliche Arbeiten drittvergeben werden, wenn es gleichzeitig eine relativ große Anzahl beamteter oder vertragsbediensteter Expertenstäbe in den Ministerien gibt, die diese Arbeiten ebenso besorgen könnten, und im übrigen auch dafür aus Steuermittel bezahlt werden“ (Abgeordnete Kuntzel Anfrage 1615/J XXXI.GP).

In Summe betrugen die Ausgaben für externe Beratung für das Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen 3,5 Mio. Euro (vgl. Fröschl 2008: 95).

In der Anfragebeantwortung durch den damaligen Bundesminister Haupt wurden die Kosten sämtlicher Werkverträge (gutachterlichen oder beratenden Charakters) mit externen Beratungseinrichtungen und Berater aufgelistet. Ausgenommen wurden die Beratungskosten der laufenden „normalen“ Verwaltung. Es wurden nur jene Werkverträge miteinbezogen, wo legislative Maßnahmen im Zuge punktueller Reformmaßnahmen bzw. Systemeingriffe ausgearbeitet wurden. Die Kosten alleine dafür betrugen in Summe 992.576.397 Euro¹⁰³ (vgl. Haupt, Anfragebeantwortung 1594/AB XXI.GP).

3.2 Die Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Sozialsystems

3.2.1 Begründung und Einsetzung

Eine im Regierungsabkommen der ÖVP/FPÖ Regierung festgelegte Überprüfung der Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen der Pensionsreform 1997 und deren ständige Weiterentwicklung konnte als erster Schritt zur Einsetzung der EK angesehen werden (vgl. Regierungsprogramm 2000: 28). Die Überprüfung der Wirksamkeit der Reform von

¹⁰²Als Berechnungsgrundlage galten die, in der Anfragebeantwortung, angegebenen Kosten für die jeweiligen Arbeitsgruppen. (2724/J XXI.GP)

¹⁰³eigene Berechnung

1997 wurde vom späteren Vorsitzenden der Kommission Theodor Tomandl ebenfalls empfohlen. Tomandl ging davon aus, dass die Reform von 1997 weder ausreichen würde um den Bundeszuschuss zur Pensionsversicherung in jenen Größenordnungen zu halten, wie sie zur Erfüllung des Stabilitätspakts der EU erforderlich wäre, noch das Pensionssystem langfristig stabilisieren könne (vgl. Tomandl 2004: 181). Zusätzlich wurde im Regierungsabkommen die Einsetzung einer Expertenkommission zur langfristigen Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystem, unter dem Vorsitz des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit sowie dem Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen als eine zentrale Maßnahme zur Sicherung der Pensionen und der Altersvorsorge vorgeschlagen (vgl. Regierungsabkommen 2000: 30). Konkretisiert wurden diese Vorschläge im Koalitionsabkommen, indem die Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems eine zeitliche und inhaltliche Vorgabe erhielt. Die inhaltliche Vorgabe umfasste die Ausarbeitung weiterer Reformschritte zur Anpassung des Pensionssystems unter Berücksichtigung des gesellschaftlichen Wandels (vgl. Koalitionsabkommen 2000: 9). Die nachfolgenden Reformmaßnahmen sollten demzufolge so erarbeitet werden, dass sie mit 1. Jänner 2001 in Kraft treten konnten. Folgende Themen und Vorgaben wurden von der Regierungsseite festgelegt:"

- *In bestehende Pensionen wird nicht eingegriffen.*
- *Jährliche Berücksichtigung der steigenden Lebenserwartung bei der Pensionsfestsetzung nach Inkrafttreten der Anhebung des Zugangsalters für die vorzeitigen Alterspensionen.*
- *Einheitliches Pensionssystem für Berufsanfänger in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst bei Beachtung der unterschiedlichsten Beitragsregime.*
- *Stärkung der Bedarfsorientierung der Hinterbliebenenpension bei Zusammentreffen von hohen Erwerbseinkommen bzw. hoher eigener Alterspension und Hinterbliebenenpension.*
- *Altersicherung von Frauen mit geringen eigenen Versicherungszeiten aufgrund langer Phasen von Familienarbeit im Trennungsfall.*
- *Weitere Entwicklung des Betriebspensionsrechtes.*
- *Die Einführung eines persönlichen Pensionskontos, damit jeder Versicherte jederzeit seine Anwartschaft überprüfen kann.*
- *Überprüfung der Beitragszeiten und der Durchrechnungszeiten*
- *Überprüfung der Steigerungsbeträge“ (Erster Bericht der Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems 2008: 5).*

In der konstituierten Sitzung der Kommission am 18.02.2000 im Beisein der Bundesministerin Dr. Elisabeth Sickl (Soziale Sicherheit und Generationen) und Bundesminister Dr. Martin Bartenstein (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) wurden die Vorgaben für die Arbeit der Kommission um den Hinweis einer eigenständigen Erweiterung der zu behandelnden Sachfrage durch die Kommission ergänzt:

„Die im Koalitionsabkommen vorgesehen konkreten Maßnahmen sind dem Grunde und der Richtung nach verbindlich, können aber durch Alternativen, die innerhalb des Rahmen bleiben, ergänzt werden“ (Erster Bericht der Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems 2008: 5).

Deutlich wurde die entscheidungs-vorbereitende Funktion der Kommission hervorgehoben:

„Die Aufgabe der Expertenkommission besteht nicht darin, politische Entscheidungen zu treffen, sondern Vorschläge für die politischen Entscheidungsträger innerhalb des durch das Koalitionsabkommen und die Regierungserklärung abgesteckten Rahmens zu liefern.“ (Erster Bericht der Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems 2008: 5)

Der Arbeitsauftrag seitens der Regierung an die Expertenkommission enthielt bereits klare fiskalpolitische Ziele.

„Die Vor- und Nachteile der jeweiligen Vorschläge und möglichst auch ihre finanziellen Auswirkungen sollten skizziert werden. Das für das Jahr anvisierte Einsparungspotential soll 15 Mrd. S betragen, wobei 5 Mrd. S auf den öffentlichen Dienst entfallen sollen.“ (Erster Bericht der Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems 2008: 5)

Der damalige FPÖ Klubobmann und Generalsekretär Peter Westenthaler betonte, dass es nun Aufgabe der Pensionsreformkommission sei einen „Feinschliff“ zu gestalten. Alternativvorschläge seien ausdrücklich erwünscht, dennoch gelte das Regierungsabkommen als Leitlinie und letztlich entscheide der Ministerrat. Theodor Tomandl betonte in diesem Zusammenhang *„Fix ist derzeit gar nichts“* außer, dass in bestehende Pensionen nicht eingegriffen wird, dennoch könnte sich *„am Etappenplan etwas ändern, wenn sich herausstellen sollte, dass es einen anderen Weg gibt, der vielleicht sozial verträglicher ist.“* (vgl. der Standard, 07.03.2000: 7)

Da das vorgeschriebene Maßnahmenpaket im Koalitionsabkommen eine große Fülle an Aufgaben für die Kommission vorsah, wurde das Arbeitsprogramm in kurzfristige und später auch mittelfristige und langfristige Maßnahmen aufgeteilt. Diese Aufteilung erklärt

das Vorliegen zweier Berichte¹⁰⁴ der Expertenkommission. So widmete sich der erste Bericht ausschließlich den kurzfristigen Maßnahmen, wobei die Ausarbeitung der Vorschläge bis zum März 2000 erfolgen sollte. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Arbeitsprogramms stand für die Behandlung der langfristigen Probleme noch kein Zeitplan fest. Das Vorziehen der kurzfristigen Maßnahmen lag vor allem der Tatsache zugrunde, dass seitens der Regierung eine Umsetzung dieser Maßnahmen noch für das Jahr 2000 vorgesehen war. Die Einsetzung der Expertenkommissionen erfolgte, wie von einigen Interviewpartnern angemerkt, nicht nach formellen Kriterien.

„Das ist ein recht informeller Vorgang, [...] da wird das Tempo vorgegeben, man wollte informell arbeiten ohne große Hürden, [...] wie kann man relativ schnell zu einem Ergebnis kommen [...] dass ist bei formell eingerichteten Kommissionen sicher schwieriger.“ (Gleitsmann: 2008)

3.2.1.1 Die Auswahl der Mitglieder sowie deren Zusammensetzung

Alle Mitglieder wurden ad personam, nur in ihrer persönlichen Eigenschaft als unabhängige Experten, und nicht als weisungsgebundene Vertreter berufen. Die Regierung betraute Theodor Tomandl mit dem Vorsitz der Expertenkommission, welcher sich selbst überrascht aufgrund der mehrheitlichen Besetzung der Regierung durch unabhängige wissenschaftliche Experten zeigte.

„[...]es war bis zu diesem Zeitpunkt eher üblich, dass man kaum unabhängige Experten in solche Gremien geholt hat, sondern es sind in solche Gremien üblicherweise Vertreter der Ministerien und Vertreter der Interessenverbände gesandt worden. [...] Bei dieser Kommission war es anders, es ist in einem sehr breiten Ausmaß versucht worden, auch unabhängige Experten mit ein zu beziehen. Die Zahl der von den Interessenverbänden Entsandten war eine Minderheit.“ (Tomandl: 2006)

Pöltner verwies Bezug nehmend auf das Berufungsverfahren der einzelnen Mitglieder auf ein, seiner Einschätzung nach „*mageres Expertenfeld im Sozialrecht*“, welches seiner Meinung nach dazu führen würde, dass Expertenkommissionen im Sozialbereich oftmals mit den gleichen Personen besetzt werden. Pöltner betonte aber gleichzeitig, dass die personelle Ausgestaltung einer Expertenkommission „*sich zufällig je nach Stimmung des jeweiligen Bundesministers bzw. des Vorsitzenden verändern könne*.“ (Pöltner: 2007)

¹⁰⁴ Erster Bericht der Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems, erschienen am 28.03.2000, Endbericht der Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems, erschienen am 12.12.2002

„[...] je nachdem wie eine Bundesregierung ausgestaltet ist wird sie die Prioritäten anders setzen, da geht es um Politik, [...] das sind ja keine reinen Expertenkommissionen.“ (Pöltner: 2007)

„Durch die Wahl derer, von denen man sich beraten lässt, können sie zu sehr unterschiedlichen Auffassungen kommen, (...) natürlich ist die Frage der Auswahl der Berater mitentscheidend was rauskommt.“(Tomandl: 2006)

Angesprochen auf die Auswahl der Zusammensetzung der einzelnen Kommissionsmitglieder betonte Tomandl,

„dass es wichtig ist Gegner mit einbeziehen, weil es wichtig ist auch die Contra-Argumente bereits rechtzeitig hier zu haben.“(Tomandl: 2006)

Als Beispiel führte Tomandl den Sozialwissenschaftler Bernd Marin an.

„(...)es war wichtig, dass wir seine Aussagen kennen und manche auch ausräumen, indem man diese diskutiert.“ (ebd.: 2006)

Über eine genaue Anzahl sowie eine namentliche Auflistung aller Mitglieder liegen für diese Expertenkommissionen nur unzureichend Dokumente vor¹⁰⁵. Für den ersten Bericht konnten unter anderem jene Personen ermittelt werden, die mit der Leitung der einzelnen Arbeitsgruppen beauftragt wurden. Es handelt sich dabei um Dr. Gerhard Lehner, Univ. Prof. Dr. Ulrich Runggaldier, Univ. Prof.- Dr. Wolfgang Mazal sowie Em. Univ. Prof. Theodor Tomandl (Vorsitzender der Expertenkommissionen). Im Rahmen der empirischen Interviews wurden als zusätzliche Kommissionsmitglieder der Versicherungsmathematiker Dr.Karl Kreiter, das Büro Pagler und Pager und Helmut Holzer genannt. Die Auswahl der einzelnen Mitglieder erfolgte in Zusammenarbeit des Bundesministeriums Soziale Sicherheit und Generationen und mit dem Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft. Bei der Auswahl der Mitglieder wurde darauf geachtet, dass Vertreter aller großen Interessensvertretungen, der Sozialversicherung, der Wissenschaft, der österreichischen Wirtschafts- und Sozialforschungsinstitute (WIFI, IHS) sowie Vertreter weiterer betroffener Ressorts teilnahmen.

„Das was regulär abläuft ist, dass auf jeden Fall die Sozialpartner eingeladen werden: also WK, BAK und ÖGB; im weitesten Sinne die Industriellenvereinigung und die

¹⁰⁵ „Rund 30 Experten sind dabei. (Quelle: Online-Standard 19.02.2000 S.25)“, zusätzlich finden sich innerhalb der Kommissionsberichte als auch im Anhang keine genauen Angaben über eine Teilnehmeranzahl. Lt. APA wird von vier Untergruppen und rund 40 Experten berichtet.(APA, 07.03.2000)

Landwirtschaftskammer [...] dann werden die zuständigen Ministerien eingeladen, das sind im Sozialbereich das Sozial- und Gesundheitsministerium und das Finanzministerium.“ (Pöltner: 2007)

Innerhalb der Arbeitskreise wurde die Zusammensetzung des Personenkreises als „immer gleich mit unterschiedlichen Nuancen“ beschrieben; wobei betont wurde, dass ab dem Jahr 2000 verstärkt universitäre, außeruniversitäre Experten und Versicherungsmathematiker in den Arbeitskreisen vertreten waren (vgl. Interview Ivansits: 2007). Abgesehen von den Vertretern der Wissenschaft wählten alle großen Interessenvertretungen die, von ihnen zu entsendeten Personen selbst aus.

„Normalerweise ist es immer so, dass wir vom Ministerium aufgefordert werden zu nominieren [...] Ich wurde hauptnominiert und mit Stellvertretung geht das dann ganz gut. Es wird immer nur eine Person nominiert.“ (Gleitsmann: 2008)

„Die Bestellung war ad hoc und ehrenamtlich, dass war immer so, dass der Abteilungsleiter bzw. der Experte auf diesem Gebiet dann von der AK (vom Vorstand und vom Präsidenten) entsendet wird.“ (Ivansits: 2006)

Die personelle Zusammensetzung der Kommissionsmitglieder erfolgte nach Haupt interministeriell und sozialpartnerschaftlich. Ein wichtiges Kriterium für die Einsetzung einer Person war laut der Interviewaussage von Haupt ihr Expertenstatus. Dazu zählten nach Haupt, Experten der Versicherungsmathematik, Experten für die Einschätzung der generalökonomischen Rahmenbedingungen, Experten für den juristischen Bereich der Pensionsversicherung sowie Experten des allgemeinen Sozialversicherungsrechts und des Beamtenpensionsrechts. Ein rein wissenschaftliches Gremium lehnte Haupt entschieden ab

„(...)sonst wären die heute noch nicht fertig.“ (Haupt: 2007).

Der Anfragebeantwortung des Bundesministeriums für soziale Sicherheit und Generationen zufolge, wurde die Auswahl der eigenen Vertreter nach den Kriterien der inhaltlichen Zuständigkeit bzw. der im Zusammenhang mit den betroffenen Bediensteten im Ressort wahrzunehmende Aufgaben (Geschäftseinteilung), nach Kriterien der Fähigkeiten des Personen sowie deren zeitliche Verfügbarkeit getroffen. Zusätzlich wurde bei der Auswahl der Vertreter des Ministeriums im Einzelfall auf Unvereinbarkeiten Bedacht genommen, daher betraute man lediglich Personen, bei denen keinerlei Verdacht einer Befangenheit bestand. Die Auswahl der Vertreter erfolgte nicht aufgrund eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens, da ein solches Verfahren den

Rechtvorschriften nicht zwingend vorgeschrieben wird. Ein derartiges Verfahren wurde in Hinblick auf die geringe Größe des in Betracht kommenden Personenkreises als nicht zielführend erachtet (vgl. XXI AB 01815). Für Personen die direkt aus den jeweiligen Ministerien (Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen sowie dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) in die Kommission berufen wurde, wurde darauf hingewiesen, dass:

*„[...]es sich bei den angegebenen Tätigkeiten ganz überwiegend nicht um Nebentätigkeiten handelt, sondern dass eine Vertretung in Gremien im Allgemeinen zu den Aufgaben zählt, die mit dem Arbeitsplatz des Bediensteten verbunden sind.“
(Anfragebeantwortung XXI AB 01815)*

In Bezugnahme auf das Einkommen der einzelnen Kommissionsteilnehmer, wurde aufgrund des Grundrechts auf Datenschutz, auf die Geheimhaltung der Einkommensdaten verwiesen.

„Sofern sich nicht aus anderen Gründen etwas anderes ergibt, ist davon auszugehen, dass an der Geheimhaltung der Einkommensdaten ein schützwürdiges Interesse der Betroffenen steht [...] es ist festzuhalten, dass die Tätigkeiten[...] in den Gremien in den bei weiten überwiegenden Zahl der Fälle ohne den Bezug von zusätzlichen Einkünften erfolgt.“(Anfragebeantwortung XXI AB 01815)

Die Arbeit in der Kommission erfolgte mit wenigen Ausnahmen, wie der ehemalige Sozialminister Haupt im Interview ausführt, unentgeltlich.

Die Teilnahme an der Kommissionen war unbezahlt [...] die Personen die in meinen Bereich des Sozialministeriums waren, waren alle Teilnehmer im Rahmen ihrer Dienstverpflichtung [...] die Mehrleistungen wie Überstunden wurden mit Prämien abgegolten.“ (Haupt 2007)

Vereinzelt wurden zusätzliche Gutachten vergeben, die entsprechend honoriert waren. Der Kommissionsleiter Tomandl wurde mit einem Honorar bedacht, welches Haupt wie folgt begründete:

„Tomandl hingegen hatte einen Auftrag und ein Honorar, damals war er ja noch auf der Universität und ist im Rahmen seiner Lehrtätigkeit nur eingeschränkt zur Verfügung gestanden. Auf der anderen Seite hat er durch sein Institut für Sozialrecht immer viel Know-how durch seine Mitarbeiter und Dissertanten eingebracht, deshalb war es für mich immer vollkommen gerechtfertigt, was die Lohngeschichte betraf, denn es war ja ein 24 Stunden Job die Flöhe zu hüten, damit da was weitergeht.“(Haupt 2007)

Als Motivationsgründe für eine Mitarbeit in der Kommission wurden ein generelles sozialpolitisches Interesse (besonders auf dem Gebiet der Sozialversicherung), der eigene Expertenstatus, eine Weisung durch das Bundesministerium, die Überzeugung eines Handlungsbedarfes innerhalb der Sozialpolitik und eine Entsendung durch den Arbeitgeber angegeben. (vgl. Interviews: Tomandl, Pöltner, Ivansits: 2006 -2010)

3.2.1.2 Institutionalisierungsgrad der EK

Die Expertenkommission wurde aufgrund des Übereinkommens der Regierungsparteien im Regierungsabkommen 2000 und später im Koalitionsabkommen (im Jahr 2000) festgelegt. Für diese Expertenkommission liegt ein geringer Institutionalisierungsgrad vor, da weder eine Geschäftsordnung noch eine administrative Stelle (Büro) eingerichtet wurde. In einer Interviewsituation wurde auf die rechtlich unklare Stellung der Expertenkommission hingewiesen.

„Eine richtige Geschäftsordnung, wie es beispielsweise bei den Gremien der Sozialversicherung gibt, gab es nicht. Das waren Arbeitsgruppen, die nennen sich nur Kommissionen, das waren aber keine Kommissionen im rechtlichen Sinne.“ (Pöltner 2008)

3.2.2 Arbeitsweise und Kommunikation

3.2.2.1 Aufgabenstellung: Erster Bericht

Im ersten Bericht der Expertenkommission zur Rahmenplanung des Pensionssystem (28.März 2000) nahm die Kommission zu ihrem Arbeitsauftrag Stellung. Die Kommission erklärte sich mit den Vorgaben durch die Regierung einverstanden, verwies aber darauf, dass die Mitglieder der Expertenkommission es nicht als ihre Aufgabe verstanden, lediglich punktuelle Maßnahmen zu Kostenersparnis zu erarbeiten. Die Kommission kündigte stattdessen eine Erarbeitung weit reichender Reformschritte, zur Anpassung des Altersicherungssystems an den gesellschaftlichen Wandel, an.

„Die Kommission ist der Überzeugung, dass die von ihre vorgeschlagenen Maßnahmen, einen wichtigen Schritt zur Erreichung des Ziels darstellen“ (Erster Bericht der Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems 2000: 12).

In der grundlegenden Ausrichtung des ersten Berichts der EK, erörterte man die Frage der langfristigen Richtungsentwicklung für das österreichische Alterssicherungssystem erörtert. In diesem Zusammenhang konnten den politisch Verantwortlichen, zwei unterschiedliche Entwicklungslinien für eine kontinuierliche Systempflege des Alterssicherungssystems aufgezeigt werden. Das System der Leistungsgerechtigkeit wurde dem System der sozialen Umverteilung gegenübergestellt. Eine erste Richtungsempfehlung der Expertenkommission findet sich in deren Beschreibungen. So merkte die Expertenkommission für das leistungsgerechte System im Bezug auf seine Umsetzbarkeit an:

„Verfassungsrechtlich stehen einer Entwicklung in diese Richtung keine kompetenzrechtlichen Hindernisse entgegen, da für die Verwirklichung dieses Modells der Bund die volle Gesetzgebungszuständigkeit besitzt.“ (Erster Bericht der Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems 2000: 6)

Für das Modell einer sozialen Umverteilung wurden hingegen verfassungsrechtliche Bedenken geäußert.

„Verfassungsrechtlich stehen einer Verwirklichung des Projekts allerdings Barrieren im Wege, da der Bund keine Gesetzgebungskompetenz für ein System besitzt, dass sich völlig vom Versicherungsgedanken herauslöst.“ (Erster Bericht der Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems 2000: 6)

Verwies die Regierung in vielen Punkten auf noch zu treffende politische Richtungsentscheidungen, so konnte für diesen Fall festgehalten werden, dass bereits im Koalitionsabkommen, die Bedeutung der Leistungsgerechtigkeit deutlich hervorgehoben wurde. Somit wurden die zu erarbeitenden Vorschläge der Expertenkommission nicht nur fiskalisch sondern auch inhaltlich bereits zu Beginn Kommissionsarbeit wesentlich vorgegeben.

3.2.2.2 Organisatorischer Ablauf: Erster Bericht

Zur Behandlung der bereits erläuterten kurzfristigen Maßnahmen standen vier Arbeitsgruppen eingesetzt. Für jede Arbeitsgruppe ernannte man einen Leiter der jeweils Zwischenberichte an den Vorsitzen Tomandl erstattete. Die Arbeitsgruppen setzten sich thematisch mit folgenden Aufgabenstellungen auseinander. 1.) Pensionsmaßnahmen (Leitung Dr. Gerhard Lehner), 2.) Sicherung der Hinterbliebenen (Leitung Univ.-Prof. Dr.

Ulrich Runggaldier), 3.) Pensionszugang (Leitung Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Mazal), und den 4.) Pensionsberechnungen (Leitung Univ. Prof. Dr. Theodor Tomandl).

Ad 1.) Innerhalb der ersten Arbeitsgruppe wurden Vorschläge für die beabsichtigte Orientierung an der Wertsicherung unter Berücksichtigung eines Lebenserwartungsfaktors sowie die Gewährung von Einmalzahlungen, Fix- und Sockelbeträge für sozial Schwächere erarbeitet. Zusätzlich wurden die künftigen Aufgaben des Beirats für die Renten und Pensionsanpassung diskutiert.

Ad 2.) Die Arbeitsgruppe geleitet von Univ.-Prof. Dr. Ulrich Runggaldier, setzte sich mit dem Thema der stärkeren Bedarfsorientierung bei Zusammentreffen von Hinterbliebenenpension mit hohen Erwerbseinkommen auseinander.

Ad 3.) Die dritte Arbeitsgruppe erhielt den Arbeitsauftrag Vorschläge für eine geplante stufenweise Erhöhung des Pensionszugangsalters bei vorzeitigen Pensionen zu erarbeiten.

Ad 4.) Unter der Leitung des Kommissionsvorsitzenden wurden Vorschläge zur Gestaltung der Beitragszeiten, des Durchrechnungszeitraums, der Steigerungsbeträge und des Bonus-Malus Systems diskutiert.

Von Seiten der beteiligten Bundesministerien wurden parallel zu den Arbeitsgruppen der Expertenkommission interministerielle Arbeitsgruppen eingerichtet, die dem Plenum über ihre Arbeitsfortschritte Bericht erstatteten und im Anschluss an ein Gesamtplenum neue Arbeitsaufträge erhielten (vgl. Haupt 2007). Innerhalb der einzelnen Arbeitsgruppen der Expertenkommission präsentierten die Arbeitsgruppenleiter ausgearbeitet, im Gesamtplenum. Den Gesamtbericht arbeitete nach Vorliegen aller Berichte der einzelnen Arbeitsgruppen der Vorsitzende aus. Es gab keine formellen Abstimmungen, dennoch wurde, nach Angaben des Kommissionsvorsitzenden, versucht jene Teile des Berichts zu kennzeichnen, wo sich eine große Mehrheit der Kommissionsmitglieder dafür ausgesprochen hatte. Ergänzend wurden Minderheiten-Stellungnahmen und alternative Vorschläge in den Berichten als Beilagen aufgenommen. (vgl. Tomandl 2008).

Durch Diskussionen innerhalb der einzelnen Arbeitsgruppenergebnisse und dem Einsatz von Probeabstimmungen im Plenum, wurde versucht Mehrheiten der vertretenen Positionen auszuloten. Die Bildung von Mehrheiten zu bestimmten Vorschlägen, lag nach Ansicht des Kommissionsvorsitzenden Tomandl, an der mehrheitlichen Besetzung der Kommission von unabhängigen Mitgliedern.

„Dort wo die Kommission aber nicht so zusammengesetzt ist, dass ein klares Übergewicht an Interessenvertreter und Vertreter der politischen Ressorts herrscht, haben sich andere Mehrheitsvorschläge durchgesetzt als dies bei traditionell besetzten Kommissionen der Fall gewesen wäre. Das ist der große Vorteil meines Erachtens nach, bei der Zusammenstellung der Kommission.“ (Tomandl 2006)

Im Plenum selbst fanden weniger Arbeitstreffen als in den Untergruppen statt. (Tomandl 2006). Dies führte Tomandl auf den Umstand zurück, dass in den Untergruppen ausführlichere Untersuchungen stattfanden. Der organisatorische Ablauf dokumentierte man weder durch Wort- noch Sitzungsprotokollen. Gründe dafür seien ein zusätzlicher Mehraufwand („ein ungnädiger Arbeitsaufwand“ Pöltner: 2007) sowie ein fehlendes politische Interesse an den Prozessabläufen.

„Der Prozess ist ja nicht entscheidend, sondern das Ergebnis (...)der Minister setzt eine Arbeitsgruppe ein und will das Ergebnis sehen. Das interessiert nur einen Wissenschaftler, den Politiker interessiert nur das Ergebnis und das muss nachvollziehbar sein (...)aber wie der Prozess vor sich gegangen ist, ist eigentlich wurscht (sic!), ob es da Minderheitenmeinungen gegeben hat, wenn die politischen Institutionen dagegen sind, dann wird das in jeden Bericht aufscheinen. Da gibt es flankierend dazu Pressemeldungen.“ (Pöltner: 2007)

„(...)das formelle ist eher zweitrangig.“ (Gleitsmann: 2008)

Wie im Arbeitsprogramm der Kommission durch die Regierung vorgegeben, wurde bereits nach nur einem Monat (am 28. März 2000) der Erstbericht für die Behandlung der kurzfristigen Maßnahmen fertig gestellt. Die Präsentation des ersten Berichts erfolgte durch den Kommissionsvorsitzenden in Beisein der Auftraggeber. Bereits eine Woche später (!) beschloss die Bundesregierung am 5. April 2000 den gemeinsamen Bericht der Bundesministerinnen für öffentliche Leistung und Sport sowie für soziale Sicherheit und Generationen und des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit betreffend Maßnahmen zur längerfristigen Sicherung des Pensionssystems und begleitende Maßnahmen für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer, der auf dem Regierungsprogramm vom Februar 2000 und auf dem ersten Bericht der von ihr eingesetzten Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems (unter der Leitung von Univ.-Prof. Dr.Theodor Tomandl) beruhte.

„Die Regierung hat sich daher dazu entschlossen, vorerst nur jene Maßnahmen zu setzen, die angesichts der bestehenden Finanzierungsengpässe keinen weiteren Aufschub erlauben. Die gleichzeitige Notwendigkeit der Konsolidierung des Bundesbudgets macht es unvermeidlich, das Bundesbudget kontinuierlich von

Ausgaben für die Alterssicherung im privaten und öffentlichen Sektor zu entlasten. Um dieses Ergebnis zu erreichen, müssen die geplanten Maßnahmen so rasch wie möglich zu greifen beginnen, da sie aus sozialen Gründen und zur Wahrung des Vertrauensschutzes zum Teil nur schrittweise realisiert werden können.“ (SRÄG 2000 181 Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrats XXI.GP, Erläuterungen –Allgemeiner Teil zu den sozialversicherungsrechtlichen Maßnahmen Artikel 1-4, 2000)

3.2.2.3 Aufgabenstellung: Endbericht

Einige Zeit nach der Beschlussfassung der Pensionsreform 2000 nahm die Expertenkommission zur Rahmenplanung des Sozialsystems ihre Arbeit wieder auf und widmete sich den Schwerpunkten Invalidität (da sich beim ersten Bericht gezeigt hatte, dass über ein Drittel aller neu zuerkannten Pensionen solche wegen geminderter Arbeitsfähigkeit waren – Invaliditätspensionen) und der Reform der Alterspensionen (vgl. Tomandl 2004: 182.)

„und dann im zweiten Anlauf ist es darum gegangen, dass man die langfristigen Probleme in Angriff nimmt (...). Im zweiten Teil gab es keine Vorgaben, da es ja darum ging, die langfristigen Probleme in Angriff zu nehmen. Wir haben also darüber diskutiert.“ (Tomandl 2006)

„Die Professoren haben die Themen selbst herausgenommen und entschieden.“(Ivansits 2006)

Die Kommission betonte im ersten Bericht vor allem in Übereinstimmung mit dem Regierungsübereinkommens einen Ausbau des Sozialsystems in Richtung mehr Leistungsgerechtigkeit zu forcieren.

„Wer mehr für das System geleistet hat, soll auch ein Mehr an Pension erhalten.“(Pensionsreformkommission Endbericht. 2002: 7)

Die Bundesregierung zeigte in der Zusammenfassung der österreichischen Rentenstrategie (September 2002) ihre Schwerpunkte für die Weiterentwicklung des Altersversorgungssystem auf (Neugestaltung der Invaliditätsrenten, Stärkung versicherungsmathematischer Prinzipien, Harmonisierung berufsständig segreierter Renten- Ruhegenuss-systeme, vollständige Kostenwahrheit in der Zuordnung und Finanzierung der Ersatzzeiten, Eigenständige Alterssicherung der Frau, Stärkung der 2.

und 3.Säule der Altersvorsorge, das hohe Niveau der Mindestsicherung ist zu halten und durch eine verfassungsrechtliche Absicherung nach europäischen Vorbild zu gestalten) und forderte die Kommission bis Herbst 2003 auf, Vorschläge zu entwickeln.

Im ersten Bericht sprach sich die Kommission mehrheitlich, aufgrund der hohen Belastungen der Beitragspflichtigen und des Staatshaushaltes, für eine einnahmeorientierte Umgestaltung des Systems aus. Von der Politik wurde hier eine Entscheidung erwartet, wie hoch die Mittel für einen überschaubaren Zeitraum seien und über welche die Pensionsversicherung verfügen würde. Ansonsten, so stellte die Kommission weiter in ihren Bericht fest, wären Leistungseinschränkungen unumgänglich. Für den Fall von Einschränkungen wäre eine weitere politische Entscheidung notwendig, da klargestellt werden müsste, in welchem Bereich (Pensionsantrittsalter, Pensionsformel,...) diese stattfinden sollten.

Die Kommission selbst erhielt trotz ihrer Aufforderung keine konkreten Vorgaben und hielt fest:

„Da bisher eine in die Zukunft weisende politische Antwort fehlt, und die Kommission diese Frage nicht selbst entscheiden kann, blieb ihr keine andere Wahl, als alternative Vorschläge auszuarbeiten.“ (Pensionsreformkommission Endbericht 2002: 7f.)

3.2.2.4 Organisatorischer Ablauf: Endbericht

Die Kommission bildete schwerpunktmäßig zwei Hauptarbeitsgruppen:

- 1.) Die künftige Ausrichtung des Pensionssystems (Vorsitz: Tomandl)
- 2.) Invalidität (Vorsitz: Mazal)

Innerhalb dieser beiden Hauptgruppen wurden wiederum Unterausschüsse gebildet. Eine genaue Zuordnung dieser Ausschüsse zu der Hauptarbeitsgruppe konnte aufgrund des geringen Datenmaterials nicht ermittelt werden. Folgende Unterausschüsse entstanden:

- Eigenständige Alterssicherung der Frau (Vorsitz: Runggaldier)
- Ersatzzeiten (Vorsitz: Lehner)
- Versicherungstechnische Fragen (Vorsitz: Wirth)
- Finanzierung (Vorsitz: Stefanits)
- Prävention und Rehabilitation (Vorsitz: Mazal)
- Invaliditätspension (Vorsitz: Tomandl)
- Schnittstelle: Invaliditätsversicherung/Pensionsversicherung/
Arbeitslosenversicherung (Vorsitz: Pöltner/Buchinger)

Für die Kommission waren zusätzlich das Gutachten von Tomandl: „Ein Modell zur Neuordnung der sozialen Sicherung bei Invalidität“; die Ergebnisse der Fachtagung „Invalidität“ (30-31.10.2000) und zahlreiche Arbeitspapiere der Mitglieder verfügbar. Zusätzlich wurde ein Experte aus den Niederlanden (Van Putten) zu einer ganztägigen Anhörung eingeladen und in der Folge ein österreichischer Experte (Hampl) in die Niederlande entsandt, um eine praxisnahe Umsetzung an Ort und Stelle kennen zu lernen (vgl. Pensionsreformkommission Endbericht: 2002: 16ff). Die Einladung in die Niederlande bezog sich konkret auf einen Feldversuch im Rahmen der Arbeitsgruppe „Invaliditätspension“, welche verschiedene Modelle (siehe Tabelle – Einkommensmodell, Arbeitszeitmodell, Kombinationsmodell) zur Invaliditätspension entwarf. Für diesen Feldversuch wurde im Vorfeld eine Textfassung für drei Modelle in Paragraphenform (siehe ebd.: 16-22) ausgearbeitet, um herauszufinden, ob diese Modellvorschläge auch administrativ zu bewältigen seien.

„Untersucht wurden zwischen November 2001 und Februar 2002 2350 Anträge auf Gewährung einer Invaliditätspension von vier großen Pensionsversicherungsträgern und berufskundlichen Sachverständigen sowohl nach geltenden Recht als auch nach den drei vorgeschlagenen Modellen). Die Ergebnisse wurden vom Hauptverband verarbeitet.“ (Pensionsreformkommission Endbericht .2002: 33)

Zusätzlich zu den Niederlanden wurden für das Modell der Teilpension bei Invalidität die Länder Schweden, Norwegen, Dänemark und Spanien zu Studienzwecken bereist. Tomandl Anliegen bestand darin:

„(...) internationale Beispiele zu studieren und diese auch einzubringen.“(Tomandl 2006.)

Gleitsmann zeigte sich im Interview erfreut über die Vielfalt der miteinbezogenen ausländischen Ideen und Expertisen, merkte aber kritisch den seiner Ansicht nach geringen Miteinbezug der Sozialpartner an:

„(...)dass wurde dann ja auch sehr stark auf eine kleinere Truppe reduziert, die das dann ausgearbeitet hat und da waren glaub ich die Sozialpartner weniger miteinbezogen.“ (Gleitsmann: 2008)

Für den bereits geschilderten Feldversuch wurde im Bericht klar festgehalten, dass dieser lediglich Anhaltspunkte dafür liefere wie sich die Einführung der Modelle auswirken würde, und erläutert, dass

*„zum gegenwärtigen Zeitpunkt und unter dem Zeitdruck, unter dem die Kommission in der Endphase gestanden ist, sich die Kosten der unterbreiteten Vorschläge noch nicht wirklich abschätzen lassen (...). Um den Aufwand für die zeitintensiven Kostenschätzungen in vertretbaren Grenzen zu halten, bedürfe es zunächst der politischen Entscheidung, welche der vorgelegten Vorschläge grundsätzlich in Erwägung gezogen und welche von Haus aus abgelehnt werden.“
Pensionsreformkommission Endbericht 2002: 52)*

Für die Arbeit in den Unterausschüssen waren zahlreiche Experten aktiv. Beispielsweise ging zur Sonderbehandlung bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten von Bundesminister Haupt ein eingeständiges Gutachten an Mazal in Auftrag (vgl. Pensionsreformkommission Endbericht 2002: 10). Für ein vorgeschlagenes Arbeitszeitenmodell (Modell der Invaliditätspension) erfolgte eine Beratung mit den Chefärzten der Pensionsversicherungsträger (vgl. ebd. 2002: 26). Die Problematik des besonderen Kündigungsschutzes für Behinderte wurde bis zum Bericht einer von der Sektion IV eingerichteten Arbeitsgruppe zurückgestellt (vgl. ebd. 2002: 13). Langfristberechnungen der WIFO sowie umfangreiche analoge Berechnungen durch Prof. Kohmaier vom Institut für Sozialforschung konnten ebenfalls in die Kommissionsarbeit der Arbeitsgruppe Finanzierung miteinbezogen werden. Das IHS erstellte Berechnungen im Rahmen eines Diskussionsvorschlags für ein beitragsorientiertes Pensionskonto (vgl. ebd. 2002: 76).

Organisatorischer Ablauf innerhalb der einzelnen Arbeitsgruppen

Im Zuge meiner Recherche erhielt ich vom Leiter der Arbeitsgruppe „Eigenständige Alterssicherung der Frau“ (Runggaldier) den von ihm verfassten Abschlussbericht erhalten. Somit wurde es mir ermöglicht einen organisatorischen Ablauf der Arbeitsgruppe der „Eigenständigen Alterssicherung der Frau im Rahmen der Pensionsreformkommission“ darzustellen.

Die erste Sitzung der Arbeitsgruppe fand am 6. April 2001 statt. Im Rahmen dieser Sitzung wurde über den Inhalt des Auftrags und über die weitere Vorgangsweise bei der Wahrnehmung des Auftrags diskutiert. Nach einer kurzen Darstellung der bisher in der politischen Diskussion gemachten Vorschläge zur eigenständigen Alterssicherung der Frau durch den Vorsitzenden Runggaldier wurden alle Teilnehmer gebeten, bis zur nächsten Sitzung Vorschläge und entsprechende Diskussionspapiere einzubringen. Insgesamt langten 10 Arbeitspapiere der Arbeitsgruppenteilnehmer ein. Der Arbeitsgruppe bzw. dem Arbeitsgruppenleiter lagen überdies weitere 6 Diskussionspapiere, welche nicht von Mitgliedern der Arbeitsgruppe stammten, vor. Alle eingelangten Arbeitspapiere

wurden im Rahmen der zweiten Sitzung der Arbeitsgruppe am 26. Juni 2001 intensiv diskutiert. Aufgrund der Vorgaben in der Auftragsstellung an die Arbeitsgruppe wurde bei allen vorgeschlagenen Maßnahmen festgestellt, dass diese noch auf ihre (budgetäre) Realisierbarkeit hin überprüft und mit den anderen Arbeitsgruppen der Kommission abgestimmt werden mussten. Eine letzte Sitzung fand am 19. September 2001 statt und wurde gemeinsam mit der Arbeitsgruppe „Ersatzzeiten“ durchgeführt. Gegenstand der Diskussion war vor allem die Koordinierung themenübergreifender Vorschläge. Ende September 2001 erstellte Kommissionsvorsitzende Runggaldier der Entwurf eines Abschlussberichts und verteilte diesen an Arbeitsgruppenmitglieder mit der Bitte, Anmerkungen und Änderungsvorschläge einzubringen. Jene bis Jahresende eingegangenen Anmerkungen und Änderungsvorschläge wurden in den Entwurf eingearbeitet. Mit Zugang des Entwurfs an die Teilnehmer gingen noch zusätzlich 4 weitere Stellungnahmen ein. Unter Berücksichtigung aller Rückmeldungen, zusätzlicher Stellungnahmen, Anmerkungen und Änderungsvorschlägen übergab die Arbeitsgruppe „Eigenständigen Alterssicherung der Frau“ den endgültigen an den Kommissionsleiter. Dem weiteren organisatorischen Ablauf folgend, wurden alle Ergebnisse der Haupt- und Unterausschüsse, in Form von Abschlussberichten, vom Vorsitzenden der Expertenkommission Tomandl im Endbericht zusammengefasst und in der Kommissionssitzung am 06.06.2002 und am 09.11.2002 endgültig beschlossen. Wie bereits im ersten Bericht geschildert, war es möglich abweichende Meinungen, welche nicht in diesem Eingang fanden, dem Endbericht beizulegen (vgl. Pensionsreformkommission Endbericht 2002.: 6). Der Versicherungsmathematiker Karl Kreiter und der Sozialexperte Franz Kohmaier gaben abweichende Stellungnahmen zum Bericht ab. Kreiter sprach in seinem Papier von „mehr als optimistischen“ Annahmen über künftige Gehaltsannahmen der Aktiven und äußerte erhebliche Bedenken über verwendete Sterbetafeln im Endbericht um insgesamt festzustellen, dass die Vorschläge der Kommission „auf wackligen Beinen stehen“ (Presse am 13.12.2002). Bei umstrittenen Passagen in der Kommissionsarbeit wurden verschiedene Mechanismen benutzt um zum kleinsten gemeinsamen Nenner zu gelangen.

- Vereinzelt beschränkte man sich auf den auf den kleinsten "gemeinsamen Nenner" und traf nur allgemeine Aussagen. Das Thema konnte auch auf eine andere Entscheidungsinstanz verwiesen werden.

- An einigen Stellen wurden Mehrheiten dokumentiert und abweichende Meinungen dargelegt. Im Zwischen- wie im Endbericht wurde so weder der Eindruck von absoluten Mehrheitsentscheidungen erweckt (z.B. Die Kommission hat mehrheitlich beschlossen), noch waren die abweichenden Meinungen formale Minderheitsvoten.

Durch diese Formulierungen erhielt die Kommissionsarbeit stets den Charakter einer abwägenden Argumentation unterschiedlicher Sichtweisen. Im Zwischen- und im Endbericht wurden bei Minderheitsmeinungen grundsätzlich keine Zuordnungen zu einzelnen Kommissionsmitgliedern vorgenommen.

Wie bereits im Strategiebericht der Rentenanpassung angemerkt, erwartete die Regierung die Kommissionsvorschläge bis Herbst 2003 und betonte, keine weitere Pensionsreform in der laufenden Legislaturperiode zu beschließen. Eine vorzeitige Auflösung des Nationalrats hatte aber zur Folge, dass der Kommissionsbericht innerhalb weniger Wochen vorliegen musste. Somit konnten keine zeitraubenden Untersuchungen (vor allem über die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Reformen) durchgeführt werden und viele Detailgestaltungen blieben offen. Die Kommission kam zur Auffassung, dass ihr Hauptauftrag nun wäre:

“(...) der neuen Bundesregierung so rasch wie möglich Grundlagen für die schon mehrfach erwähnten notwendigen Richtungsentscheidungen zu liefern. Die erforderliche Feinausarbeitung kann erfolgen, sobald diese Entscheidungen getroffen sind.” (Pensionsreformkommission Endbericht 2002: 8)

Die Beschleunigung und Intensivierung der Beratung charakterisierte Tomandl als eine besondere Herausforderung. Es wurde zwar versucht Berechnungen für die Umgestaltung des Systems der Alterssicherung durchzuführen, diese waren aber nur in einem begrenzten Umfang möglich und wurden im Bericht unter Vorbehalt eines genauen Prüfbedarfs ausgewiesen.

3.2.2.5 Kommunikationsprozess

Die Interviewpartner sollten zur Rekonstruktion der Kommunikationsprozesse, aus ihrer Sicht die Kontakte zwischen Kommission, Sozialpartner und dem Ministerium darstellen und den Stellenwert der einzelnen Institutionen im Kommunikationsprozess bewerten. Der Kommissionsvorsitzende Tomandl hob vor allem die Kontakte zum Sozialministerium hervor, da im Rahmen der zuständigen Sektionen viele Vorarbeiten geschahen und das gesamte Datenmaterial zur Verfügung gestellt wurde. Tomandl war der Kontakt zu den Pensionsversicherungsträgern wichtig. Kontakte zu den Parteienvertretern bestanden, flossen aber nicht in die Arbeit der Kommission mit ein:

„(...)die haben sich aber überhaupt nicht eingeschaltet – maximal zugehört.“ (Tomandl: 2006)

Durch schriftliche Stellungnahmen und der Vergabe von Gutachten durch die Kommission, so Tomandl weiter, war im Kommunikationsprozess das WIFO und das IHS miteinbezogen. Durch kritische Äußerungen zu Themen welche die Regierung zunächst in ihrem Koalitionsabkommen erwog, war die Zusammenarbeit und die Kommunikation zwischen der Regierung und der Kommission anfangs noch ungewohnt – daraus resultierend wurden die Kontakte zu Beginn der Kommissionsarbeit intensiviert (vgl. Tomandl: 2006). Haupt hob im Interview den hohen Stellenwert bestimmter Sektionen innerhalb des Sozialministeriums hervor: Nicht das Ministerium selbst sondern die Sektion II, die Sektion V, und die Sektion I, erarbeiteten einen „Löwenanteil“ - da sie mathematische und rechtliche Grundlagenarbeit für die Kommission übernahmen. Namentlich wurden in diesem Zusammenhang Pöltner und sein Vorgänger Wirth erwähnt (vgl. Haupt:2007).

Schwieriger so Haupt gestaltete sich die Kommunikation und die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Ministerien:

„(...) weil auf der Beamtenebene und der ASVG-Ebene ein traditionelles Misstrauen ist und dieses Misstrauen sehr hoch gehalten worden ist.“ (Haupt 2007)

Dem Finanzministerium räumte Pöltner einen hohen Stellenwert, da dieses laut seinen Aussagen ein Vetorecht besitzt, ein.

„Es geht nichts über das Finanzministerium, das hat ein absolutes Vetorecht, das Finanzministerium macht ja nicht Sozialpolitik sondern spart nur. (...) die sagen nur was es bringt, was spart man sich dadurch (...), das wollen wir uns leisten und das nicht – das ist die einzige Aufgabe des Finanzministeriums.“ (Pöltner 2007).

Interessanterweise wurde als mögliche Strategie, falls das Finanzministerium gegen einen Vorschlag der Kommission entschied, der Bundeskanzler in die Debatte eingeschalten.

„(...) dann muss man das über den Bundeskanzler spielen, beim Kartenspielen ist der Finanzminister der Herzkönig und der Bundeskanzler das Ass und das Ass kann den Herzkönig noch stechen.“ (Pöltner 2007)

Zum Stellenwert der informellen Kontakte mit den Sozialpartnern erklärte Gleitsmann, dass diese zwar immer Thema waren, während der Kommissionszusammenarbeit aber nicht intensiv genutzt wurden.

„(...) da waren zwei Jahre wo man die Sozialpartner ein bisschen zur Seite gestellt hat, (...) weil sie davor keine Ergebnisse mehr geliefert haben, (...) vielleicht war ja auch die Erwartung – von denen kannst du dir zwar das anhören, aber von denen kommt ja

eh nix Gemeinsames (...). Und so war auch die Stimmung damals.“ (Gleitsmann: 2008)

Als ausschlaggebenden Grund der guten Kommunikation nannte Haupt die transparente Arbeitsweise („*alles nach oben transportiert*“) der Kommission in der Zusammenarbeit mit den Ministerien (Interview Haupt am,...). Sehr heftig dagegen kritisierte Haupt „*gewisse Gremien die ein Eigenleben an politischer Sicht erreicht hatten und die ein oder andere Horrormeldung zur Verunsicherung der Bevölkerung im Raum stand.*“ Dabei wurde im Interview nicht bekannt gegeben um welche *Gremien es sich dabei gehandelt habe*. Durch diese „Horrormeldungen“ sah Haupt „*die Politik gezwungen mit Gegenmaßnahmen einen halbwegs vernünftigen Verlauf der Beratungen wieder herzustellen.*“ (Haupt:2007)

3.2.2.6 Inhaltliche Ergebnisse

Die Ergebnisse der Kommissionsarbeit wurden im Zwischen- und Endbericht angeführt und anhand der einzelnen Arbeitsaufträge, in diesem Kapitel zusammenfassend dargestellt.

Pensionsanpassung

Obwohl von der Regierung eine künftige Orientierung an der Wertsicherung im Zuge einer Pensionsanpassung eingefordert wurde, kam die Kommission aus budgetären Gründen zum Ergebnis, dass die Beibehaltung des bisherigen Systems der Nettoanpassung gegenüber einer Orientierung an der Wertsicherung vorzuziehen wäre. Angemerkt wurde im Bericht, dass sich im Regierungsprogramm keine Hinweise fänden wie die Wertsicherung durch Bandbreiten oder politische Eingriffe verändert werden könne. Der Bericht wies ebenfalls darauf hin, dass eine Nettoanpassungs-Berechnungsmethode für die Öffentlichkeit schwerer verständlich sein würde, da sich diese nicht an der Preissteigerung orientiere. Für die von der Regierung geforderte Gewährung von Einmalzahlungen, Fix- und Sockelbeträgen für sozial Schwächere wurde von der Kommission festgehalten, dass Einmalzahlungen im Bundesvorschlag getrennt ausgewiesen werden sollten um die budgetären Effekte deutlich zu trennen. Bei der von der Regierung gewünschten Einführung von Fix -und Sockelbeträgen, vertrat die Kommission die Ansicht, dass diese Vorschläge nicht zweckmäßig seien und klar gegen das Versicherungsgesetz verstoßen würden. Bei Sockelbeträgen warnte die Kommission vor zusätzlichen administrativen Problemen. Viel grundsätzlicher stufte die Kommission die Frage nach einem primär leistungsorientierten oder umverteilungsorientierten Pensionssystem ein. Unabhängig von den Regierungsvorgaben wurde von der

Kommission eine Neuordnung des Beirats für die Renten und Pensionsanpassung in Form eines Expertengremiums (per Verordnung) vorgeschlagen. Dadurch könnte künftig eine jährliche Pensionserhöhung regelgebunden und frei von politischen Einflussmaßnahmen ermöglicht werden.

Sicherung der Hinterbliebenen

Ein von Regierungsseite angeregter Vorschlag, die Witwen/er pensionen zwischen 20% und 60% valorisieren zu lassen, wurden von der Kommission befürwortet und angeregt, in einem zweiten Schritt deren Spannweite mit Wirkung 01.01.2004 von 0% bis 20% schwanken zu lassen. Parallel dazu sollte auch eine Veränderung der Berechnungsformel stattfinden, unter Berücksichtigung der Erhöhung des "Schutzbetrags", um sozialpolitische Veränderungen zu vermeiden. Berechnungsregelungen für die Waisenpension sollten auf Vorschlag der Kommission unverändert bleiben. Der Vorschlag wurde von der Kommission als besser geeignet empfunden, da eine bloße Spreizung ohne eine Veränderung der Berechnungsformel lediglich einzelnen Formen von Überversorgung entschärfen würde. Auf einen weiteren Verlauf dieses Vorgangs konnte sich die Kommission nicht einigen. Änderungen der Waisenpension wurden diskutiert, der Vorschlag aber mehrheitlich verworfen. Ein Alternativvorschlag zur Einführung eines Anrechnungsmodells fand keine ausreichende Mehrheit.

Pensionszugang

Die Regierung trug der Kommission auf, Vorschläge für eine Umsetzung der geplanten stufenweisen Erhöhung des Pensionszugangsalters bei vorzeitigen Pensionen zu erarbeiten. Überlegungen der Kommission zu Folge, würden die budgetär notwendigen Effekte nur dann erzielt werden, wenn eine Auflassung der vorzeitigen Pension wegen gemilderter Arbeitsfähigkeit erfolgen, und eine Umgestaltung der vorzeitigen Alterspension wegen Arbeitslosigkeit stattfinden würde. Im Zuge einer Erhöhung des Pensionszugangsalters sprach sich die Kommission für eine lineare Anhebung (im Sinne des Koalitionsabkommens) aus. Sowohl europarechtliche (unterschiedliche Pensionsalter von Männer und Frauen - laut Kommission europarechtswidrig) als auch sozialpolitische Aspekte (massive Probleme für ältere ungelernte Arbeiter und selbständig Erwerbstätige) wurden diskutiert. Die Kommission errechnete insgesamt drei Modellvarianten für eine Anhebung des Pensionsanfallsalters bei vorzeitigen Alterspensionen, wobei für die zweite Variante die größte Summe (an Einsparungen und Mehreinnahmen) festgestellt wurde. Der Kommission lagen zwar Berechnungen des Sozialministeriums über die beschäftigungspolitischen Aspekte aller Varianten vor, reale Auswirkungen, aber so die Kommission weiter, würden erst nach bekannt werden des Maßnahmenpakets

abzuschätzen sein. Bezug nehmend auf die von der Regierungsebene geforderten flankierenden Maßnahmen, sah es die Kommission nicht als ihre Aufgabe an konkrete Vorschläge zu entwickeln und wies auf große Probleme in Zusammenhang mit den Sozialplänen hin. Die Kommission hielt fest, dass jegliche Einsparungen, Mehrausgaben in anderen Bereichen provozieren würden.

Pensionsberechnung

Für den Bereich der Pensionsberechnung gab es von der Regierung einen umfassenden Auftrag. Die Kommission empfahl in diesem Zusammenhang eine grundsätzliche Ausrichtung auf ein versicherungsmathematisches bestimmtes Ziel, welches die Festlegung einer Pensionsformel bei Erreichung des Regelpensionsalters und eines Mindestpensionsalters vorsah. Eine Verschlechterung für Personen, die Lücken in ihren Erwerbsleben aufweisen, sollte durch Sonderfinanzierungen dieser Ersatzzeiten vermieden werden. Interessant ist für diesen Themenbereich, dass die Kommission klar festhielt, dass zu diesem Zeitpunkt keine konkrete Modelle oder Vorschläge (Gestaltung der Beitragszeiten, Durchrechnungszeitraum) ausgearbeitet wurden, da der Zeitraum für ausführliche Untersuchungen und Berechnungen nicht gegeben war. Konkrete Vorschläge für das Bonus-Malus System gaben für ein Malus eine lineare Steigerung mit 3 Steigerungspunkten pro Jahr und unter einer Höchstgrenzen von 10,5 Steigerungspunkten an. Für Änderungen im Bonus System verwies die Kommission auf eine in der Praxis kaum vorhandene Inanspruchnahme. Bei beiden Vorschlägen handelte es sich um eine Abweichung vom Regierungsvorschlag. Abschließend befasste sich der Kommissionsbericht mit verfassungsrechtlichen Überlegungen und kam weitaus überwiegend zur Auffassung, dass diese eingehalten werden.

Für den zweiten Bericht lagen folgende Kommissionsergebnisse vor:

Künftige Ausrichtung des Pensionssystems

Insgesamt wurden von der Kommission vier Modelle auf Basis eines Pensionskontos, aufbauend auf einer Pensionsanpassung im Ausmaß der Inflationsrate, errechnet. Dies entsprach der Regierungsvorgabe, welche die Einführung eines persönlichen Pensionskonto vorsah. Die Kommission verstand es als ihre Aufgabe, den politischen Entscheidungsträgern auf Basis der Modelle aufzuzeigen, welche langfristigen Auswirkungen bestimmte Reformschritte besitzen. Diese Modelle erachtete die Kommission als Grundlage für eine erforderliche politische Entscheidung, welches Pensionsniveau angepeilt werden sollte. Ein kommissionsinterner Diskussionsansatz ging davon aus, dass eine Berechnung der Pensionen auf Basis der besten 15-18 Jahre als

Unrecht, gegenüber jenen Personen deren Lebensinkommenskurve eher flach verläuft, zu werten sei und einen Widerspruch zum Versicherungsprinzip darstellen würde. Ein von der Kommission vorgegebenes sozialpolitisches Ziel schlug eine schrittweise Senkung der Netto-Ersatzrate bei Pensionsantritt mit 65 Jahren und 45 Versicherungszeiten von bestehenden 88% auf 80% vor. Eine Pensionsanpassung sollte in weiterer Folge nur mehr linear und auf tatsächlich festgelegten Änderungen der Verbraucherpreise erfolgen. In Hinblick auf eine Aufwertung zurückliegender Einkommen sollte im Sinne aktuarischer Fairness auf Basis einer vollen Lohnsteigerung gehandelt werden.

Invalidität

Die Kommission ging von der Zielsetzung aus, das Entstehen von Invalidität möglichst zu verhindern. Für alle betroffenen Personengruppen (Inanspruchnahme der vorzeitigen Alterspension) sollte eine faire und gerechte Neuordnung geschaffen werden. In diesem Zusammenhang wurden eine Neuordnung der organisatorischen Rahmenbedingungen und eine Ausgliederung aus der Pensionsversicherung vorgeschlagen. Die Kommission konnte dabei die Invalidität bei Menschen, die nicht in die Pflichtversicherung miteinbezogen, waren nicht berücksichtigen - und in folge dessen keine Vorschläge erarbeiten.

Eigenständige Alterssicherung der Frau

Die Regierung trug der Kommission auf, Vorschläge einer Alterssicherung für Frauen mit geringen Versicherungszeiten aufgrund langer Phasen von Familienarbeit und Trennung zu erarbeiten. Von der Kommission vorgeschlagen wurde, unter anderem die Möglichkeit des Pensionssplitting¹⁰⁶ um die Entstehung von Versicherungslücken während der Dauer einer Ehe auszugleichen. Die Einführung eines Grundsicherungsmodells fand keine Mehrheit.

Ersatzzeiten

Zur Ausweitung der Ersatzzeiten für eine eigenständige Alterssicherung der Frau bot die Kommission in ihrem Bericht der Regierung verschiedene Kombinationsmodelle an. Darin enthalten, fanden sich Vorschläge zur Verlängerung der Kindererziehungszeiten, eine Anhebung der Ersatzmonate, eine Ausweitung der Ersatzzeiten für Pflege und die Gewährung von Ersatzzeiten nach Ablauf des Bezugs von Arbeitslosengeld. Eine Sonderermessungsgrundlage für angerechnete Kindererziehungszeiten sollte, so die Kommission weiter, deutlich über den Ausgleichszulagen angehoben werden.

¹⁰⁶ Im Falle einer Scheidung erwirbt der nicht berufstätige Ehepartner für die Dauer der Ehe eine Anwartschaft auf eine Eigenpension.

Versicherungstechnische Berechnungen

Im Bereich der Entstehung von Versicherungslücken während der Dauer einer Ehe bei Scheidung erfolgte eine Errechnung zweier versicherungsmathematischer Modelle. Als wichtige Neuerungen galt sowohl eine besondere Bemessungsgrundlage für die Ehedauer als auch die Aufteilung der Versicherungszeiten¹⁰⁷.

Finanzierung

Auf der Finanzierungsseite wurden umfangreiche Berechnungen für die Finanzierung der Invaliditätspension, der Pensionsversicherung und der eigenständigen Altersicherung der Frau erstellt. Berücksichtigt wurden dabei Finanzierungsstrukturen auf der Beitragsseite, die Aufbringung der Mittel aus Beiträgen und Steuern und Stabilisierungsmöglichkeiten sowohl auf der Beitragsseite als auch auf der Leistungsebene.

3.2.3 Mediale und öffentliche Wahrnehmung

Für die mediale und somit maßgeblich für die öffentliche Wahrnehmung der Kommission führte ich eine Medienanalyse für den Kommissionszeitraum und des danach folgenden Verlaufszeitraums bis hin zur Gesetzwerdung (die Jahre 2000 - bis 2003) durch. Basierend auf den Daten der ausgewählten Quellen (Standard, Presse, Kronen Zeitung Profil und OTS Meldungen) wurde gezielt in einer quantitativen Analyse die Anzahl der Fundstellen der Stichwörter "Expertenkommission" und "Tomandl" tabellarisch dargestellt. In einem weiteren Recherchevorgang entstand eine Medienchronologie der genannten Quellen um eine erörternde Darstellung der Grafik zu ermöglichen.

Beginnend mit März 2000 bis April 2000 zeigt sich in der Grafik eine erste größere Ansammlung von Fundstellen (22) in der Berichterstattung. Es bleibt festzuhalten, dass am 28.03.2000 der erste Bericht der Expertenkommission der Regierung übergeben und einen Tag später der Öffentlichkeit präsentiert wurde. Der Standard (29.03.2000) hob klar die Worte von Tomandl "Wir machen nicht Politik wir beraten sie" hervor und berichtete von Einsparungen in der Höhe von 11,4 bis 13,9 Mrd. Schilling. Bereits in der Berichtspräsentation so der Standard weiter, verließ GPA Chef Sallmutter die Sitzung: "Jede erste Reaktion würde zu schroff ausfallen": Zeitgleich forderte die Kronen Zeitung mit dem Slogan: "Die Regierung ist jetzt am Zug!" zum Handeln auf. Die Reaktionen auf den ersten Bericht wurden im Standard am 30.03.2000 festgehalten: Wurde von FPÖ Seite ein "striktes Nein" zu den Pensionsplänen hervorgehoben - so zeigte sich der Koalitionspartner ÖVP zufrieden mit den Vorschlägen der Kommission. Reinhard Gaugg

¹⁰⁷ Jeder Partner erhält für die Dauer der Ehe nur einen halben Steigerungspunkt.

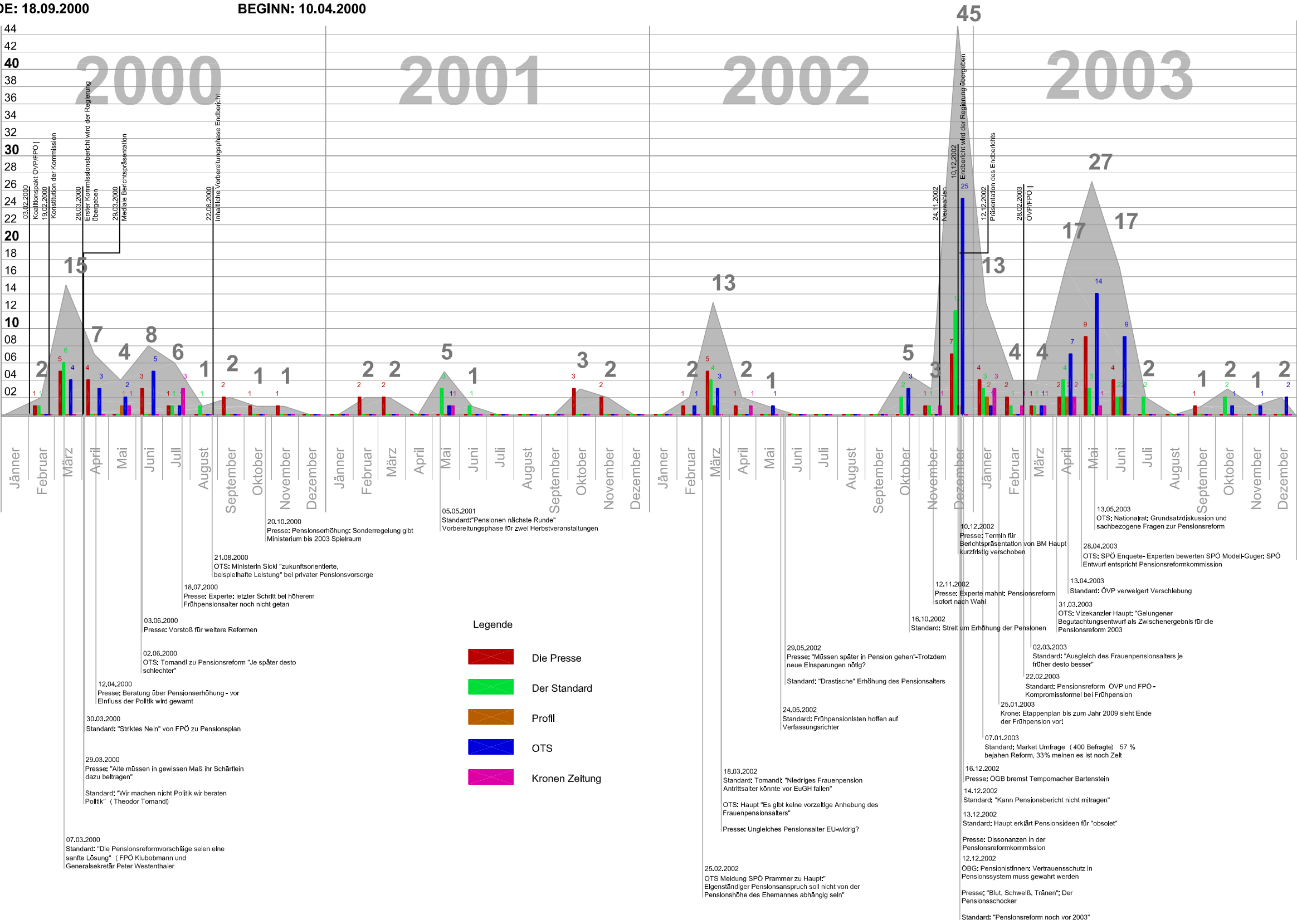
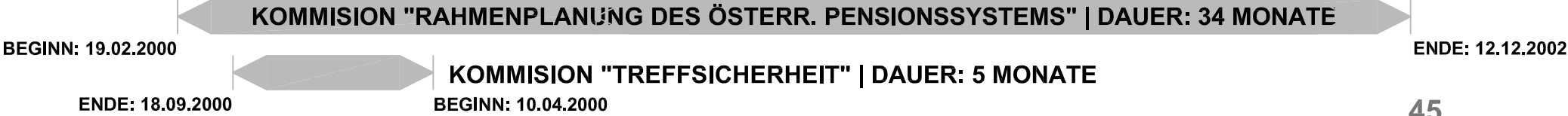
(FPÖ Arbeitnehmervertreter) kritisierte an den Vorschlägen die Sonderregelungen für Frühpensionen, dass diese bei verminderter Erwerbsarbeit abgeschafft werden sollten und betitelte dies als eine "massive Verschlechterung die nicht zu akzeptieren ist." Heftige Kritik kam vom Vorsitzenden der Metallergewerkschaften Nürnberger, welcher nicht von einem "Pensionsproblem" sondern von einem "Budgetproblem" sprach. Zum gleichen Zeitpunkt forderte Sickl in einem APA Interview den Pensionsantritt mit 67, revidierte diese Aussage aber am 30.03.2000 als "künstlichen Aufreger" im Bundesrat. Von April bis Juni kann der Anstieg der Berichterstattung in Zusammenhang mit dem am 26.04.2000 eingebrachten Ministerialentwurf des Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen, dessen Einlagen im Nationalrat (27.04.2000) und der darauf folgenden Begutachtungsfrist (endend mit 24.05.2000) sowie dessen Beschlussfassung als Regierungsvorlage (31.05.2000) in Form des Sozialrechts-Änderungsgesetz 2000 -SRÄG 2000, gesehen werden.

Am stärksten wurden in den untersuchten Medien im Zeitraum von März bis Juni 2001 die Themen: Anhebung des Frühpensionsantrittsalters, die gänzliche Abschaffung der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Erwerbsfähigkeit sowie die höheren Abschläge für den verfrühten Pensionsantritt, forciert. Kaum mediale Beachtung fand die im SRÄG 2000 beschlossene Errichtung der Kommission zur langfristigen Pensionssicherung (§108e). Im Juni bezeichnete Tomandl im Standard, das Pensionsproblem als ein permanentes Problem und sah die bereits beschlossene Reform nur als einen "ersten Schritt" - und führte dabei als nächstes dringlichstes Problem die Invaliditätspension an. Von August 2000 bis April 2001 fand kaum eine quantitative mediale Beachtung der Expertenkommission (insgesamt 6 Fundstellen) statt. Am 05. Mai 2001 wurde im Standard ("Pensionen nächste Runde") von den Vorbereitungsphasen für zwei Herbstveranstaltungen initiiert von Tomandl berichtet. Im gleichen Monat präsentierte das IHS den Vorschlag für ein persönliches Pensionskonto zur Gleichstellung von Mann und Frau, um den Pensionsanspruch greifbar und transparenter gestalten zu können. In den darauf folgenden Monaten bis Anfang Jänner war die Kommissionsarbeit nur marginal Thema der medialen Wahrnehmung. Mit Februar 2002 stieg das mediale Interesse, da die SPÖ konkrete Ergebnisse der Arbeitsgruppe "Eigenständige Alterssicherung der Frau" (geleitet von Runggaldier), in einer APA Meldung vom 25.02.2002, forderte und darauf aufmerksam machte, dass "ein Pensionssplitting eine Frau erst wieder von ihrem Mann abhängig machen würde." Interessanterweise war das Thema des Pensionssplitting, dem Abschlussberichts der Arbeitsgruppe "Eigenständige Alterssicherung der Frau" folgend, nur ein Thema welches eine "untergeordnete Rolle gespielt" hat - und als ein nicht "langfristiges ideales Instrument für eine eigenständige Alterssicherung von Frauen" dargestellt wurde - da die "Abhängigkeit vom Ehemann weiter

bestehen bleiben würde" (vgl. Abschlußbericht S.17). Es erfolgte, ebenfalls dem Bericht entnehmend, keine endgültige Stellungnahme der Arbeitsgruppe zu diesem Thema. Im März (13 Fundstellen) stieg das Interesse an den Untergruppenarbeitsergebnissen der Kommission. Runggaldier zeigte sich laut seiner Aussage im Standard "überrascht, dass sein Vorschlag, dass Pensionsalter für Frauen anzuheben, so „massive Wellen schlägt“ (vgl. der Standard am 13.03.2011). Noch am gleichen Tag erfolgte eine OTS Meldung in dem Bundesminister Haupt festhielt, dass keine vorzeitige Anhebung des Frauenpensionsantrittsalters von Regierungsseite geplant sei und "anders lautende Medienberichte mangelhaft recherchiert seien" (vgl. OTS Meldung am 13.03.2002). Am 18.03.2002 nahm der Kommissionsleiter selbst im Standard zum Thema Stellung - worin er das niedrige Frauenpensionsantrittsalter als "antiquiert" bezeichnete und nicht ausschloss, dass das seiner Ansicht nach, zum gegenwärtigen Zeitpunkt niedrige Pensionsantrittsalter für Frauen vor dem EuGH fallen könne" (vgl. der Standard am 18.03.2002). Im Oktober 2002 erweckte ein neues Gutachten (erstellt durch die Kommission), worin Szenarien zur langfristigen Pensionssicherung für die Jahre 2001-2050 aufgezeigt werden, das mediale Interesse. Die Presse betitelte ihre Befürchtung gegenüber dem Gutachten mit den Worten „Müssen später in Pension gehen“ – Trotzdem neue Einsparungen nötig?“ (vgl. Die Presse am 24.10.2002).

Ab Dezember 2002 und in den Folgemonaten bis zum Juni 2003 konnte in der quantitativen Analyse der zahlenmäßig größte Anstieg von Fundstellen (121) verzeichnet werden, wobei der Dezember mit insgesamt 45 Berichterstattungen-, die größte Anhäufung darstellte. Dieser deutliche Anstieg in der medialen Wahrnehmung der Kommissionsarbeit kann darauf zurückgeführt werden, dass im Dezember der Endbericht der Kommissionsarbeit den Medien und der Öffentlichkeit präsentiert wurde. Der Bericht wurde heftig in allen analysierten Medien von den Oppositionsparteien, den Gewerkschaft und von den Regierungsparteien selbst, kritisiert. Bereits einen Tag vor Berichtspräsentation kritisierte die SPÖ in der Tageszeitung „Die Presse“, die Senkung der Netto Ersatzrate und befürchtete, dass damit die Armut im Alter forciert werden könnte.

MEDIENANALYSE I



3.2.4 Verwendung und Stellenwert der Expertise

Die Verwendung beider Expertisen (erster und zweiter Kommissionsbericht) sah der Kommissionsleiter vor allem in der intensiven Auseinandersetzung mit den vorgeschlagenen Basismodellen, welche in der Expertenkommission erarbeitet wurden. Die Bedeutsamkeit der Ergebnisse der Kommissionsarbeit stufte Tomandl besonders hoch ein und verwies auf die Umsetzung der Vorschläge auf Regierungsebene. Seiner Einschätzung nach, wurden die Vorschläge des ersten Berichts weitgehend umgesetzt und es fanden weitgehende Übernahmen der Vorschläge des zweiten Expertenberichts in der Pensionsreform 2003 statt. Der zweite Bericht leistete, so der Kommissionsleiter weiter, auch die Grundlagenarbeit für die spätere Pensionsharmonisierung und die Einführung des Pensionskontomodells (vgl. Tomandl:2006). Gleitsmann betonte im Interview vor allem den Aspekt, dass der Stellenwert und die Verwendung der Expertise in Abhängigkeit zu den Regierungsverantwortlichen gedeutet werden kann.

"Es ist ja nun so, dass die Sozialpartner und die Experten keine Regierung sind, die müssen das ja dann vorlegen und eine Regierung kann das dann annehmen oder nicht." (Gleitsmann: 2008)

Der weitere Verlauf der Umsetzung der Kommissionsvorschläge bis hin zur Gesetzwerdung wurde von Gleitsmann als zäher Vorgang beschrieben. Zu den Ergebnissen des Outputs auf Regierungsebene merkte Gleitsmann kritisch an:

"(...) also es ist beachtlich, dass die Pensionsreform gelungen ist, mit all seinen Verwässerungen." (Gleitsmann: 2008)

Im Interviewgespräch zufrieden zeigte sich Pöltner über die Verwendung der Expertise, da seiner Aussage nach auch ein Großteil der Expertise in der Gesetzgebung umgesetzt werden konnte (ebd. 2010). Haupt sprach im Interview von einem sorgsamem Umgang mit der Expertise und erwähnte dabei die für ihn umstrittensten Themen: Die Beitragshöhe der Selbständigen, Bezieher der ASVG und Bezieher der Beamtenpension (vgl. Haupt 2007) Aufbauend auf den ersten Bericht der Kommission wurden mit der Pensionsreform 2000 (BGBl.2/2000) folgende Maßnahmen gesetzt:

- *Rückführung der vorzeitigen Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit in das System der Invaliditätspension (Grund Europarechtswidrigkeit)*

- *Schrittweise Anhebung des Anfallsalters für vorzeitige Pensionen von 55 auf 56,5 Jahre für Frauen und von 60 auf 61,5 Jahre für Männer bis Oktober 2003*
- *Erhöhung der Abschläge für den vorzeitigen Pensionsantritt auf 3% von der Pension (max.15%)*
- *Festsetzung der Höhe der Witwen-/pensionen je nach Einkommen zwischen 0 (davor 40) und 60% des verstorbenen Ehepartners*
- *Beibehaltung der Netto-Anpassung der Pensionen, aber bei Unterschreitung der Inflationsrate nur einmaliger Wertausgleich.*

Gleichzeitig mit der Umsetzung des Budgetbegleitgesetz 2000 wurde eine Nachfolgekommission für den Beirat für die Pensionsanpassung beauftragt, alle drei Jahre Langfristszenarien über die Entwicklung der Pensionsversicherung auszuarbeiten. Der zweite Bericht wurde am 12.12.2002 veröffentlicht und löste eine heftige öffentliche Diskussion aus. Dies wurde bereits im Kapitel 3.2.3 anhand der medialen Chronologie für die Jahre 2000 - 2003 erläutert. Am 31. März 2003 einigte sich die ÖVP/FPÖ-Regierungskonstellation auf einen Entwurf der Budgetbegleitgesetze 2003 (insgesamt 91) mit dem Kernpunkt „Pensionssicherungsreform 2003“ (vgl. ÖGB: Das Jahr 2003): Der Begutachtungsentwurf sah folgende Neuerungen vor (vgl. Vorblatt BGBl 59 d.B XXII.GP, Tomandl 2004)

- *Die schrittweise Beseitigung aller Frühpensionen bis Oktober 2009*
- *Auslaufen der vorzeitigen Alterspension bei Arbeitslosigkeit ab 1.Jänner 2004 und die Übertragung in die Arbeitslosenversicherung*
- *Senkung des Steigerungsbetrags von 2% auf 1,78%*
- *Erhöhung der Abschläge bei einem früheren Pensionsantritts von 4,2 % der Bruttopension pro Jahr, aber Deckelung für bestimmte Jahrgänge bzgl Bonifikation bei späterem Pensionsantritt*
- *Anhebung des Durchrechnungszeitraums für die Bildung der Pensionsbemessungsgrundlage ab 1.Jänner 2004 jährlich um 12 Monate*
- *Verlängerung der „Hacklerregelung“ bis 2010 ohne Ausnahme bei der Bemessung, allenfalls mit einer befristeten Deckelung bei den Abschlägen*

- *Erhöhung der Anrechnung bei Kindererziehungszeiten auf die Wartezeit von 18 Monaten auf 24 Monate pro Kind*
- *Erhöhung des Krankenversicherungsbeitrags der Pensionisten um einen Prozentpunkt*
- *Pensionsanpassung im Ausmaß der Veränderung des Verbraucherindex*
- *Anpassung der Pension um ein Jahr später*

Der Kommissionsleiter Tomandl kritisierte in Hinblick auf den Begutachtungsentwurf das Fehlen ausreichender Übergangsbestimmungen und eine ausreichende Aufwertung der alten Beitragszeiten. Wie sich zu einem späteren Zeitpunkt herausstellen sollte, enthielt der Regierungsentwurf einen Tag vor der offiziellen Veröffentlichung noch Bestimmungen, welche für eine faire Aufwertung der alten Beitragsgrundlagen und für eine weit-gehende soziale Abfederung gesorgt hätten (vgl. Tomandl 2004: 185). Zwei weitere Kommissionsmitglieder äußerten ihren Unmut in den von ihnen abgegeben Stellungnahmen im Begutachtungsverfahren. Kohmaier fand den Begutachtungsentwurf „schlicht inakzeptabel“, da dieser „stark von den Intentionen der Pensionsreformkommission abweiche.“ Er forderte in seiner Stellungnahme die Regierung auf, den Vorschlägen der Kommission folgend die Ausdehnung der Bemessungsgrundlage nur dann zu akzeptieren, wenn alle vergangenen Bemessungsgrundlagen mit der jährlichen Steigerung der Lohnsumme aufgewertet werden würden. Für die vorgesehene Senkung des Steigerungsbetrags erinnerte Kohmaier an die im Endbericht der Kommission vorgesehene Senkung in fünf (!) Etappen. Umgesetzt wurde hingegen der Vorschlag der Kommission die vorzeitige Alterspension als eigenständige Leistung der Arbeitslosenversicherung zuzuordnen.

Zu diesem Zeitpunkt noch nicht umgesetzt wurden von der Regierung die Vorschläge der Kommission zur Einführung eines Pensionskontomodells, Modelle der Voll- und Teilpensionen bei Invalidität.

3.2.5 Funktionsbestimmung

Wie bereits im Kapitel 1.2.1 erwähnt, können Expertenkommissionen unterschiedliche Funktionen im sozialpolitischen Entscheidungsprozess zugeordnet werden.

Für die untersuchte Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems kann festgestellt werden, dass sich im Verlauf der Beratung bis hin zur

Präsentation des Endberichts unterschiedliche Funktionskombinationen ergaben. Konnte zu Beginn von Seiten der Regierung eine Grundlagenorientierung in Hinblick auf die Wahl des Kommissionstitels vermutet werden, so stellte die Kommission bereits in ihrem ersten Bericht fest, dass für das von der Regierung eingeforderte Orientierungswissen deutlich mehr Zeit zur Verfügung hätte stehen müssen. Um sich aus dieser Vorgabe etwas zu lösen agierte die Kommission als eigenständiger Akteur, indem sie Vorgaben der Regierung in kurz,- mittel,- und langfristige Aufgabenbereiche definierte und dadurch eigenständig Prioritäten setzte. Für die inhaltliche Arbeit der Kommission ist sowohl eine Prognose- als auch Problemerkennungsfunktion feststellbar. Im Bericht vorgestellte Zukunftsszenarien, Modellberechnung sowie erstellte Gutachten, weisen auf diese Funktionen hin. Tatsächlich trifft für diese Kommission ein Phänomen ein, das bereits von Beyme erstmals in der Funktionsbestimmung beschrieben wird. Im zweiten Bericht der Kommission wurden viele durchgeführte Forschungen und Modellvorschläge durch die Politik nicht berücksichtigt. Auch innerhalb der Kommission wurde dem Kommissionsvorsitzenden vorgeworfen einzelne wissenschaftliche Ergebnisse nicht klar auszuweisen und zu berücksichtigen - daraus resultierend distanzieren sich einige Kommissionsmitglieder nach Präsentation des Endberichts von den Ergebnissen der Kommissionsarbeit. Den weiteren politischen Verlauf der Expertise berücksichtigend kann eine Dekorfunktion, basierend auf der Annahme, dass wissenschaftliche Argumente zur Absicherung eigener politischer Motive genutzt werden, nicht ausgeschlossen werden – da durch die detaillierten Regierungsvorgaben für die Kommissionsarbeit, das Ziel und der Weg bereits klar definiert waren. Innerhalb der Zusammenführung von Modell und Funktion¹⁰⁸ kann in weiten Teilen nach Rekonstruktion der Kommission von einer Expertenkommission als Diskurs und Verhandlungsraum gesprochen werden.

3.3 Die Kommission zur Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems

3.3.1 Begründung und Einsetzung

Am 10. April 2000 wurde von der Regierung eine Expertenkommission konstituiert um die Treffsicherheit im Sozialsystem zu erhöhen. Bereits im ÖVP/FPÖ Regierungsprogramm wurde festgehalten, dass

¹⁰⁸ Im Kapitel 1.2.6 findet sich eine ausführliche Darstellung dreier Settings.

„sich soziale Gerechtigkeit durch alle politischen Maßnahmen ziehen muss und sozialstaatliche Leistungen auf nachvollziehbaren Kriterien sowie gesicherten Finanzgrundlagen basieren und nicht undifferenziert verteilt werden sollen.“ (Regierungsübereinkommen 2000: 17)

Schüssel sprach sich in seiner Regierungserklärung vor allem für die Notwendigkeit eines leistungsgerechten und treffsicheren Sozialsystems aus, und betonte die Etablierung einer leistungsstarken Wohlfahrtsgesellschaft. Das Regierungsprogramm hielt fest:

“(…)dass sich der Sozialstaat immer wieder an neue Herausforderungen anpassen und ständig die Treffsicherheit, die Angemessenheit, die Zielgenauigkeit und die Missbrauchsicherheit der einzelnen Elemente des Sozialstaats überprüfen und korrigieren muss (…).“ (Regierungsprogramm 2000:23)

Zur Umsetzung der im Regierungsübereinkommens festgehaltenen Treffsicherheit im Sozialsystem wurde unter der Verantwortung der damaligen Bundesministerin für Soziale Sicherheit und Generationen, Dr. Elisabeth Sickl, und des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, Dr. Martin Bartenstein die „Kommission zur Erhöhung der sozialen Treffsicherheit“ ins Leben gerufen. Mit dem Vorsitz wurde Universitätsprofessor Dr. Walter Mazal betraut (vgl. Mazal 2000: 162). Ein wichtiger Aspekt ab Einsetzung der Kommission darf nicht außer Acht gelassen werden, so wurde die angepeilte „Budgetsanierung („Nulldefizit“) der Sozialpolitik nicht nur untergeordnet sondern auch hinsichtlich ihrer Einsparungsmöglichkeiten überprüft (vgl. Tálos 2006:190).

„Ich verkenne nicht, dass mit der Treffsicherheitsdiskussion auch fiskalische Ziele verknüpft sind, doch es wäre aus meiner Sicht eine verlorene Chance, eine Spardebatte zu führen, ohne damit sozialpolitische Ambitionen zu verbinden.“ (Mazal 2000: 164)

3.3.1.1 Die Auswahl der Mitglieder sowie deren Zusammensetzung

Mit der Leitung der Kommission zur Erhöhung der sozialen Treffsicherheit wurde Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Mazal (Arbeits- und Sozialrecht/ Universität Wien) betraut. Seine Berufung bezeichnete er selbst als "kein förmliches Verfahren", es wurde lediglich seine Bereitschaft zur Mitarbeit angefragt. Die Auswahl der Mitglieder erfolgte durch die ÖVP/FPÖ Regierung welche, aus verschiedenen Institutionen ad personum zur Mitarbeit eingeladen, welche nach Sickl:

"für die politischen und gesellschaftlichen Strömungen repräsentativ sind (…).“ (394/AB XXII.GP Anfragebeantwortung)

Geladen wurden:

- Die österreichische Volkshilfe (Peter Reicher)
- Das österreichische Hilfswerk (Dr. Gottfried Bauer)
- Sozial Global
- Caritas Österreich (Mag. Stefan Wallner-Ewald)
- Der österreichische Gewerkschaftsbund
- Die Bundesarbeiterkammer (Dr. Josef Wöss - Kammer für Arbeiter und Angestellte, Wien)
- Univ.-Prof. Dr. Badelt (Wirtschaftsuniversität Wien)
- Das Wirtschaftsforschungsinstitut (Dr. Alois Guger)
- Prof. Dr. Bernd Marin (Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung)
- a.o.Univ.-Prof. Dr. Walter Pfeil (Universität Salzburg)
- Der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger
- Das Arbeitsmarktservice Österreichische
- Univ.-Prof. Dr. Emmerich Tálos (Universität Wien)
- Dr. Herbert Knapp (Landeshauptleutekonferenz - Amt der Steirischen Landesregierung)
- Diakonie Österreich (Mag. Michael Chalupka und Mag. Martin Schenk)
- Der österreichische Städtebund
- Der österreichische Gemeindebund
- Die Wirtschaftskammer Österreich (Dr. Martin Gleitsmann)
- Die Vereinigung österreichischer Industrieller (Dr. Wolfgang Tritremmel)
- Der katholische Familienverband Österreich (Mag. Rosina Baumgartner)
- Das Netzwerk österreichischer Frauen- und Mädchenberatungsstellen (Anneliese Erdgemil-Brandstätter)
- Der Verein autonomer österreichischer Frauenhäuser
- Die ARGE Schuldnerberatung
- Die österreichische Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation
- Der Kriegsopfer- und Behindertenverband Österreich
- Die Lebenshilfe Österreich
- Der österreichische Seniorenrat
- Dr. Peter Wandaller
- Österreichisches Institut für Familienforschung (Prof. Dipl .Ing. Dr. Helmuth Schattovits)
- Freiheitlicher Familienverband Österreich (em. o .univ .-Prof. Dr. Herbert Wonach)

Regierungsmitglieder:

- *Dr .Magarethe Fürst I- Grasser (BM für soziale Sicherheit und Generationen Sektion IV)*
- *Dr. Andreas Kressbach (BM für soziale Sicherheit und Generationen Sektion V)*
- *Mag. Manfred Pallinger (BM für soziale Sicherheit und Generationen Sektion IV)*
- *Mag. Hans Steiner (BM für soziale Sicherheit und Generationen, Sektion VII)*
- *Hon. Prof.-Dr. Fritz Wirth (BM für soziale Sicherheit und Generationen, Sektion III)*

Die Entscheidung über eine themenspezifische Expertengruppe sollte laut Sickl erst im Laufe der ersten Arbeitsgruppensitzung getroffen werden (vgl.394/AB XXI.GP). In den Interviews unerwähnt und im Zwischen- wie im Endbericht nicht angeführt wurde die Tatsache, dass mindestens zwei Personen nicht an diesem Prozess teilnahmen. Es handelte sich hierbei namentlich um den Univ.-Prof. Dr. Emmerich Tálos (Universität Wien) und den Univ.-Prof. Dr. Badelt (Wirtschaftsuniversität Wien). Beide nahmen nicht teil, da

"eine seriöse Bewertung des Systems ein Mindestmaß an Zeit erfordere, die nicht gegeben war." (Standard 27.09.2000).

Für den sozialpolitischen Referenten der Caritas Wien Werner Bachmann gestaltete sich die Frage der Teilnahme als ein Dilemma:

„Geht man nicht rein, ist man der Dialogverweigerer, geht man rein, gerät man in Gefahr instrumentalisiert zu werden“: (Profil 42/ 2000)

Bezüglich des Expertenstatus der eingeladenen Mitglieder wurde von Mazal hervorgehoben, dass, diese nicht für die entsendende Institution verbindlich agieren würden, sondern ihr, im institutionellen Kontext erworbenes, Fachwissen einbringen sollten (vgl. Mazal:2000: 6).

„Aussagen und Vorschläge der Experten können so gesehen nicht zwingend als Aussagen jener Institutionen angesehen werden, in deren Kontext die Experten wirken.“ (Mazal 2000:4)

Im Interview wurde von Ivansits kritisch angemerkt, dass er sich immer als Repräsentant seiner Institution wahrnehmen werde. Die Entsendung erfolgte bei allen Interviewpartnern (Mitglieder der Regierung sowie die Personen mit Vorsitzfunktion ausgenommen) ehrenamtlich. Als Motivationsgründe für eine Mitarbeit in der Kommission gaben die Interviewpartner ein generelles sozialpolitisches Interesse (besonders auf dem Gebiet der Sozialversicherung), den eigenen Expertenstatus, eine Weisung durch das Bundesministerium, die Überzeugung eines Handlungsbedarfes innerhalb der Sozialpolitik und/oder eine Entsendung durch den Arbeitgeber an. (vgl. Tomandl Pöltner, Ivansits, Mazal: 2006-2010). Zusätzlich wurde von Mazal als persönlicher Motivationsgrund sein Interesse an einer Moderationsrolle genannt (Mazal 2006).

3.3.1.2 Institutionalierungsgrad der Expertenkommission

Die EK wurde aufgrund des Übereinkommens der Regierungsparteien im Regierungsabkommen 2000 und später im Koalitionsabkommen 2000 festgelegt. Es lag keine Geschäftsordnung vor:

„Eine richtige Geschäftsordnung, wie es beispielsweise bei den Gremien der Sozialversicherung gibt, gab es nicht. Das waren Arbeitsgruppen, die nennen sich nur Kommissionen, das waren aber keine Kommissionen im rechtlichen Sinne.“ (Pöltner: 2007)

Eine büromäßige Unterstützung erfolgte durch Bedienstete der des BMSG unter der Leitung von SC. Dr. Gerd Gruber.

3.3.2 Arbeitsweise und Kommunikation

3.3.2.1 Aufgabenstellung

Eine konkrete Aufgabenstellung der Regierung lag für die untersuchte Kommission nicht vor. Wie bereits einleitend geschildert, wurden von ÖVP und FPÖ massive Missbrauchsvorbehalte gegenüber Beziehern von Arbeitslosengeld und Notstandshilfe geäußert. Von der Regierung erwünscht wurden für diesen Bereich Leistungseinschränkungen Bezug nehmend auf eine Erfassung von Übervorsorge im sozialen System. Diese Einschränkungen sollten in Folge als Teil der Regierungsstrategie zur Reduktion des Budgetdefizit bzw. eines Nulldefizits (als Vorgabe: ÖS 3 Mrd. Einsparungspotential) beitragen. Dem Kommissionsleiter folgend, sollten jene Elemente des Sozialsystems aufgespürt werden, bei denen ein relativer Konsens über eine mangelnde Treffsicherheit bestand (Mazal 2000:166). Mazal beschrieb es als problematisch (vor allem in methodischer Hinsicht), dass die Frage der Treffsicherheit welche im Regierungsübereinkommen mit den verwendeten Wendungen "sozial", "zielgenau", "gerecht" usw. - zum Ausdruck gebracht wurde, letztendlich als eine Wertungsfrage angesehen werden müsse und nur bedingt objektiviert werden könne (vgl. Mazal 2000: 165).

3.2.2.2 Organisatorischer Ablauf: Zwischenbericht

Im Rahmen einer ersten Sitzung (10. April 2000) besprachen alle Geladenen den genauen Kommissionsvorgang. Alle Teilnehmer wurden in einer ersten Sitzung gebeten, unterschiedliche Mängel zur Über- und Unterversorgung für das österreichische Sozialsystem aus ihrer Sicht zu nennen, und ihre Auffassung jeweils kurz zu begründen (vgl. Zwischenbericht 2000:7). Anhand der vielen, teils verschiedenen Teilnehmer sollte ein ausreichend großer Überblick gewonnen werden. Zusätzlich betonte der Kommissionsleiter Mazal, dass auch Vorschläge Dritter miteinbezogen werden können. Aus methodischer Sicht versuchte Mazal nach eigenen Angaben eine erste subjektive "Grobsichtung" ohne einen abschließenden Konsens zu erzielen (vgl. Zwischenbericht 2000:6). Den Mitgliedern wurde es freigestellt in einem nächsten Schritt schriftliche Expertisen abzugeben. An diesem Prozess beteiligten sich 21 Personen. Aus allen eingelangten Expertisen¹⁰⁹ wurde vom Kommissionsleiter ein erster Zwischenbericht (Synopsis) verfasst. Dieser diente als Grundlage für eine zweite und letzte Sitzung im Großplenum, welche am 4. Juli um 9 Uhr im Sitzungssaal III des Regierungsgebäudes stattfand. Diese dreieinhalbstündige Debatte sorgte für Unmut bei einigen Teilnehmern. Besonders kritisiert wurden ihr "sozialtherapeutischer Charakter" (Martin Schenk, Armutskonferenz) und der zu kurze Zeitraum für eine genaue Bestandsaufnahme des Systems (Josef Wöss, Arbeiterkammer). Beide Teilnehmer vermuteten eine Instrumentalisierung der Experten zur Legitimation bereits bekannter Regierungsvorhaben (Einsparungen in der Höhe von 3 Mrd. Schilling). (vgl. Format, 3.07.2000). Der Zwischenbericht wurde noch am gleichen Tag der letzten Sitzung der Regierung übergeben, und enthielt keine akkordierten Vorschläge, sondern eine breite Palette zum Teil äußerst kontroversieller Vorschläge (Tálos/Kittel 2004: 132). Eine Veröffentlichung des Zwischenberichts fand nicht statt, dieser Umstand bewog Martin Schenk, Sprecher der Armutskonferenz, dazu die Kommissionsarbeit in Frage zu stellen:

„Der Beginn der Gespräche war inszeniert. Seit der Präsentation des Mazal Berichts wissen wir nichts mehr – wäre der Vorgang transparent, würde doch der Zwischenbericht veröffentlicht.“ (Kurier 28. Juli 2000)

3.2.3.2 Organisatorischer Ablauf: Endbericht

Nach Übergabe des Zwischenberichts und in einer darauf anschließenden zweiten Phase (ab Mitte Juli 2000) wurden Arbeitsgruppen zur Intensivierung der Beratung eingesetzt.

"Nach einer Sichtung der Expertenmeinungen wurden entsprechend dem Gewicht der vorgetragenen Argument sowie dem relativen Konsens unter den Experten durch politische Entscheidungsträgern (Minister) einer Prioritätenliste jener Themen erstellt, in denen die Treffsicherheit des Sozialsystems vorrangig zu klären ist." (Mazal 2000: 167)

Diese "Prioritätenliste" umfasste die Kranken- und Unfallversicherung, die Arbeits- und Unfallversicherung, die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitsmarktpolitik, die Pflegeversicherung und die Sozialhilfe sowie Familientransfer und die Familienförderung. Alle Vorschläge wurden in kleinen themenspezifischen Arbeitsgruppen erarbeitet. Im August fanden in der Regel zwei Plenarsitzungen der jeweiligen Arbeitsgruppen statt (vgl. Tálos/Kittel 2004: 133). Nach Aufarbeitung der Arbeitsgruppenthemen, sollte Mazal folgend, unter Wiederholung des Vorgangs erneut Themen eruiert werden und deren Bearbeitung zu einer weiteren relativen Verbesserung der Treffsicherheit des Sozialsystems führen (vgl. Mazal 2000: 167).

"Die Arbeitsweise können sie sich wirklich sehr aufwändig vorstellen. Wir hatten fünf Untergruppen (sic!) und das Gesamtplenium. Die Untergruppen haben selbst mehrfach getagt, wo einfach miteinander gesprochen, protokolliert, nachgefragt und verfeinert wurde." (Mazal 2006)

Die Experten der Bundesarbeiterkammer nahmen an diesen Arbeitsgruppen nicht mehr teil, da sie per Weisung ihrer Institution aus den Arbeitsgruppen zurückgezogen wurden. Ivansits begründete diese politische Entscheidung anhand der Tatsache, dass aus Sicht der Bundesarbeiterkammer das Sozialsystem lediglich auf eine Übervorsorge hin geprüft werden sollte und Themen der Unterversorgung nicht untersucht wurden. In Briefform wurde der Leiter der Kommission darüber in Kenntnis gesetzt (Ivansits, 2006). Mit der Einsetzung der Arbeitsgruppen trat ein Koordinationsproblem auf, da parallel zu den Arbeitsgruppen der Kommission, Experten im Auftrag des Finanzministeriums am Thema "Treffsicherheit" arbeiteten. Konkret erstellte das WIFO Analysen zum Zwecke der Quantifizierung von Sparmöglichkeiten. Am 28. Juli 2000 lag dem Finanzministerium bereits ein Zwischenbericht des IHS vor, welcher den Aussagen des Finanzstaatssekretärs Finz (ÖVP) folgend, nie zur Veröffentlichung angedacht war (vgl.

Kurier, 27.07.2000). Angesprochen auf diese parallel eingesetzte Arbeitsgruppe meinte Mazal:

"Ich halte das für einen Koordinierungsfehler der Regierung, der abgestellt werden müsse." (Kurier, 27.07.2000)

Dieser Aussage hielt Bartenstein (Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft) entgegen, dass die Verantwortung und die Koordinierung beider Gruppe einzig seiner Person obliegen würden und eine Abstimmung mit dem Finanzministerium erst nach dem Vorliegen des Endberichts stattfinden werde. Für den weiteren Ablauf in den Arbeitsgruppen gab der Kommissionsleiter an, in fast allen Arbeitsgruppen selbst anwesend gewesen zu sein. Alle Protokolle der einzelnen Arbeitskreisleiter erhielt der Kommissionsleiter, dieser führte sie zusammen und betonte im Interview, dass er Wert darauf gelegt hatte, dass der Endbericht von ihm lediglich redigiert wurde.

"Ein Papier wo ich der Politik empfehlen würde, was zu machen wäre hätte natürlich ganz anders ausgesehen." (Mazal 2006)

Angesprochen auf die Präsentation der Arbeitsergebnisse hielt der Kommissionsleiter fest, dass bewusst keine mehrheitsfähigen Vorschläge gefiltert wurden.

"Experten haben ja keine demokratische Legitimation in diesem Gremium. Wenn wir dann gesagt hätten, wie würden diese fünf Maßnahmen vorschlagen, dann hätten wir der Politik eine derartige Zielvorgabe gegeben ohne eine Legitimation zu haben." (Mazal 2006)

Gänzlich unzufrieden zeigte sich ein Kommissionsmitglied über die seiner Ansicht nach pro forma Arbeitsgruppen und die formale Erstellung des Endberichts.

"(...) früher ist das einfach ohne Zugehörigkeit ausformuliert worden." (Ivansits 2006)

Das Fehlen einer Abschlussrunde mit Abstimmungen wurde ebenso bemängelt. Nach Aussagen von Ivansits bestand große Unzufriedenheit einzelner Kommissionsmitglieder über den Ablauf und die Organisation der Kommissionsarbeit.

"Die Kommission ist einfach ausgelaufen, versickert." (Ivansits 2006)

Zwei Tage vor der Berichtsübergabe sprach sich Haupt gegen jegliche Form von Einsparung im Behindertenbereich¹¹⁰ aus und warf den Kommissionsmitgliedern vor, weit

¹¹⁰ Besonders im Zusammenhang mit Kürzungen im Bereich des Pflegegelds.

„über ihr Ziel geschossen“ zu haben (Kurier, 16.09.2000). Noch am gleichen Tag äußerte sich auch der Arbeitsgruppenleiter Schattovits und gab bekannt, dass die Familienbeihilfe nicht gestaffelt werde, da diese als „sozial treffsicher“ zu bezeichnen sei (Die Presse, 16.09.2000). Irritationen gestalteten sich besonders während der Endphase der Übergabe des Endberichts, als Experten noch bis zum allerletzten Moment der Übergabe ihre Stellungnahmen abgeben konnten (Kurier, 19.09.2000). Trotz aller Kritik seitens einiger Kommissionsmitglieder wurde der Endbericht am 18. September 2000 der Regierung übergeben¹¹¹ und bereits einen Tag später am 19. September 2000 im Ministerrat beschlossen. Die Regierungsmitglieder, die bis zu diesem Zeitpunkt noch stets betont hatten, den Bericht abwarten zu wollen und ihre Entscheidungen erst Mitte Oktober zu treffen, gaben - angesprochen auf das hohe Tempo der Entscheidungsfindung - an, dass es sich bei diesem Vorgang um einen offenen und prozessualen gehandelt habe, welcher bereits „schon länger am Laufen sei“ (Kurier, 19.09.2000). Besonders deutlich wurde von Regierungsseite ein Einnahmenvolumen von öS 7,68 Mrd. (bei öS 2 Mrd. Mehreinnahmen) hervorgehoben (vgl. Tálos/Kittel 2004: 133).

3.2.3.3 Kommunikationsprozesse

Mit Beginn der Konstitution der Kommission wurde die Wahl des Kommissionstitels heftig kritisiert und von Mazal als "unglücklicher Start" beschrieben. Chalupka und Schenk nahmen im Zwischenbericht dazu Stellung und beschrieben den Begriff als analytisch blind und ungeeignet um Reformen im Sozialsystem durchzuführen. (vgl. Zwischenbericht 2000: 10). Nach Mazal dienten diese und ähnliche Aussagen im Kommunikationsprozess als bewusste Strategie zur Verengung des Begriffs.

"Der Begriff ist damals fast ein Unwort geworden." (Mazal 2006)

Tatsächlich wurde dieser Begriff Ende 2000 zum Unwort des Jahres gewählt¹¹². In zwei Interviewgesprächen nahmen dazu sowohl der Kommissionsleiter als auch ein Kommissionsmitglied Stellung.

"An sich ist der Begriff aber durchaus vertretbar, denn man muss ihn ja nicht böseartig verstehen. Dies ist auch ein Begriff der für saubere Arbeit steht, und ein eigentliches Anliegen war ja die Sozialleistungen dorthin zu bringen wo sie notwendig sind und

¹¹¹ noch am gleichen Tag fand die letzte gemeinsame Sitzung der Kommission statt.

¹¹² <http://www.duden.de/sprachratgeber/wort-und-unwort-des-jahres-in-oesterreich>

nicht wo es halt gewünscht und beliebt ist und man sich nicht traut jemanden etwas wegzunehmen obwohl es nicht notwendig ist.“ (Mazal 2006)

“Ein anderer Begriff wäre wesentlich sympathischer gewesen, beispielsweise ‘Qualitätssicherung und Wirtschaftsentwicklung’.“ (Ivansits 2006)

Für den Kommunikationsprozess konnte im weiteren Verlauf der Kommissionsarbeit festgestellt werden, dass aufgrund einer parallel laufenden, mit der Kommission nicht abgestimmten Arbeitsgruppe, Kommunikationsprobleme zwischen dem Bundesministerium für Finanzen und der Kommission auftraten¹¹³. Von Mitgliedern der Kommission wurde ihr Unmut gegenüber der für sie teilweisen unprofessionellen und unhöflichen kommunikativen Vorgehensweise geäußert. So kritisierte Bachstein (sozialpolitischer Referent der Wiener Caritas), dass Mitte August die Einladung für eine Gesprächsrunde seitens des Kommissionsvorsitzenden erfolgte, welche aber bereits vier Tage später anberaumt war. Dies begründete sich eventuell damit, dass Mazal externe Kommunikation als nicht wichtig einstufte. Interne Interventionen wurden von einem Kommissionsmitglied vermutet, da der Kommissionsvorsitzende den Arbeitskreisen auftrag sich auf drei bis vier Punkte zu konzentrieren¹¹⁴. Die Kommunikation zwischen Auftraggeber und Kommission erfolgte über verschiedene Kanäle der internen Berichterstattung. So wurde unter anderem der Kommissionsvorsitzende von den zuständigen Ministerien gebeten, über den Fortgang der Kommissionsarbeit in regelmäßigen Abständen zu berichten.

„(...) jeder Minister hat von seinen Entsandten klarerweise Zwischenberichte gekriegt und da auf der politischen Linie eingreifen können. Auf der politischen Ebene sind die großen Weichenstellungen gefallen(...)“. (Haupt 2007)

3.3.2.4 Inhaltliche Ergebnisse

Zwischenbericht

Im Zwischenbericht waren eine aneinander Reihung von Vorschlägen, der Wunsch von einigen nach Rückgriff auf eine Studie von Badelt¹¹⁵, - als auch eine Vielzahl von Vorschlägen von Teilmaßnahmen enthalten. Alle Vorschläge wurden vom Kommissionsleiter Mazal im Zwischenbericht in acht Teilbereiche (Krankenversicherung, Unfallversicherung, Pensionsversicherung, Arbeitslosenversicherung- und

¹¹³ Kapitel 2.3.2.3

¹¹⁴ um welche drei bis vier Punkte es sich dabei gehandelt habe wurde nicht angegeben.

¹¹⁵ Studie: „Einbinden statt Ausgrenzen – neue Strategien gegen die Armut“ (1999), Wien

Arbeitsmarktpolitik, Sozialhilfe, Pflegeversicherung, Familienförderung, Steuern - Abgaben- und sonstige Förderungen gegliedert. Der Zwischenbericht enthielt im ersten Teil Aussagen der Experten zu Grundsatzfragen der Sozialpolitik. Wallner - Ewald hob in diesem Zusammenhang deutlich hervor, dass Budgetpolitik Sozialpolitik nicht ersetzen und eine Klärung der Zielerreichung (Treffsicherheit) erst dann getroffen werden könne, so bald eine Klärung der Zielsetzung von Sozialpolitik (Armutsvermeidung,...) stattgefunden habe (vgl. Zwischenbericht 2000: 9). Bei Steiner stand vor allem eine Analyse der Verteilungswirkung von Sozialleistungen im Vordergrund und er kam zum Schluss, dass einkommensgetestete Leistungen mehr Nach- als Vorteile mit sich bringen würden. Ablehnend äußerte sich Steiner gegenüber einer stärkeren Ausrichtung des Systems auf Bedürftigkeitsprüfungen. (vgl. ebda.: 10) Guger plädierte dafür, die Treffsicherheitsdebatte nicht nur mit dem Blick auf das residuale Sozialstaatsmodell zu führen (vgl. ebd.:10). Notwendige Veränderungen im Sozialsystem wurden von allen Experten bejaht. Wöss betonte in seinen Ausführungen allerdings, dass bei dem Regierungsvorhaben der sozialen Treffsicherheit von Sozialleistungen" gezielt Sozialabbau getrieben werden solle, der sich im Wesentlichen gegen Arbeitnehmer richten würde. (vgl. ebd.: 10) Für Gleitsmann sollten die Leistungen des Sozialstaats vermehrt Hilfe zur Selbsthilfe leisten und nicht als Vollkaskoleistung wahrgenommen werden (vgl. ebd.: 11). Im Zuge der Missbrauchsdebatte von Sozialleistungen fanden sich im Bericht nur vereinzelt dazu grundlegende Aussagen. So lehnte Erdemgil-Brandstetter eine Überbetonung dessen als einzige Zwecksetzung der Expertenkommission entschieden ab. Marin et al hob eine viel häufigere Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen gegenüber ihrem Missbrauch hervor, und forderte zur Rationalität des Diskurses auf (vgl. ebd.:19)

Endbericht

Im Endbericht wurden alle Themenbereiche der Arbeitskreise in einzelnen Kapiteln angeführt. Im Kapitel 8 fand sich ein neuer Themenbereich welcher aus dem Ressortbereich der Bundesministerien für Finanzen, sowie für Land- und Forstwirtschaft und Umwelt- und Wasserwirtschaft vorgeschlagen wurde.

Als Beispiel für eine bestehende mangelnde Treffsicherheit wurde die unterschiedliche Beitragsgestaltung bei "neuen Selbstständigen" einerseits und Gewerbetreibenden andererseits angeführt (vgl. Endbericht 2000: 4). Im Falle der beitragsfreien Mitversicherung wurde die bis dato geltende Anspruchsberechtigung für Ehepartner und Lebensgefährten sowie für haushaltsführende Angehörige in Frage gestellt (vgl. ebd.:5). Daran anknüpfend sollte bei einer Anspruchsberechtigung bei Paaren mit Kindern eine

Altersgrenze für Bezug der Familienbeihilfen eingeführt werden. (vgl. ebd.: 5) Grundlage einer weiteren Diskussion bildete eine vorgeschlagene Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage für Zwecke der Mitversicherung (vgl. ebd.: 6). Der Endbericht hob in seiner Ausführung hervor, dass die Einführung eines Selbstbehalts nicht per se zu sozialen Problemen führen müsse (vgl. ebd.: 8). Lediglich im Bereich der Rehabilitationsmaßnahmen wurde eine Unterversorgung festgestellt und die Einführung eines neuen Versicherungszweig "Rehabilitation" empfohlen.

Unfallversicherung

Im Zuge der Diskussion über die Versehrtenrente stellte sich die Frage, warum Leistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung steuerfrei wären. Verfassungsrechtlich, so urteilte der Bericht wäre eine Besteuerung von Invaliditätspensionen verfassungsrechtlich unproblematisch. Die daraus erworbenen Mehreinnahmen (Einsparungsvolumen von 2 Mrd. ATS.) könnten, dem Bericht entnehmend, zugunsten der konkreten Förderung Behinderter eingesetzt werden. (vgl. Endbericht 2000: 18) Bei Zusammentreffen eines Rentenanspruchs im Ruhestand mit einem Pensionsanspruch wurde von der Kommission ein Einsparungsvolumen von 600 Mio. ATS berechnet (vgl. ebd.: 17)¹¹⁶. Ebenfalls als möglich Einnahmequellen sprach sich die Kommission für Selbstbehalte (Behandlungsgebühren, Rezeptgebühren,...) aus und entwarf dazu mögliche Modelle (vgl. ebd.: 21).

Pensionsversicherung

Pensionsrechtliche Aspekte schieden im Bericht mit Verweis auf die parallel laufenden Untersuchungen der „Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Sozialsystems aus.

Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung

Aufgrund der Vielzahl von Vorschlägen betreffend der Arbeitsmarkt- und der Arbeitslosenversicherung seit Erscheinen des Zwischenberichts konnten für diese Arbeit nur exemplarisch einige Vorschläge ausgewählt werden. Thematisiert wurden vor allem (später in der politischen Debatte sehr kontrovers diskutiert) die Probleme der Reichweite der Arbeitslosenversicherung in Hinblick auf mehrfach geringfügig Beschäftigte und die damit verbundenen Saisonarbeitsverhältnisse (vgl. Endbericht 2000: 27). Eine Verlagerung von Aufgaben des AMS zur Sozialhilfe wurde als "radikal" evolutionäre Überlegung“ eingestuft. Zur Umsetzung dieser Vorschläge hielt die Kommission dennoch

¹¹⁶Viele Ausführungen und Vorschläge betreffend die Unfallversicherung finden sich konkretisiert im Endbericht der Arbeitsgruppe Invalidität im Endbericht der „Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Sozialsystems“ wieder.

fest, dass tief greifende und weitgehende Analysen notwendig wären um eine grundlegende Reformierung und Effizienzsteigerung in diesem Bereich (vgl. ebd.: 20) zu erreichen. Für Familienzuschläge hielt die Kommission fest, dass ein gewaltiger Verwaltungsaufwand in Zusammenhang mit der Gewährung von Familienzuschlägen bestehen würde. Gleichzeitig betonte der Bericht aber auch, dass jede Senkung von familienbezogenen Leistungen, aus "armutspräventiver" Sicht auch zu Verschlechterungen führen könnte. Kritisiert wurde weiters die Treffsicherheit in der Handhabung des Weiterbildungsgeldes. Formen spezieller Frauenförderungen (Teilarbeitslosengeld) wurden im Arbeitskreis nicht näher substantiiert – was aber dem Bericht folgend, nachgeholt werden sollte. Die von den NGOs gewünschte Integration von Ausländern wurde nicht näher erörtert. Der Kommissionsvorsitzende vertrat aber die Ansicht, dass hier weitere Untersuchungen folgen sollten.

Pflegeversicherung und Sozialhilfe

Unter dem Gesichtspunkt der größtmöglichen Treffsicherheit sollten vorrangig nicht größtmögliche Einsparungspotentiale bewertet werden. Aufgrund des knappen, zeitlichen Rahmens konnte sich die Kommission nicht mit allen Vorschlägen auseinandersetzen. Für die Leistung des Pflegegeldes wurde eine hohe Treffsicherheit eruiert. Bezug nehmend auf eine Valorisierung des Pflegegeldes, welches als einhellig notwendig erachtet wurde, sollte eine weitere Arbeitsgruppe fortgesetzt und intensiviert werden. Für den Bereich der Sozialhilfe wurde eine Unterversorgung in der Treffsicherheit von der Kommission festgehalten. Die Sozialhilfe bedürfe, dem Bericht folgend vielmehr zusätzlicher budgetärer Mittel zur effektiveren Armutsbekämpfung. Auf Basis einer bereits vorliegenden Studie (Einbinden statt Ausgrenzen) wurden fundierte Vorschläge zur Erhöhung der Treffsicherheit gefordert. Für Vorschläge im Kommissionsbericht zur Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems enthielt der Bericht klar den Passus, dass allfällige Einsparungen nicht einfach dem allgemeinen Budget entnommen werden, sondern in das Sozialbudget rückfließen sollten (vgl. ÖGB Jahr 2000: 9). Bei genauer Durchsicht des Endberichts wird dennoch deutlich, dass mögliche Mehreinnahmen und Einsparungspotentiale genau quantifiziert und ausgewiesen wurden, wohingegen im Bereich der Unterversorgung nur vage Aussagen („beträchtliche Mehrkosten“) enthalten sind. Einige sprachliche Formulierungen im Bericht sind durchaus als diskriminierende Wertungen gegenüber dem Verhalten von anspruchsberechtigten Leistungsbeziehern zu verstehen. So führt der Bericht beispielsweise im Bereich des Arbeitslosengeldes und der Notstandshilfe an, dass Personen „bei geschickter Gestaltung eine Anwartschaft erwerben“ (vgl. Endbericht 2000: 28) könnten, und das System der

Arbeitslosenversicherung „offenbar strukturelle Systemanreize, länger als notwendig im Leistungsbezug zu bleiben“, enthalte (vgl. ebd.).

3.3.3 Mediale und Öffentliche Wahrnehmung

Basierend auf den Daten der ausgewählten Quellen (Standard, Presse, Kronen Zeitung, Profil und OTS Meldungen) wurde gezielt in einer quantitativen Analyse die Anzahl der Fundstellen der Stichwörter "Expertenkommission", "Mazal" und „Treffsicherheit“ tabellarisch dargestellt. In einem weiteren Recherchevorgang entstand eine Medienchronologie der genannten Quellen um eine erörternde Darstellung der Grafik zu ermöglichen. Eine erstmalige, leicht ansteigende, mediale Beachtung der Kommission nahm mit Ende Juni 2000 im Standard mit dem Titel: " Mit Treffsicherheit am Ziel vorbei" ihren Anfang. Der Bericht bezog sich vor allem auf eine fragwürdige Begriffsverschränkung von "Treffsicherheit" und subjektiver "Bedürftigkeit ", welche auf einen ideologischen Zweck verweisen und ein radikal gewandeltes Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft postulieren würde, ohne dabei nach den sozialen Bindungen und den Ressourcen zu fragen. So diente, dem Bericht folgend, der Begriff als Hebel zu einer tief greifenden Polarisierung zwischen "guten" (moralisch integeren) und "schlechten" (unmoralischen) sozialen Risiken (vgl. Standard am 28.06.2000). Zu diesem Zeitpunkt waren bereits zwei Monate seit der ersten Sitzung der Kommission am 10.04.2000 vergangen. Einen Monat später, mit Erscheinen des Zwischenberichts der Kommissionsarbeit (am 4. Juli 2000) zeigte sich ein Anstieg der medialen Aufmerksamkeit mit insgesamt 13 Nennungen in der quantitativen Analyse. Die Presse nahm am 05.07.2000 zur Vorlage des Zwischenberichts Stellung und titelte: "Mit sozialer Treffsicherheit sparen: "Überversorgung" wird abgebaut.“ Beziehend auf den Zwischenbericht wurden Rückschlüsse auf geplante Einsparungen bei Transferleistung thematisiert. Über die Sommermonate verteilt, wurden von Regierungsvertretern und den Koalitionsparteien verschiedene Maßnahmen in Anlehnung an die Themenbereiche der Arbeitskreise der Expertenkommissionen propagiert. Davon betroffen waren unter anderem Forderungen für eine Abschaffung der Mitversicherung des Partners, soziale Staffelungen von Transferleistungen (mit Ausnahme des geplanten Kindergeldes für alle), Abschaffung der Familienbeihilfe für Studierende und die Staffelung beim Pflegegeld. Im Interview kritisierte Ivansits, dass die Arbeitnehmer nur wenig zu Gehör kamen, daraus resultierend fasste die Bundesarbeiterkammer den Entschluss, bewusst die mediale Öffentlichkeit zu suchen

"Wenn man die innere Öffentlichkeit nicht erreicht, dann sucht man die mediale Öffentlichkeit." (Ivansits 2006)

Sickl und Bartenstein vertraten medial zu diesem Zeitpunkt die Position, dass sowohl Einsparungen erzielt, aber auch ein Mehr für von Armut betroffene Personengruppen zur Verfügung stehen solle. Deutlich hoben beide Minister ihre Budgetziele mit min. 218 Mio. Euro hervor. Einen Tag nach Erhalt des Zwischenberichts wurde medial bekannt gegeben, dass bis Ende August konkrete Vorschläge vorlägen, und bis Ende Oktober „entscheidungsreife“ Vorschläge von der Regierung ausgearbeitet werden sollten (vgl. Die Presse, 5. Juli 2000). In Reaktion auf ein stark ansteigendes, kritisches mediales Interesse in den Sommermonaten (Juli 2000–September 2000), mit insgesamt 60 Nennungen, forderte ÖVP Generalsekretärin Rauch–Kallat im Kurier (11.08.2000) dazu auf, die Ergebnisse der Kommissionsarbeit abzuwarten. Im September zeigte die Medienanalyse die zahlenmäßig größte Anhäufung von Fundstellen (40 Nennungen). Zentrales Thema letzterer bestand in der eingenommenen Rolle von Experten in der Kommissionsarbeit. Wurde von Georg Ziniel (Arbeiterkammer) eine gleichmäßige Verteilung der Stimmen beklagt („Die Experten haben das gleiche Gewicht wie Vertreter von Arbeitnehmerinteressen, wir sind eine Stimme unter vielen“), so zeigte sich Marin (Direktor des europäischen Zentrums in Wien) über diesen Umstand erfreut („Der ‘Technobükratie der Sozialpartner’ wird eine ‘Expertokratie’ zur Seite gestellt“) (vgl. Standard 12.09.2000). In der Analyse der Medienberichterstattung zeigte sich, dass viele Themen der Kommissionsarbeit noch vor Berichtspräsentation in den Medien von vielen unterschiedlichen Akteuren (Kommissionsmitglieder, Sozialpartnern, Oppositionsparteien, Regierungsparteien) platziert und kommentiert werden. So gab die ÖVP drei Tage vor Berichtspräsentation im Standard (16.09.2000) bekannt, dass sie bereits einen Tag darauf in Klubklausur gehen werden, um sich über eine Realisierung der Maßnahmen zu beratschlagen. Koalitionsintern, so erläuterte Haupt im Kurier (16.09.2000), wurde bereits am 15.09.2000 mit „open end“ beraten. Im Interview auf diese durchaus ungewöhnliche Form der medialen Berichterstattung angesprochen, erklärte Mazal:

"die Arbeit der Experten spielte sich ja nicht im Verborgenen ab, sondern war regelmäßig Gegenstand der politischen Berichterstattung in den Medien und in der Diskussion wesentlicher politischer Entscheidungsträger." (Mazal 2000: 67)

Am gleichen Tag der Berichtspräsentation (18.09.2000) veröffentlichte die Regierung diesen im Internet. Flankierend dazu erfolgten kontroversielle Stellungnahmen seitens der Opposition, vom österreichischen Gewerkschaftsbund, von der Bundesarbeiterkammer aber auch innerhalb der Koalition, was auch anhand der Vielzahl von OTS Meldungen

ersichtlich ist (vgl. Tálos/Kittel: 2004 133). In den Medienanalysen (nach Berichtpräsentation von September 2000 bis Dezember 2000) wurden vor allem Fragen der Mitversicherung von Angehörigen in der Kindererziehung der Altenpflege, der sozialen Staffelung des Pflegegelds, der Familienbeihilfe und der Einführung von Studiengebühren thematisiert. Keine mediale Aufmerksamkeit fanden (im Endbericht angeführten) Vorschläge zur bundeseinheitlichen Neuregelung der Sozialhilfesystems und jene Vorschläge zur Armutsbekämpfung.

„Das Thema Armut wurde von der Regierung vernachlässigt“ (Tálos, Standard 27.09.2000)

Besonders heftige Kritik übte Sallmutter (GPA), in dem er die Einsetzung der Kommission in ihrer Gesamtheit in Frage stellte und auf einen bereits vorhandenen Expertenbericht verwies:

„Wenn man sich den umfangreichen und seriösen Forschungsbericht von WU-Professor Badelt 117 zu diesem Thema zu Gemüte geführt hätte, wäre den Betroffenen eine wochenlange Debatte erspart geblieben.“ (Sallmutter, OTS Pressemeldung, 19/09/2000)

Zusätzlich warf Sallmutter den Kommissionsvorsitzenden Mazal vor:

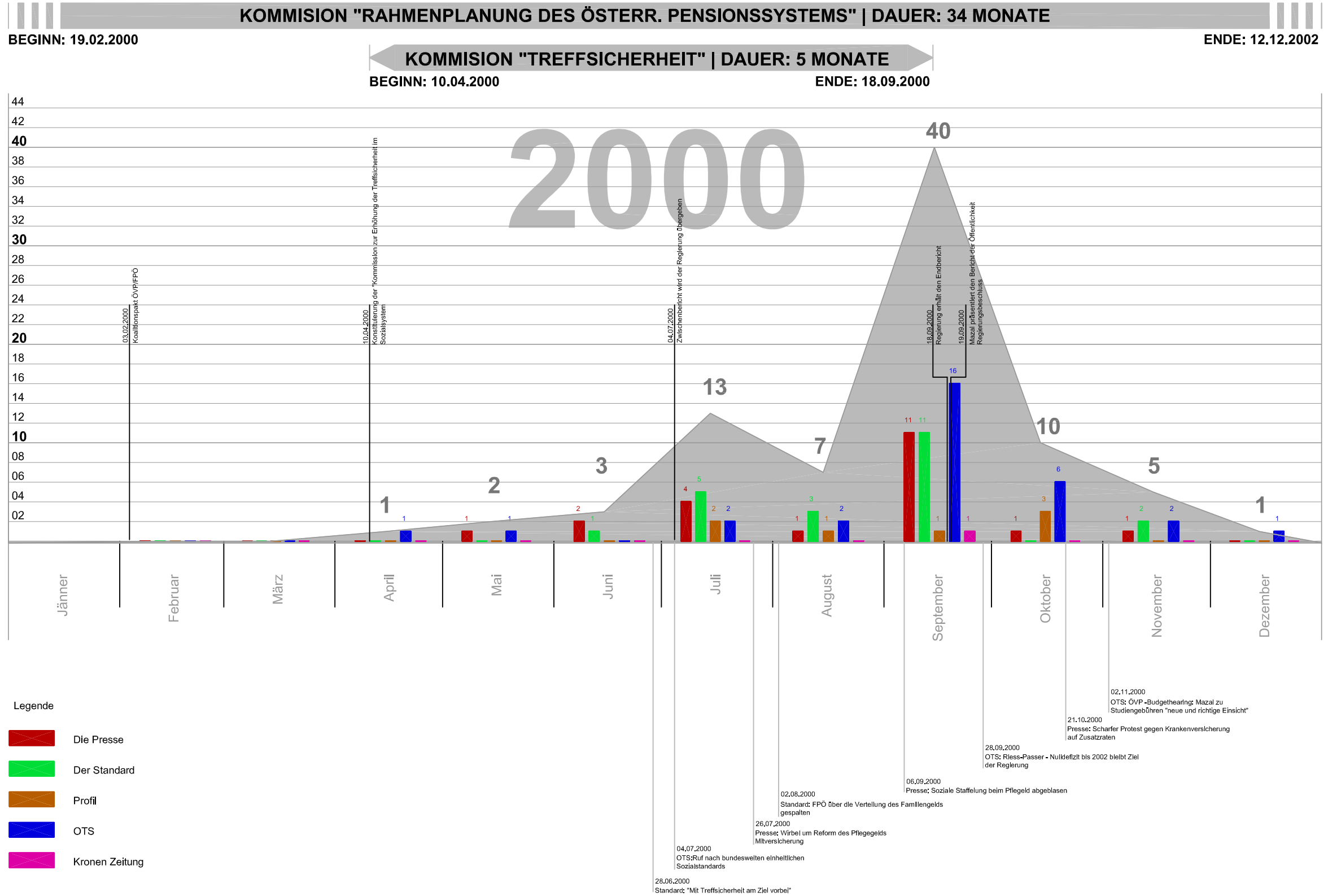
„(...)durch gezielte und vorab in diversen Medien lancierte Empfehlungen eine wochenlange Debatte über angebliche Überversorgungen im Sozialbereich am köcheln gehalten“ zu haben. (Sallmutter OTS Pressemeldung, 19/09/2000)

Mazal äußerte sich enttäuscht über die mediale und öffentliche Wahrnehmung der von der Kommission erstellten Expertise.

„Mit der Expertise wurde schlecht umgegangen. Nicht von der Politik sondern von den Medien.“ (Mazal 2006)

117Eigene Anmerkung: Sallmutter bezog sich auf die Studie „Einbinden statt Ausgrenzen“ (Forschung zum Thema Armutsbekämpfung) welche 1999 auf Druck der Armutskonferenz von Sozialministerin Hostasch in Auftrag gegeben wurde. Darin enthalten ist beispielsweise ein Vorschlag zur Schaffung einer „bedarfsorientierten Mindestsicherung“.

MEDIENANALYSE II



3.3.4 Verwendung und Stellenwert

Die Frage nach der Umsetzung der teilweise sehr konkreten Vorschläge des Berichts stellt natürlich ein besonderes Interesse dar.

Am 19. September 2000 beschloss der Ministerrat nach Vorliegen des Endberichts folgende konkrete Maßnahmen:“

Ein Beibehalten der freien Mitversicherung für Partner mit Kindern (für Partner ohne Kinder - Schaffung einer begünstigten Mitversicherung)

Gleichstellung der Unfallrenten in steuerlicher Hinsicht mit der Invaliditätspension. Die Hälfte dieses Betrags wird für eine Offensive zur Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen (Behindertenmilliarde)

Vereinbarung eines Round Table mit Behindertenvertreter und Sozialpartner über Maßnahmen zur Verbesserung der Chancen von Behinderten im Arbeitsmarkt. (u.a. Vereinbarung über so genannte "Startjobs für behinderte Schulabgänger als Themenschwerpunkt)

Intensivierung der Qualitätssicherung im Pflegebereich (Bsp.: Prüfung der Einführung eines Pflegegeldvertrags) und bessere Absicherungen für pflegende Angehörige

Vereinheitlichung der Kinderzuschüsse für Pensionisten und Familienzuschläge in der Arbeitslosenversicherung auf öS. 400 bei gleichzeitiger Deckelung der Nettoersatzrate auf 75% des Arbeitseinkommens. Wegfall der Anrechnung des Partnereinkommens. Abfederungsmaßnahmen für Armutsbedrohte sind zu berücksichtigen

Krankenversicherungbeitragspflicht bis zur Höchstbeitragsgrundlage für Zusatzpensionen aus rechnungshofgeprüften Institutionen

Veränderungen bei Wartezeiten bei Leistungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz: Eine derzeit bestehende Wartefrist von vier Wochen (wenn der Dienstnehmer von sich aus das Dienstverhältnis löst) sollte in Hinkunft auch in die einvernehmliche Lösung und durch eine Beendigung des Dienstvertrags durch Zeitablauf mit einbezogen werden

Qualitäts- und Leistungsoffensive für Universitäten durch Bereitstellung einer Universitätsmilliarde und die Einführung von Studiengebühren beginnend mit dem Wintersemester 2001

Begleitmaßnahmen: Ausweitung der Stipendien, Einführung eines begünstigten Darlehenssystems, Ausbau des Leistungsstipendiums, Erhaltung der Familienbeihilfe für Studierende

Auch nach Beschlussfassung wurden die Maßnahmen überaus kontrovers wahrgenommen und heftig kritisiert. Im Mittelpunkt der Kritik standen vor allem die Einführung von Studiengebühren und eine vorgesehene einmonatige Wartefrist für den Bezug des Arbeitslosengeldes im Falle der Beendigung eines befristeten Arbeitsvertrags. Letzteres Vorhaben stieß sowohl innerkoalitionär als auch seitens der Gewerkschaft und der Arbeitgebervertretung auf Ablehnung. Mit Ende September lenkte die Regierung ein und stellte erste Überlegungen zur Einführung von Abfederungsmaßnahmen an. Konträr dazu wurde der Gesetzesentwurf mit einer Kürzung des Arbeitslosengeldes auf 53% verschärft (vgl. Tálos/Kittel 2004:133). Am 10.Oktober gab die SPÖ medial bekannt, dass sie in einer einberufenen Sondersitzung 22 Anträge einbringen würde, welche ausschließlich dem „Endbericht zur Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems“ entstammten. Zusätzlich wurde den Experten ein parlamentarisches Hearing angeboten (OTS Pressemeldung SPÖ, 10.10.2000). Ein am 13. Oktober 2000 einberufener Sozialpartnertgipfel mit der Regierung brachte keine Annäherung in den bereits genannten¹¹⁸ Hauptstreitpunkten. Auch FPÖ und ÖAAB¹¹⁹ sprachen sich gegen eine vorgesehene Wartefrist aus. Mit Ende Oktober trat¹²⁰ Bundesministerin Sickl zurück und Haupt wurde als neuer Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen angelobt. Haupt lehnte vehement eine vier Wochen-Sperre im Fall von Saisonarbeit ab. Am 3. November 2000 scheiterten weitere Verhandlungen zwischen Regierung und Sozialpartnerverbänden. Der Ministerratbeschluss vom 14. November 2000 sah schließlich keine Sperre mehr vor, wurde aber stattdessen um eine Verlängerung der Saisonarbeitsbeschäftigung erweitert. Diese Modifikation wurde im parlamentarischen Ausschuss am 15. November 2000 und im Nationalrat am 5. Dezember 2000 als Teil des Budgetbegleitgesetzes beschlossen (vgl. Tálos/Kittel: 2004: 134f). Mazal ortete einen

¹¹⁸ Einführung von Studiengebühren und eine vorgesehene einmonatige Wartefrist für den Bezug des Arbeitslosengeldes im Falle der Beendigung eines befristeten Arbeitsvertrags

¹¹⁹ Für ÖAAB Fraktionsführer Gajdosik wären Gespräche mit den Sozialpartnern im Vorfeld klüger gewesen, und die Vermutung geäußert, dass die Sozialpartner damit umgangen wurden.

¹²⁰ Wegen "unterschiedlicher Auffassungen über die Regierungsarbeit" auf Wunsch der eigenen Parteispitze zurückgetreten.

„hohen Staffelungseffekt“ in der Sozialversicherung und bezeichnete die Besteuerung der Unfallrenten als „sachlogisch“. Grundsätzlich hielt er fest, dass der „Beschluß der Regierung nur eine Weichenstellung und keine Verkündung der Maßnahmen“ und die Einführung der Studiengebühren als „neue und richtige Einsicht“ zu vermerken seien (OTS Presseaussendung November 02.11.2000).

3.3.5 Funktionsbestimmung

Es stellt sich nun die Frage, welche Funktionsweisen im Verlauf des Beratungsprozess aufgetaucht sind. Dem politischen Auftrag folgend, lag der Wunsch eines umfassenden prüfenden Gesamtblicks vor – ohne präzise ausgewählte Fragestellungen durch den Auftraggeber. Für diesen Fall übernahm die Kommission die Funktion der Grundlagenorientierung. Dieses breite Orientierungswissen wurde im Zwischenbericht „ungefiltert“ bereitgestellt. Der Kommissionstitel selbst „Überprüfung der Treffsicherheit des Sozialsystems“ stellte klar eine vom Vorsitzendem gewünschte Evaluierungsfunktion in den Mittelpunkt der Kommissionsarbeit. Den Auftrag betrachtend zeigt sich, dass das Sozialsystem vor allem auf seine Effektivität und Effizienz überprüft werden sollte. Deutlich für die Kommissionsarbeit, schloss der Kommissionsvorsitzende eine Verhandlungsfunktion aus und wies auf eine „neue Art der Politikberatung“ hin:

"Es geht um eine neue Art der Politikberatung. In der Reformkommission sollen nicht die Sozialpartner einen Kompromiss aushandeln, sondern Experten Ideen und Vorschläge entwickeln. Die Regierung hat dann die politische Entscheidung zu fällen".
(Mazal, 2006)

Die Analyse der Medien und die genaue Durchsicht der Aufgabenstellung haben gezeigt, dass die Regierung eine Beeinflussung der Kommissionsarbeit durchaus im Sinn hatte. Durch die Bekanntgabe eines Budgeteinsparungsziel und der Erstellung einer Prioritätenliste nach Abgabe des Zwischenberichts wurden markante politische Entscheidungen vorab und während der Kommissionsarbeit getroffen. So kann der „Kommission zur Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems eine Legitimierungsfunktion zugesprochen werden. Diese Funktion, wurde unterschiedlich, bis hin zur Instrumentalisierung der Experten bewertet.

„Bei den zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben war es klar, dass die Experten nur verwendet wurden, um rechtfertigende Zitate zu schaffen für etwas, was die Regierung ohnehin will“ (Badelt, Profil 42/2000)

„Ich lehne es ab, an Kommissionen teilzunehmen, die keine andere Aufgabe haben, als die Regierungspolitik zu legitimieren“. (Talós, Profil 42/2000)

„Instrumentalisiert werden können nur jene, die nicht wissen, wofür sie sich zur Verfügung stellen“. (Marin, Profil 42/2000).

Zwei besonders bemerkenswerte Ergebnisse der Analyse können in diesem Widerstand gegenüber Versuchen, ExpertInnen als Legitimationsinstanzen zu missbrauchen sowie in der Zuschreibung der Instrumentalisierung an die mediale Öffentlichkeit gesehen werden.

„Ich fühle mich nicht von der Regierung instrumentalisiert sondern von jenen, die sagen ich sei instrumentalisiert“. (Mazal, Profil 42/2000)

Den Stellenwert und die Verwendung des Endberichts betrachtend hat gezeigt, dass die Kommission eine, über weite Teile ihres gesamten Wirkens, symbolische Funktion erfüllte. Wie sonst, lässt sich das Bestehen einer parallel thematischen arbeiteten Arbeitsgruppe (im Finanzministerium), das Aufgreifen nur weniger Vorschläge und deren Umsetzung bereits einen Tag nach Berichtspräsentation erklären.

Nach der Übergabe des Endberichts zeigte sich, dass die Arbeit der Kommission eine zusätzliche „Ressource der Politikberatung“ dargestellt hatte, welche die Oppositionspartei SPÖ als Instrument der Kritik und Kontrolle der Regierungsarbeit wahrnahm. So nutzte diese einige Ergebnisse des Endberichts im Rahmen von Entschließungsanträgen im Nationalrat, um auf ein Versagen der politischen Regierungsparteien hinzuweisen.

4. VERGLEICH

Im abschließenden Vergleich der durchgeführten Fallstudien werden zentrale Gemeinsamkeiten und Unterschiede basierend auf der Rekonstruktion der Expertenkommissionen sowie den Funktionsbestimmungen untersucht, und geprüft welche der verschiedenen Modellkonstruktionen auf die Fallstudien zutreffen.

4.1 Expertenkommissionen im Vergleich

Für beide Kommissionen kann festgehalten werden, dass ihr Einsetzungsanlass wesentlich auf Basis der Umsetzung des schwarzblauen Regierungsabkommens beruhte. Dieses Abkommen enthielt bereits die Vereinbarung zur Einsetzung der „Expertenkommission zur langfristigen Rahmenplanung des Pensionssystems“. Die „Kommission zur Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems“ war als solche zwar noch nicht im Abkommen vorgesehen, ihr Themenschwerpunkt wurde jedoch auf der politischen Agenda der neuen Regierung festgehalten (Notwendigkeit eines leistungsgerechten und treffsicheren Sozialsystems). Daraus resultierend trifft die Einschätzung nach Weingart und Lentsch, wo nach Expertenkommissionen vor allem dann eingesetzt werden, wenn die inhaltliche Politikgestaltung untrennbar mit dem Erzielen sozialer Übereinkünfte besonders bei Reformvorhaben verbunden ist, auf beide Kommissionen zu. Beide untersuchten Fallbeispiele wurden vom Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen und dem Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft einberufen und können diesen organisatorisch zugeordnet werden. Die „Kommission zur Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems“ arbeitete über die gesamte Dauer von April 2000 bis September 2000 parallel zur „Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems“. Basierend auf den Erkenntnissen der Fallrekonstruktionen hat sich darüber hinaus ebenfalls gezeigt, dass für beide Kommissionen personelle Überschneidungen stattfanden. Dies wurde von einem Kommissionsmitglied auf ein „*mageres Expertenfeld im Sozialrecht*“ zurückgeführt. Beide Kommissionsvorsitzenden gaben an, dass Wissenschaftler in den Expertenkommissionen in einem bis dahin nicht vorhandenen Maße eingebunden waren. An der Zusammensetzung der genannten Kommissionen wurde die Beseitigung der traditionellen privilegierten Positionen der Dachverbände deutlich, da dessen Experten lediglich ad personam einberufen wurden. Die Änderung der Spielregeln für die bis vor dem Jahr 2000 übliche Einbindung der Dachverbände wurde zudem ersichtlich, da keiner der leitenden Experten von den einzelnen Arbeitsgruppen aus den Arbeitnehmerorganisationen kam.

Ebenfalls als Neuerung des policy-making Prozess der schwarz-blauen Regierung war das offenkundige Abweichen von den sonstigen Gegebenheiten des Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess im Bereich der Sozialpolitik und die damit verbundene Einsetzung der untersuchten Expertenkommissionen (vgl. Tálos/Kittel 2004:129f.). Im Vergleich der Arbeitsaufträge können für die untersuchten Kommissionen signifikante Unterschiede festgestellt werden: Für die „Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems“, umfasste der Arbeitsauftrag klare zeitliche wie inhaltliche Vorgaben. Konträr dazu sah der Arbeitsauftrag für die „Kommission zur Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems“ seitens der Regierung keine inhaltlichen Vorgaben für die Kommissionsarbeit vor. Der Arbeitsauftrag forderte die Kommission lediglich zu einer generellen Überprüfung der Treffsicherheit des Sozialsystems auf. Dieser, sehr allgemein formulierte, Arbeitsauftrag führte zu unterschiedlichen Interpretationen des Auftrags und sorgte in weiterer Folge für ein hohes Maß an Irritation innerhalb und außerhalb der Kommissionsarbeit („Je freier eine Kommission ihr Thema selbst gestalten kann, desto geringer ist die Erfolgchance“ Kohn zit. In: Siefken 2006: 287).

Die Ergebnisse der Fallrekonstruktionen berücksichtigend, kann für beide Kommissionen nur ein geringer Institutionalisierungsgrad nachgewiesen werden, da in beiden Fällen weder eine Geschäftsordnung, noch eine Geschäftsstelle formell vorgeschrieben wurde. Lediglich die formale Vorsitzregelung erfolgte in beiden Fällen durch das Ministerium. In den Fallstudien wurde dargestellt, dass die wesentliche inhaltliche Arbeit unterschiedlichen Mustern folgte: Wurden zur Erstellung des Zwischenberichts in der „Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Sozialsystems“ vier klar strukturierte, themenbezogene Arbeitsgruppen eingesetzt, tagte die „Kommission zur Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems“ zu Beginn in ihrem vollen Umfang, ohne organisatorische Differenzierungen (Arbeits- und Untergruppen, Teilprojekte,...). Nach Abgabe des Zwischenberichts der „Kommission zur Erhöhung der sozialen Treffsicherheit“ veränderte sich ihre Arbeitsweise grundlegend. Diese Reorganisation der Arbeitsweise erfolgte anlassbezogen, da der Arbeitsauftrag nach Übergabe des Zwischenberichts auf bestimmte Themenbereiche reduziert wurde.

Beide Kommissionen waren in unterschiedlicher Weise und Intensität einem Zeitdruck ausgesetzt, welcher durch das Zusammenwirken verschiedenster Faktoren erklärt werden kann: Für die „Expertenkommission zur langfristigen Rahmenplanung des Pensionssystems“ wurde der zeitliche Druck aufgrund der Auflösung des Nationalrats im Herbst 2002 erhöht und führte zu Einschnitten in der inhaltlichen Kommissionsarbeit. Der Vorsitzende der „Kommission zur Erhöhung der sozialen Treffsicherheit“ hingegen forcierte bereits von Beginn an einen straffen Zeitplan und erzeugte damit bei vielen

Teilnehmern einen hohen Zeitdruck. Einige geladene Mitglieder verweigerten aus diesem Grund gänzlich ihre Mitarbeit. Die Öffentlichkeit der Kommissionsarbeit vergleichend, kann grundsätzlich festgehalten werden, dass die internen Verhandlungen vom Prinzip der Nichtöffentlichkeit geprägt waren¹²¹ dennoch fanden immer wieder vereinzelt Zwischenergebnisse durch informelle Kanäle ihren Weg an die Öffentlichkeit. Eine bewusste Öffentlichkeitsarbeit für die Dauer der Kommissionstätigkeit wurde von keiner Kommission verfolgt. Dies belegen beispielsweise fehlende Internet-Auftritte und Dokumentationen über Zusammensetzung, Arbeitsaufträge und jeweilige Arbeitsstände der Kommission.

Beide Kommissionen legten Zwischen- wie Endberichte vor und präsentierten diese nach Übergabe an ihre Auftraggeber der Öffentlichkeit. Im Falle der „Kommission zur Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems“ wurde der Abschlußbericht auf der Homepage des Bundesministeriums für soziale Sicherheit und Generationen zum Download zur Verfügung gestellt. Große Unterschiede zeigen sich in den Ergebnissen der Kommissionsarbeit. Die „Expertenkommission zur langfristigen Rahmenplanung des Pensionssystems“ legte ein umfassendes Gesamtkonzept vor. In den sich anschließenden Diskussionen spielten ihre Vorschläge eine wesentliche Rolle. Die Vorschläge der „Kommission zur Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems“ waren demgegenüber, deutlich weniger konkret ausgearbeitet und können weniger als konsistentes Ganzes sondern eher als Ideensammlung verstanden werden. Für die „Expertenkommission zur langfristigen Rahmenplanung des Pensionssystems“ gilt, dass ihr jeweiliges Thema nach der Berichtsvorlage lange in der politischen Diskussion blieb und in einem großen Umfang Empfehlungen umgesetzt wurden. Die Medienberichterstattung beider Kommissionen vergleichend, deutet darauf hin, dass dieses keineswegs gleichmäßig über den gesamten Zeitraum verteilt war. So kann erst für beide Fälle die Präsentationen der Zwischen- und Erstberichte als Beginn der öffentlichen Auseinandersetzung gewertet werden. Ein gänzlich Ausbleiben der öffentlichen Auseinandersetzung oder eine automatische Akzeptanz der Ergebnisse konnte für keine der beiden untersuchten Fälle festgestellt werden.

Vor allem der Stellenwert, die Ergebnisse und die Medienanalyse zeigen für die „Expertenkommission zur langfristigen Rahmenplanung des Pensionssystems“ deutlich, dass die politischen Akteure die Kommissionsvorschläge insgesamt sehr pragmatisch aufgriffen und in der Debatten jeweils das betonten, was gerade die stärkste Argumentationskraft hatte. So stellen die Ergebnisse der Kommission nach Siefken auch für diese untersuchten Fallbeispiele zunächst einmal eine reine Ressource im politischen

¹²¹ indem beispielsweise keine Abschlußberichte der einzelnen Arbeitsgruppen publiziert werden.

Diskurs dar (vgl. Siefken 2007: 275). Die Formen der Informationssammlung betrachtend, zeigt sich, dass beide Kommissionen externe wissenschaftliche Expertisen in unterschiedlichem Ausmaß in Anspruch genommen haben: Die „Kommission zur Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems“ listete im Zwischenbericht ihre eingelangten Gutachten vollständig auf. Für die „Expertenkommission zur langfristigen Rahmenplanung des Pensionssystems“ sind die erhobenen Informationsquellen nur unvollständig dokumentiert¹²². Für beide Kommissionen gilt anhand der vergleichenden Analyse, dass ein Mix von Funktionsbestimmungen festgestellt werden konnte. Konnte bei der „Expertenkommission zur langfristigen Rahmenplanung des Pensionssystems“ Funktionen der Grundlagenorientierung, eine Prognose- und Problemerkennungsfunktion festgestellt und eine Dekorfunktion nicht ausgeschlossen werden. So wies die „Kommission zur Erhöhung der Treffsicherheit im Sozialsystem“ eine gänzlich andere Funktionskombination auf (Evaluierungsfunktion, Legitimierungsfunktion, symbolische Funktion und Kritik- und Kontrollfunktion). Es hat sich gezeigt, dass in beiden Fällen Vorschläge der Kommissionen nur selektiv aufgegriffen wurden.

	Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems	Kommission zur Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems
Einrichtung		
Mitgliederzahl	unbekannt	Erstbericht: ca. 35 Teilnehmer Endbericht: 82 Teilnehmer
Berufung	ad personam	ad personam
Arbeitsweise		
Anzahl der Arbeitsgruppen	Zwischenbericht: Vier Arbeitsgruppen Endbericht: Zwei Hauptarbeitsgruppen Sieben Unterarbeitsgruppen	Zwischenbericht: keine Endbericht: Fünf Arbeitsgruppen
Einbindung weiterer Akteure	WIFO, IHS, externe Experten im Ausland, Gutachten vom Kommissionsvorsitzenden, Arbeitspapiere der Kommissionsmitglieder; Beratung mit externen österreichischen Institutionen (Bsp. Österreichische Pensionsversicherungsträger, Experten einzelner Bundesministerien,...)	„Vorschläge Dritter“ lt. Aussage des Kommissionsleiter (nicht genauer ausgeführt), schriftliche Expertise der Teilnehmer im Gesamtplenium,

¹²² Im Anhang finden sich zwar zahlreiche Modellberechnungen, eine genaue Auflistung eingelangter Expertengutachten fehlt jedoch.

Dauer der Arbeit	Februar 2000-Dezember 2002 34 Monate	April 2000 –September 2000 5 Monate
Zahl der Sitzung Gesamtkommission	unbekannt	Drei Gesamtplenarsitzungen
Zentraler Akteur in der Arbeit	Kommission	Kommission
Interaktionsmodus	Argumentieren	Brainstorming
Medienberichte gesamt	224	82
Schwerpunkt Medienbeachtung	Ab Erstbericht	Ab Erstbericht
Ergebnisse		
Umfang Bericht	Erstbericht: 54 + Anhang Endbericht: 99 Seiten + Anhang	Zwischenbericht: 56 Seiten + Anhang: Endbericht 67 Seiten + Anhang
Umsetzung		
Bericht in Argumentation der Regierung	Gesamtkonzept Vorschläge	Ideensammlung

(Tabelle modifiziert nach
Vorlage von Heinrichs: Jahr:
276)

Rückblickend auf die Erkenntnisse aus dem theoretischen Teil konnte festgestellt werden, dass sich eine zunehmende Auflösung des dualen Verhältnisses von Wissenschaft und Politik durchgesetzt hat. Dadurch ergab sich eine Loslösung von technokratischen und dezisionistischen Modellen der Betrachtungsweise von Wissenschaft und Politik. Den theoretischen Ausführungen folgend lässt sich davon ausgehen, dass die Theoriebildung zur Politikberatung künftig eher komplexe als lineare Modelle einsetzen wird.

Folgende Erkenntnisse¹²³ können für diese Arbeit hervorgehoben werden:

1. Expertenkommissionen sind keine „Erfindung“ der schwarz-blauen Bundesregierung sondern ein etabliertes Instrument der Politikberatung welches in der untersuchten Regierungsperiode ÖVP/FPÖ 2000-2003 vermehrt eingesetzt wurde. (vgl. Siefken 2007: 314). Deutlich dargestellt ist dies im Kapitel 3.1.2 anhand der zahlenmäßigen Erfassung ad-hoc politikberatender Gremien in Österreich.

2. Die Anlässe der Berufung beider Expertenkommissionen fungieren bei Regierungswechsel als Instrument zur Beschleunigung von Veränderung. Sie sind hilfreich bei der Einleitung konkreter Reformvorhaben (vgl. Siefken 2007: 315). Die Einsetzung beider Kommissionen erfolgte kurz nach Regierungswechsel und wurde

¹²³ Für Österreich adaptiert von den Thesen nach Siefken

bereits im Regierungsübereinkommen 2000 direkt („Expertenkommission zur langfristigen Rahmenplanung des Pensionssystems“) bzw. indirekt („Kommission zur Erhöhung der Treffsicherheit im Sozialsystem“) festgelegt. Ein starker Fokus lag von Regierungsseite auf einer Neuausrichtung des österreichischen Sozialsystems hin zu einem „Sozialhilfestaat für Bedürftige (vgl. Tálos 2006: 339)¹²⁴. Konkrete Reformen werden für die „Expertenkommission zur langfristigen Rahmenplanung des Pensionssystems“ im Kapitel 3.2.4 und für die „Kommission zur Erhöhung der Treffsicherheit im Sozialsystem“ im Kapitel 3.3.4 aufgelistet.

3. Expertengremien sind meist gemischt zusammengesetzte Gremien und können nicht als primär wissenschaftlich orientierte Beratungsgremien gesehen werden (Siefken 2007: 316).

4. Innerhalb der Kommissionen gab es entgegen, den Untersuchungsergebnissen von Expertenkommissionen für Deutschland bei Siefken, häufig personelle Überschneidungen dadurch wird die Frage nach einer „eigenen Beraterklasse“ zulässig ist. (vgl. ebd.: 316).

5. Beide Kommissionen weisen im Vergleich zu nicht-institutionalisierten Formen einer vergleichsweise formalen Kanal der Politikberatung dar, da sie zeitlich begrenzt tätig waren und ihre Ergebnisse in Form eines Abschlußberichts der Öffentlichkeit präsentierten (vgl. Siefken 2007: 317). Dennoch wurde eine bis davor übliche sozialpartnerschaftliche Verhandlungsdemokratie im Bereich der Sozialpolitik von der Regel zur Ausnahme (vgl. Tálos 2006: 340).

4.2 Ausblick

Das Ziel dieser Arbeit war die Erforschung von Funktionszuweisungen der rekonstruierten Regierungskommissionen anhand der Nutzung und Verwendung deren Beratungsleistungen. Zu bedenken bleibt, dass die dafür erhobenen Daten hauptsächlich von acht betroffenen und involvierten Personen stammen wodurch objektive und gesicherte Interpretationen und Schlussfolgerungen erschwert zu vollziehen sind. So ist *„der Grad zwischen wissenschaftlich-argumentativer Stringenz und essayistischer Vermutung doch sehr schmal.“* (Burkhard 2005: 83). Erschwerend wirkte außerdem die Tatsache, dass für Österreich im Bereich der Politikberatungsforschung noch wenige empirische Ergebnisse vorlagen und weiterhin vorliegen. Aus diesem Grund entstand

¹²⁴ ebenfalls im Regierungsübereinkommen 2000 angekündigt

auch der Eindruck bei der Verfasserin dieser Arbeit, immer wieder wissenschaftliches Neuland betreten zu haben. Wünschenswert wären daher weitere quantitative und qualitative Erhebungen über Wirkungs- und Funktionsweisen österreichischer Expertenkommissionen.

5. ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:

Dezisionistisches Modell

Abbildung 2:

Technokratisches Modell

Abbildung 3:

Pragmatisches Modell

Abbildung 4:

Sozial-Integratives Modell

Abbildung 5:

Advokaten Modell

Abbildung 6:

Puristisches Modell

Abbildung 6:

Diskursives Modell

Abbildung 7:

Rekursives Modell

Abbildung 8:

Kommunikatives Modell

Abbildung 9:

Interne Politikberatungseinrichtungen in Österreich

Abbildung 10:

Dauerhafte Einrichtungen der österreichischen Bundesregierung

6. TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:

Lobbyistentypen

Tabelle 2:

Charakteristika und Relevanz der integrativen Politikberatung

Tabelle 3:

Gütekriterien der quantitativen Forschung

Tabelle 4:

Interviewpartner

Tabelle 5:

Vier Themenblöcke des Interviewleitfadens

Tabelle 6:

Fallstudien im Vergleich

7. LITERATURVERZEICHNIS

7.1 Monografien, Sammelbände und Artikel

- ALEMANN, Ulrich / ECKERT, Florian (2006), Lobbyismus als Schattenpolitik, in: Politik und Zeitgeschichte (Apuz 15-16)
- ALTENHOF, Ralf (2003): Die Enquete-Kommissionen des deutschen Bundestags. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag
- ALTHAUS, Marco (2004): Die Mächtigen schlau machen in: Steffen Dagger, Christoph Greiner, Kirsten Leinert, Nadine Meliss, Anne Menzel (Hg.): Politikberatung in Deutschland - Praxis und Perspektiven, Verlag für Sozialwissenschaften
- ALTHAUS, Marco/ MEIER, Dominik Hg. (2004): Politikberatung: Praxis und Grenzen. Münster: Lit. Verlag
- ANDERSEN, Uwe/ Wichard WOYKE: Hg.(2003) Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl. Opladen: Leske + Budrich
- BECHMANN, Gotthard (2006): Neue Formen der Wissenschaft. Entscheidungsbezogene Wissenschaft, Schwerpunkt Politikberatung für Nachhaltigkeit, ökologisches Wirtschaften online, Nr.1, 16 -19
- BECK, Andrea (2003): Die zweite Reihe im Zentrum der Macht: Fraktionsreferentinnen und wissenschaftlichen Mitarbeiter in Abgeordnetenbüros“ in Falk Svenja / Rehfeld, Dieter/Römmele, Andrea/Thunert, Martin, (2006b) Hg. Handbuch Politikberatung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- BLECHA/GMEINER/KIENZL (1964): Der durchleuchtete Wähler. Beiträge zur politischen Soziologie in Österreich. Österreichprofile, Zeitgeschichtliche Publikationen, Zürich, Europa Verlag
- BUSCH –JANSER, Florian (Hg.) et. al. (2004): Politikberatung als Beruf, broschiert, 1. Aufl. polic-c-Books, Polisphäre,
- BEYME, Klaus von (1984): „Politische Kybernetik? Politik und wissenschaftliche Information der Politiker, in modernen Industriegesellschaften, in Journal für Sozialforschung 24(1), 3-16
- BLUMENTHAL, Julia von (2003), Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen – Kommissionen und Konsensrunden, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B43, 9-15
- BOGNER Alexander/ Wolfgang MENZ (2002b): Expertenwissen und Forschungspraxis. Die modernisierungstheoretische und die methodische Debatte um die Experten. Zur Einführung in ein unübersichtliches Problemfeld, in: Bogner, Alexander/Beate Littig/Wolfgang Menz Hg. Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske+Budrich. 7-29
- BOGNER, Alexander/Beate LITTING/ Wolfgang MENZ Hg. (2002): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske+Budrich.
- BOGNER, Alexander/Helge TORGENSEN (2005): Wozu Experten. Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik, Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften
- BOGNER, Alexander/Wolfgang MENZ (2002a): Das theoriegenerierende Experteninterview, Erkenntnisinteresse Wissensformen, Interaktions. In: Bogner,

Alexander/Beate Littig/Wolfgang Menz Hg Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske+Budrich. 33-70

- BROHM, Winfried (1987): Sachverständige Beratung der Staates in: Josef Isensee/Paul Kirchhoff, Hg. Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band 2 Heidelberg. C.F. Müller juristischer Verlag, 207-248
- BROWN, Mark B, Justus LENTSCH, Peter WEINGART (2006), Politikberatung und Parlament, Opladen Barbara Budrich,
- BURKHARDT, Florian (2005) Politikberatung oder Politikbestätigung Funktionen und Wirkungsweisen von Expertenkommissionen der Bundesregierung. Universität Konstanz, unveröffentlichte Diplomarbeit
- CASSEL, Susanne (2003): „Erfolgsbedingungen wissenschaftlicher Politikberatung am Beispiel des Gesundheitswesens“. In: G+G Wissenschaft, 3. Jahrgang, Heft 4/2003, 7-14, wiederabgedruckt in: Gesundheitspolitik, -management, -ökonomie, 9. Jahrgang, Heft 4, 95-103. abgerufen unter: http://www.wido.de/fileadmin/wido/downloads/pdf_ggw/GGW_4-03_07-14.pdf
- DAGGER, Steffen/ Christoph GREINER/Kirsten LEINERT/ Nadine MELISS/ Anne MENZEL, Hg. (2004): Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- DAGGER, Steffen / Michael, KAMBECK (Hg.) (2007), Politikerberatung und Lobbying in Brüssel, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Endbericht „Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems.“ redigiert von Wolfgang Mazal, Wien 18. September 2000
- „Erster Bericht der Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems“ unter der Gesamtleitung von Theodor Tomandl, 28. März 2000,
- „Endbericht der Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems“ unter der Gesamtleitung von Theodor Tomandl, 12. Dezember 2002
- FALK, Svenja / REHFELD, Dieter/ RÖMMELE, Andrea / THUNERT, Martin (2006a) Einführung. Politikberatung – Themen, Fragestellungen, Begriffsdimensionen, Konzepte, Akteure, Institutionen und Politikfelder. Hg. Handbuch Politikberatung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 11-19
- FALK, Svenja / REHFELD, Dieter RÖMMELE, Andrea / THUNERT, Martin, (2006b) Hg. Handbuch Politikberatung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- FÄRBER, Gisela (2005) : Politikberatung durch Kommissionen, in: Martin Leschke/Ingo Pies, Hg. Wissenschaftliche Politikberatung – Theorien Konzepte, Institutionen. Stuttgart Lucius und Lucius. 131 -159
- FISCH, Stefan/ RUDLOFF Wilfried (Hg.): (2004) Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin: Duncker und Humboldt
- FRÖSCHL Erich/ KRAMER, Helmut / KREISKY Eva Hg. (2007): Politikberatung zwischen Affirmation und Kritik, Braumüller Verlag, Wien
- GELLNER, Winand (1995): Ideenagenturen für Politik und Öffentlichkeit: Think Tanks in den USA und in Deutschland, Opladen: Westdeutscher Verlag
- GIBBONS, M. et al. (1994): New Production of Knowledge: Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies. London.

- GLÄSER, Jochen/Grit LAUDEL (2004): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften
- GMEINER, Robert (2005): Nationale Ethikkommissionen: Aufgaben, Formen und Funktionen, in Bogner, Alexander/Helge Torgersen (2005) Wozu Experten. Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik, Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften
- GOHL, Christopher (2004): Eine gute beratene Demokratie ist eine gut beratene Demokratie. Organisierte Dialoge als innovative Form der Politikberatung in: Dagger, Stefan/Christoph Greiner/Kirsten Leinert/ Nadine Meliß/Anne Menzel (Hg). Politikberatung in Deutschland. Praxis und Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 200-215
- GROSSEKETTLER Heinz, (2005): Wissenschaftliche Politikberatung: Beiräte von Ministerien als politikberatende Institutionen, in: Martin Leschke/Ingo Pies, Hg. Wissenschaftliche Politikberatung – Theorien Konzepte, Institutionen. Stuttgart Lucius und Lucius, 101 -130
- HABERMAS, Jürgen (1981): Technik und Wissenschaft als „Ideologie.“ 11. Auflage, Frankfurt am Main: Suhrkamp
- HEINRICHS, Harald (2002): Politikberatung in der Wissensgesellschaft. Eine Analyse wissenschaftlicher Politikberatungssysteme. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag
- HEISELE, Stephanie (2002): Runde Tische, Räte und Kommissionen - mächtige außerparlamentarische Politikgestalter, Universität Passau: Magisterarbeit in: Siefken, T. Sven (2007) Expertenkommissionen im politischen Prozess, Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998 -2005, VS Verlag für Sozialwissenschaften
- HERBOLD, Ralf (2007): Wissenschaft für die Politik: in: Weingart Peter/Carrion Martin/Krohn Wolfgang: Nachrichten aus der Wissensgesellschaft, Analysen zur Veränderung der Wissenschaft; Velbrück, Wissenschaft Weilerswist, 83-90
- JANN, Werner (1994): Wissenschaftler in der Regierung – Advokaten der Verwissenschaftlichung der Politik? In: Axel Murswiek Hg. Regieren und Politikberatung, Opladen: Leske und Budrich, 159 -173
- JANNING, Josef (1996): Anforderungen an die Denkfabriken. In: Internationale Politik, , H. 9, 65f
- KARLHOFER, Ferdinand /PELINKA, Anton (2008): Politikberatung in Österreich in: Stephan Bröckler/Rainer Schützeichel (Hg.), Politikberatung, 455–464, UTB
- LAYER (1905): Beiräte In: Mischler/ Ulbrich (Hg) Österreichisches Staatswörterbuch Band 1, 436ff
- KOHN, Helmut (1984) Zur Wirksamkeit von beratenden Regierungskommissionen, in Gerd- Michael Hellstern/Helmut Wollmann Hg. Handbuch zur Evaluationsforschung. Band 1 Opladen: Westdeutscher Verlag, 381-388
- KRAMER, Helmut (2007):Österreichische Politikwissenschaft im Spannungsfeld von Politiker-, Gesellschaftsberatung und Öffentlichkeit in: Fröschl Erich, Helmut Kramer, Eva Kreisky Hg Politikberatung zwischen Affirmation und Kritik, Braumüller Verlag, Wien, 239-256
- KREISKY, Eva (2007): Politikerberatung als neuer Beruf. Anzeichen neoliberaler Einbindung von Politikwissenschaft in: Fröschl Erich, Helmut Kramer, Eva Kreisky Hg. Politikberatung zwischen Affirmation und Kritik, Braumüller Verlag, Wien,11 – 47

- KREVERT, Peter (1993): Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland, Münster/Hamburg Lit Verlag
- KROPP, Sabine (2003): Deparlamentarisierung als Regierungsstil? In: Antonia Gohr, Martin Seeleib Kaiser, Hg. Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün. Opladen: Westdeutscher Verlag, 329 -344
- KOZELUH, Ulrike (2008): Struktur der Geistes-, Sozial- und Kulturwissenschaften in Österreich, Bericht im Auftrag der RFTE Rat für Forschung und Technologieentwicklung.
- LACHMAYER, Konrad (2003): Beiräte in der Bundesverwaltung, Verlag Österreich, Wien
- LEDERER, Andreas /NEUGSCHWANDTER, Gerald (2006): „Das funktioniert hier alles ein bisschen anders“ Politikberatung in Österreich in: Falk, Svenja /Rehfeld, Dieter /Römmele, Andrea und Thunert, Martin: Handbuch Politikberatung, Teil, 1 VS Verlag für Sozialwissenschaften, 576-589
- LEGGWIE, Claus (2007): Von der Politik- zur Gesellschaftsberatung. Neue Wege öffentlicher Konsultation, Campus /Frankfurt am Main/New York
- LEIF, Thomas Hg./SPETH, Rudolf (2006), Die fünfte Gewalt, Lobbyismus in Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften
- LENDI, Martin (2005): Politikberatung, Nachfrage Resonanz, Alibi. Zürich vdf Hochschulverlag
- LINDNER, C. (2005): Politik und Politikberatung ein Versuch der Verständigung in: Jens/Romahn, Glanz und Elend der Politikberatung –Versuch einer Verständigung, Metropolisverlag In: Jens, U.; Romahn, H. (Hg.): Glanz und Elend der Politikberatung. Marburg, S. 67-84
- LOMPE, Klaus (1966): Wissenschaftliche Beratung der Politik. Ein Beitrag zur Theorie anwendender Sozialwissenschaft. Göttingen. Schwartz
- LÖSCHE, P. V. (2007): Verbände und Lobbyismus in Deutschland. Stuttgart, Kohlhammer.
- LUHMANN, Niklas (1997): Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main. Suhrkamp
- LUTHER, Kurt Richard (2005): Die freiheitliche Partei Österreich und das Bündnis Zukunft Österreich, Kepu Working Paper 22
- MAI, Manfred (1999) :Wissenschaftliche Politikberatung in dynamischen Politikfeldern: Zur Rationalität von Wissenschaft und Politik, in: ZParl. 30 /3, 659 -673
- MAYTNZ, Renate (2006): Die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland. In: Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hg.), Politikberatung in Deutschland. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 115-122.
- MAZAL, Wolfgang (2000) Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems: in: KOHL /OFNER/ BURKERT-DOTTOLO/KARNER (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik, Verlag für Politik und Geschichte, Politische Akademie der österreichischen Volkspartei, Wien, München 161-172
- MICHALOWITZ, Irene/ TÁLOS, Emmerich (2007): Österreichs Interessenspolitik auf neuen Pfaden - zwischen Austrokorporatismus und Lobbyismus in: ÖZP 04/2007 S.369-388

- MURSWIECK, Axel (2008): Politikberatung der Bundesregierung. In: Bröckler/Schützeichel, R. (Hrsg.): Politikberatung. Stuttgart: Lucius & Lucius, 369-400.
- MÜLLER, G. Marion (2006): Politikberatung aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive, in: Falk, Svenja /Rehfeld, Dieter /Römmle, Andrea und Thunert, Martin: Handbuch Politikberatung, Teil, 1 VS Verlag für Sozialwissenschaften, 88-95
- NOHLEN, Dieter/SCHULTZE, Rainer-Olaf (Hg.) (2010): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. 2 Bände. 4. Auflage. Beck, München
- OHNE Angabe: (1999): „Einbinden statt Ausgrenzen – neue Strategien gegen Armut“ Bericht einer ExpertInnengruppe, Wien, (Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales)
- ÖSTERREICHISCHER AMTSKALENDER (2000 -2007) Elektronische Ressourcen des Lexikon der Behörden und Institutionen als Electronic Book, erscheint jährlich, Verlag Österreichischer Staatsdrucker, Wien
- PREGERNIG, Michael (2007): Zwischen Alibi und Aushandlung: Ein empirischer Blick auf die Interaktion zwischen Wissenschaft und Politik am Beispiel der österreichischen Umwelt- und Ressourcenpolitik. In: Krott, Max & Suda, Michael (Hg.) Macht, Wissenschaft, Politik? Erfahrungen aus der wissenschaftlichen Beratung im Politikfeld Wald und Umwelt. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 43-79
- POLSBY, Nelson W (1984): Political Innovation in America. The Politics of Policy Initiation in: SIEFKEN, T. Sven (2007) Expertenkommissionen im politischen Prozess, Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998 -2005, VS Verlag für Sozialwissenschaften
- RENN, Ortwin (1985): Sozialwissenschaftliche Politikberatung im Spannungsfeld von Wertwandel und Legitimationskrise. In: Klages, H. (Hg.): Arbeitsperspektiven angewandter Sozialwissenschaft. Opladen, 112-154
- RENN, Ortwin (1999): Sozialwissenschaftliche Politikberatung. Gesellschaftliche Anforderungen und gelebte Praxis, in: Berliner Journal für Soziologie, 531 -548
- RENN, Ortwin (2002) in: HEINRICHS, Harald (2002): Politikberatung in der Wissensgesellschaft. Eine Analyse wissenschaftlicher Politikberatungssysteme. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag
- RUDLOFF, Wilfried (2004): Politikberatung als Gegenstand historischer Betrachtung. Forschungsstand, neue Befunde, übergreifende Fragestellungen, in: Fisch/Rudloff : Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Duncker und Humboldt
- SAGER, Fritz / STADELMANN-STEFFEN, Isabelle (2008): Politikberatung in der Schweiz in: Bröckler, Stephan/Schützeichel Rainer (Hg), Lucius&Lucius Verlagsgesellschaft, Stuttgart:469
- SCHELSKY, Helmut (1965): Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation in: (Hg.) Auf der Suche nach der Wirklichkeit: Gesammelte Aufsätze. Düsseldorf. Eugen Diederichs Verlag. 349-480
- SCHLUCHTER, Wolfgang (1980): Rationalismus der Weltbeherrschung. Studien zu Max Weber Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- SCHNEIDER, Heinrich (1984): Zum Verhältnis von Politik und Wissenschaft in Österreich. Anmerkungen eines Politikwissenschaftlers. In: Koren Stephan/Pisa Karl/ Waldheim Kurt (Hg.): Politik für die Zukunft. Wien, Böhlau, 301-328

- SIEFKEN, T. Sven (2003): Expertengremien der Bundesregierung – Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf, in: ZParl 03
- SIEFKEN, T. Sven (2007) Expertenkommissionen im politischen Prozess, Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998 -2005, VS Verlag für Sozialwissenschaften
- SOMMERMANN, Karl-Peter (Hg) (2001): Gremienwesen und staatliche Gemeinwohlverantwortung, Beiträge zu einem Forschungssymposium des Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung am 27. und 28. April 2000 in Speyer, Berlin. Duncker und Humbolt
- TÁLOS, Emmerich (2003) Sozialstaat. Probleme, Veränderungen, Herausforderungen (Hg. gem. m. S. Rosenberger), Mandelbaum Verlag, Wien
- TÁLOS, Emmerich (2004) Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteurkonstellationen und Interaktionsmodi in politischen Entscheidungsprozessen (gem. m. B. Kittel), Wiener Universitätsverlag, Wien
- TÁLOS, Emmerich (2006): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“ LIT Verlag Wien
- TÁLOS, Emmerich (2006): Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Regierung, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- TÁLOS, Emmerich (2008): Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik, Innsbruck
- TOMANDL, Theodor (2004) : Die Pensionsreform 2003 in: KOHL /OFNER/ BURKERT-DOTTOLO/KARNER (Hg.), Österreichisches Jahrbuch für Politik, Verlag für Politik und Geschichte, Politische Akademie der österreichischen Volkspartei, Wien, München, 179-190
- WAGNER, Gert G. (2005): Die Rolle der Wissenschaft muss in der Politikberatung klar erkennbar sein. Ein Diskussionsbeitrag der auch die Opposition nicht vergisst. In: Dominik Haubner, Erika Mezger, Hermann Schwengel (Hg.), Agendasetting und Reformpolitik, Strategischen Kommunikation zwischen verschiedenen politischen Welten,
- WAGNER, Gert G. (2004): Die Rolle der Wissenschaft in der Politikberatung muss klar erkennbar sein. Ein Diskussionsbeitrag aus Sicht des Kritischen Realismus, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 1-2, S. 18-31.
- WEINGART, Peter (2001): Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft, Weilerswist
- WEINGART, Peter/ LENTSCH, Justus (2008): Wissen Beraten Entscheiden, Formen und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland, Velbrück Wissenschaft: Weilerswist.
- WEWER, Göttrik (2003): Politikberatung und Politikgestaltung in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (Hg): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München Oldenburg, 361-390
- WINTERMANN, Ole (2004): Reformstau: Beratungsresistenz oder Versagen der Politikberatung? Wirtschafts- und sozialpolitische Beratung im internationalen Vergleich, in: Birger P. Priddat, Theresia Theurl (Hg.), Risiken der Politikberatung, Baden-Baden: Nomos, 46-63.
- WOHLFART, Gerhard (2002): Umverteilungswirkungen und Treffsicherheit, Zwischen Workfare und Welfare, Wirtschaft und Gesellschaft, Band 28, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Europa Verlag, Von Cornell University Digitalisiert 12. Mai 2011

- Zwischenbericht „Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems:“ redigiert von Wolfgang Mazal, Wien 4.Juli 2000

7.2 Interviews

- Helmut Ivansits: Interview geführt am: 08.12.2006
- Martin Gleitsmann: Interview geführt am: 10.07.2008
- Theodor Thomand: Interview geführt am: 17. Dezember 2006
- Wolfgang Mazal: Interview geführt am: 17. Dezember 2006
- Herbert Haupt: Interview geführt am: 22.Februar 2007
- Peter Runggaldier: Interview geführt am: 30.04.2007
- Bernd Achatz: Interview geführt am: 03. Juli 2007
- Walter Pöltner: Interview geführt am: 25. Juli 2007

7.3 Internetquellen

- Auflistung außerparlamentarischer Kommissionen der Schweiz: online abrufbar unter: http://www.admin.ch/ch/d/cf/ko/index_kommart.html
- BECHMANN, Gotthard /BECK Silke (2003): Gesellschaft als Kontext von Forschung. Neue Formen der Produktion und Integration von Wissen. Klimamodellierung zwischen Wissenschaft und Politik, Institut für Technikabfolgeschätzung und Systemanalyse (ITAS), Forschungszentrum Karlsruhe GmbH: <http://www.sciencepolicystudies.de/dok/expertise-bechmann-beck.pdf>
- GERMANN, E. Raimund Historisches Lexikon der Schweiz , Außerparlamentarische Kommissionen <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10393.php>
- Gert G. Wagner, Seite 1, in attempto! Nachzulesen unter: http://www.uni-tuebingen.de/uni/qvo/at/attempto15/text15/at15_top01.html.)
- Homepage: Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft – Außerparlamentarische Kommissionen (letzter Zugriff am 26.03.2009) <http://www.admin.ch/dokumentation/gesetz/ko/index.html?lang=de>
- Schneider Politikberatung und Politikmanagement, 12 <http://w210.ub.uni-tuebingen.de/dbt/volltexte/2006/2305/pdf/WiP28.pdf>)
- www.modernpolitics.at/ (letzter Zugriff am: 26.03.2009)
- www.e-fi.de (letzter Zugriff am 06.12.2011)
- www.eup.at (letzter Zugriff am 25.04.2009)
- www.fpoe-bildungsinstitut.at (letzter Zugriff am: 26.03.09)

- www.gale.cengage.com virtual library (letzter Zugriff am 26.03.08)
- www.gbw.at (letzter Zugriff am: 26.03.09)
- www.parlinkom.at (letzter Zugriff am: 06.12.2011)
- www.publicaffairs.cc (letzter Zugriff am 25.04.2009)
- www.publicaffairs.cc/kkpac/kkNeu/ns/stat_kk.html (letzter Zugriff am 25.04.2009)
- www.renner-institut.at (letzter Zugriff am: 26.03.2009)
- www.sozialpartner.at (letzter Zugriff am 25.03.2009)
- www.sozialpartner.at/beirat/beirat_mission_de.pdf (letzter Zugriff am: 25.03.2009)
- Das Regierungsprogramm 2000-2003 im genauen Wortlaut nachzulesen:
<http://www.spiegel.de/media/0,4906,2897,00.pdf> (letzter Zugriff am 20.12.2011)
- Online Printmedienquellen - Archive
- www.defacto.at Medien- und Fachdatenbank größtes Onlinezeitungsarchiv Österreichs
- (untersuchte Medien: Der Standard, Die Presse, Kronen Zeitung, Kurier, Profil –letzter Zugriff am: 21.12.2011)
- www.ots.at: APA OTS Portal für multimediale Presseaussendungen (letzter Zugriff am: 21.12.2011)

7.4 Gesetzestexte

- 394/ AB XXI.GP
- 2724/ J XXI.GP
- 1594/ AB XXI.GP
- BGBl 2/2000
- XX AB0 1815
- 394/AB XXII.GP Anfragebeantwortung
- BGBl 59 d.B (XXII. GP) Vorblatt zu Teil 2 Allgemeine Bestimmungen und Pensionsversicherung 26
- SRÄG 2000

8. ANHANG

8.1 Interviewleitfaden Diplomarbeit

1.) Können Sie mir zu Beginn einmal beschreiben wie die „Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Pensionssystems“ / Kommission zur Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems“ berufen wurde?

- A) Wie sah das Berufungsverfahren aus?

- B) Inwieweit wurde auf eine interdisziplinäre Zusammensetzung geachtet?
- C) Welche Gründe sehen sie für ihre eigene Berufung?
- D) Worin lag ihre persönliche Motivation um in dieser Kommission mitzuarbeiten?

2.) Um den Arbeitsprozess besser nachvollziehen zu können, würde ich Ihnen nun gerne ein paar Fragen zum zeitlichen und thematischen Ablauf der Kommissionsarbeit stellen?

- A) Wie bereits aus dem zweiten Bericht hervorgeht. wurden verschiedene Arbeitsgruppen gebildet, daher meine erste Frage;
- B) In welcher dieser Arbeitsgruppen waren sie selbst tätig?
- C) Wie viele Treffen und Kontakte haben innerhalb dieses Arbeitskreises stattgefunden?
- D) Welchen Stellenwert würden sie innerhalb der (eigenen) Arbeitsgruppe der Interdisziplinarität einräumen (Stichwort: unterschiedliche Wissensstände)?
- E) Wurden zusätzlich externe Informationen eingeholt, wenn ja in welcher Form?
- F) Wie kann ich mir den Ablauf der Themenfindung sowie die Entscheidungsprozesse vorstellen?
- G) Wie hoch würden sie den Stellenwert folgender Kontakte einstufen: *Kontakte zu anderen Ministerien, Kontakte zur Partei/Politik, Kontakte zur Wissenschaft, Kontakte zu den Interessensverbänden, Kontakte zur medialen Öffentlichkeit?*
- F) Können sie vielleicht kurz beschreiben wie die Ergebnisse der einzelnen Arbeitsgruppen zusammengefasst wurden?

3) Allgemeine Fragen zur Praxis der Beratung

- A) Wie würden sie die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und der zuständigen Ministerien beschreiben?
- B) Wie wurden die Ergebnisse der einzelnen Arbeitsgruppen präsentiert? (Sitzungen)
- C) Inwiefern wurde die informelle Kommunikation genutzt um zusätzliche Informationen zu erhalten?
- D) Wie würden sie die Rolle der Kommission aber auch des Ministeriums im Beratungsprozess einschätzen?

4) Umgang mit Expertisen im Beratungsprozess

- A) Wie wurde nach Ihren Erkenntnissen mit den Expertisen umgegangen?
- B) Wie wurden die Expertise verwendet?
- C) In bezug auf die Regierungsarbeit inwiefern würden sie die Aufnahme, Auswertung und Verwendung der Expertise im weiteren politischen Entscheidungsprozess beschreiben (intensive Auswertung vs. Nichtbeachtung)
- D) Welche Reaktionen /Feedback kam von den Interessensverbänden?
- E) Welche Reaktionen/Feedback kamen von den Oppositionsparteien?
- F) Welche Reaktionen kamen von der Medienöffentlichkeit?

5.) Fragen zur Beratungsfunktion – wissenschaftliche Politikberatung

- A) Worin sahen sie die Aufgabe der Kommission?
- B) Beide untersuchten Kommissionen sind meiner Ansicht nach ein Gremium wissenschaftlicher Politikberatung. Würden sie das Gremium eher der Wissenschaft oder der Politik zuordnen? (Begründung)
- C) Wie sehen sie Ihre persönliche Stellung innerhalb der wissenschaftlichen Politikberatung?
- D) Sehen sie ein Spannungsverhältnis zwischen der eigenen wissenschaftlichen und der politischen Tätigkeit? (Grenzüberschreitungen?)

6.) Stellung der Expertise

Ich würde nun gerne auf den zweiten Bericht noch etwas näher eingehen.

- A) Wie würden sie den Endbericht auf folgende wissenschaftliche Kriterien bewerten:
 - o Objektivität
 - o Unsicherheit
 - o Mehrdeutigkeit
 - o Nicht – wissen
- B) Inwieweit beurteilen sie den Einfluss außerwissenschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Vorstellungen der einzelnen Mitglieder?
- C) Einfluss des Ministeriums

- D) Einfluss der medialen Öffentlichkeit?

7.) Stellenwert der Expertise im Beratungsprozess

A) Wenn Sie an die Sozialpolitik in Österreich denken bzw. an die damit verbundenen sozialpolitischen Entscheidungsprozesse welchen Stellenwert räumen sie der Kommission zur Erhöhung der sozialen Treffsicherheit und dessen Expertise ein?

8.) Eigene Vorstellungen

- A) Inwieweit bewerten sie selbst Expertenkommissionen im sozialpolitischen Prozess als geeignetes politikberatendes Instrumentarium?
- B) Welche Voraussetzungen müssen Ihrer Meinung nach erfüllt werden um eine erfolgreiche wissenschaftliche Politikberatung zu gewährleisten?

Haben sie noch weitere Anmerkungen oder weitere Punkte die noch nicht angesprochen wurden?

8.2 Teilnehmerliste¹²⁵

Mag. Bernhard Achitz	Österreichischer Gewerkschaftsbund
Mag. Bettina Agathonos-Mähr	Österreichischer Gewerkschaftsbund
Mag. Erhard d'Arón	BMSG
Dr. Johannes Berchthold	BMSG
Dr. Ferdinand Bohuslavek	Allgemeine Unfallversicherungsanstalt
Mag. Rosina Baumgartner	Katholischer Familienverband
Vorstand Mag. Herbert Böhm	Arbeitsmarktservice Österreich
Dr. Heinrich Brauner	Vereinigung österreichischer Industrieller
Dr. Isolde Brust	Arbeitsmarktservice Österreich
Dr. Herbert Choholka	Hauptverband der. Sozialversicherungsträger
Mag. Reinhard Ehrenreich	BMWA Sektion VI
Dr. Otto Farny	Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien
Präsident Dir. Johannes Fenz	Katholischer Familienverband
Hofrat Heinrich Fink	Arbeitsmarktservice Niederösterreich
Dr. Margarethe Fürstl-Grasser	BMSG Sektion IV
Dr. Martin Gleitsmann	Wirtschaftskammer Österreich
Hofrat Dr. Elisabeth Gröss	Amt der nÖ LReg

¹²⁵ laut Endbericht der „Kommission zur Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems“

Mag. Gerfried Gruber	Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern
LAbg. Mag. Otto Gumpinger	Oberösterreichischer Familienbund
MMag. Habe nicht	Volkshilfe Österreich
KC Dr. Hubert Hrabcik	BMSG Staatssekretariat
Dr. Helmut Ivansits	Bundesarbeitskammer
OR Peter Jatzko	BMSG Staatssekretariat
Dir. Dr. Erich Jires	Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter
Mag. Gertraud Käfer	BMSG Sektion IV
Mag. Irene Kernthaler	Österreichisches Institut für Familienforschung
Dr. Gerhard König	Arbeitsmarktservice Österreich
Dr. Johannes Kopf	Vereinigung österreichischen Industrieller
Mag. Erich Kühnelt	Wirtschaftskammer Österreich
Mag. Annemarie Künstl	pro mente Kärnten
Franz E. Lergler	Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen
Dr. Doris Lutz	Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien
Mag. Judit Marte	Österreichische Caritas
Mag. Alexander Mäder	BMWA
Dr. Fritz Miklau	Wirtschaftskammer Österreich
Mag. Ingrid Moritz	Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien
Kurt Nekula	Österreichische Kinderfreunde
Dr. Rudolf North	Wirtschaftskammer Österreich
Dr. Friedrich Noszek	Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern
Mag. Michael Oliver	Vereinigung österreichischer Industrieller
GL Mag. Manfred Pallinger	BMSG Sektion IV
Mag. Doris Palz	BMSG Sektion V
Dr. Klara Peherstorfer	BMSG Sektion V
Dipl. Soz. Arbeiterin Monika Pinterits	Wiener Kinder- und Jugendanwaltschaft
Mag. Alfred Pohoralek	BMWA Sektion VI
Mag. Manfred Pörtl	BMSG Sektion II
MR Dr. Walter Pöltner	BMSG Sektion II/
Dr. Robert Popperl	BMSG Sektion II
Dr. Günter Porsch	BMSG Sektion II
Mag. Alice Prabitz	Österreichischer Gewerkschaftsbund
Dr. Michael Rainer	BMSG Sektion II
Dr. Adolf Rausch	TPA Austria Wirtschaftstreuhand GmbH
Mag. (FH) Michael Reiter	Volkshilfe Österreich
SC Mag. Ronald Rosenmayr	BMSG Sektion V
GF Prof. DI Helmuth Schattovits	Österreichisches Institut für Familienforschung
Mag. Martin Schenk	Diakonisches Werk Österreich

Mag. Christa Schlager	Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien
Dr. Erich Schmatzberger	Hauptverband der Sozialversicherungsträger
Mag. Gabriele Schmid	Arbeiterkammer Wien
Generalsekretär Heinz Schneider	Österreichische ARGE für Rehabilitation
Dr. Rosemarie Schön	BMWA
Dir. Dr. Franz Seidl	Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten
Mag. Veronika Seitweger	TPA Austria Wirtschaftstreuhand GmbH
Dr. Reinhard Sommer	BMSG Sektion II
Mag. Johann Stefanits	BMSG Sektion II
Dr. Dietmar Strimitzer	Wirtschaftskammer Österreich
Mag. Charlotte Strümpel	Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung
Präsident Mag. Michael Svoboda	Kriegsopfer- und Behindertenverband Österreich
Doris Taiariol	BMWA
Mag. Monika Thenner	Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung
Gen.Dir.Stv. Dr. Vanas	Hauptverband der Sozialversicherungsträger
em o. Univ.Prof. Dr. Herbert Vonach	Freiheitlicher Familienverband
Primarius Dr. Gerhard Walcher	Wien
Josef Wallner	Bundesarbeitskammer
GS Mag Stefan Wallner-Ewald	Österreichische Caritas
MR RegRat Walter Pfneiszl	BMWA Sektion VI
Mag. Monika Weissensteiner	Bundesarbeitskammer
OR Dr. Heinz Wittmann	BMSG Sektion V
Dr. Siegfried Wötzlmayr	BMSG Sektion II
Dr. Ulrike Windischhofer	BMSG Sektion II

8.3 Zahlenmäßige Erfassung der Beratungseinrichtungen der Bundesregierung von 2000-2003 (inklusive BMSK)¹²⁶

Einrichtungen gesamt	2000/2001	2001/2002	2002/2003
Arbeitsgruppe	21	25	26
Ausschuß	42	44	38
Beirat	34	41	41
Kommission	76	78	84
Komitee	3	5	4
Konferenz	4	4	3
Rat	11	12	10
Senat	3	3	4
Andere	17	28	33
	211	240	243

Einrichtungen im BMSK	2000/2001	2001/2002	2002/2003
Arbeitsgruppe	0	9	6
Ausschuß	4	5	5
Beirat	9	10	10
Kommission	17	18	21
Komitee	0	0	0
Konferenz	0	0	0
Rat	1	0	1
Senat	0	0	0
Andere	0	3	2
	31	45	45

¹²⁶ Erfassung durch die Autorin der hier vorliegenden Arbeit

Curriculum Vitae



Marion Seifert

Studium der Politikwissenschaft

Universität Wien

Sozialpädagogin in Ausbildung

Stams/Tirol

28 Jahre

geboren in Linz / Oberösterreich

österreichische Staatsangehörigkeit

Kontakt: Mößlgasse 36, 6020 Innsbruck

0650/7725661 oder marionseifert@hotmail.com

Berufserfahrung

12/2010 laufend

Vollzeitanstellung Sozialpädagogin i.A. Innsbrucker Soziale Dienste

Übergangswohngruppe Kinderzentrum Pechegarten
Sozialpädagogische Wohngruppe – stationäre Kurzzeitunterbringung
Ganzheitliche sozialpädagogische Betreuung
Clearingarbeit, Beobachtung und Dokumentation

07/2009 laufend

Freiwillige Spielmobilmitarbeiterin der Kinderfreunde Tirol

www.tirol.kinderfreunde.at

09/2009 -10/2009

Teilzeitanstellung Mitarbeiterin Soziales Zentrum St. Josef

Unterstützung und Begleitung der Männerwohngruppe Sundance
(30h/Woche), Anleitung und Aktivierung der Hilfe zur Selbsthilfe,
Basisversorgung, Pflege, Freizeit- und Alltagsgestaltung,
Beobachtung, Dokumentation und Evaluierung der Pflegeplanung

08/2009

Begleitung und Betreuung der KinderstadtMinimondo 09

Auftraggeber: Zukunftszentrum Tirol (Ferienzug Innsbruck)
www.minimondo.at

10/2008 -09/2009

Teilzeitanstellung als Hortpädagogin / Evangelisches Tagesheim

Gruppenleitung einer 2. Volksschulklasse (28h Woche)
kreative Lern- und Freizeitgestaltung(Organisation, Planung,
Durchführung)

01/2008 -07/2008

Vollzeitpraktikum Vattenfall Europe Hamburg

Abteilung Kommunikation/Sponsoring
Organisation und Betreuung der Vattenfall Lesetage 2008
www.vattenfall.de/lesetage sowie des Feriensommers
www.vattenfall.de/ferienspass

10/2006 – 11/2007

Beschäftigung im Verein für Konsumenteninformation (VKI)

Verbraucherschutz/ Infoservice (38,5h/Woche)
Stellvertr. Abteilungsleitung, Infoservice Mitarbeit, Europäisches
Verbraucherzentrum Wien, Sekretariatsmitarbeit (Urlaubsvertretung)

06/2006

Freie Mitarbeit im Verein EfEU

Recherchearbeit
Aufbau neuer Lehrgang geschlechtssensible Pädagogik

Ferialpraktika

2004/2005

Telekom Austria (Service and Network Operation)

12/2002

Wiener Rathauskeller (Steward)

08/2002

ÖBB (Waggonreinigung)

07/2000

Diözese Linz (Abteilung Druck-Grafik)

08/1999

OÖ Versicherung AG (Abteilung Druck/Grafik)

Fortbildungen und weitere Ausbildungen

09/2009 – 06/2012

Berufsbegleitende Ausbildung:

Dipl.Sozialpädagogin (Stams, Tirol)

Absolvierung unterschiedlicher Fortbildungen im Bereich der stationären Langzeitunterbringung

(PART Basisausbildung, Traumapädagogik –ÖTPZ)

03/09 -09/2009

Absolvierung der Ausbildung zur zertifizierten

Freizeitpädagogin

(aufZAQ Lehrgang – Kinderfreunde Tirol)

06/2006 –06/2007

Zertifiziertes universitäres Lehrprogramm

Fakultät f. Interdisziplinäre Forschung u. Fortbildung, Universität Klagenfurt, "Interdisziplinäre Kommunikation, Wissensmanagement & Soziales Lernen"(Note: 1)

Hochschulstudium

04/2006

Beginn der Diplomarbeit

[Stipendium der Arbeiterkammer Wien]

Thema: "Politikberatung durch Kommissionen. Eine kritische Auseinandersetzung zur Funktionsweise ausgewählter Regierungskommissionen in Österreich am Beispiel sozialpolitischer Entscheidungsprozesse."

01/2004

Abschluss des Vordiploms – (Note: 1,75)

09/2002

Wechsel Vollzeitstudium: Politikwissenschaft

Schwerpunkt: Sozialpolitik, Politische Bildung

08/2001

Studienbeginn Politikwissenschaft/Geschichte

Universität Wien

Auslandsaufenthalte

07/2006 –9/2006

Forschungsaufenthalt für die Diplomarbeit (Hamburg)

Schulbildung

06/2001

Matura (Allgemeine Hochschulreife)

am Bundesrealgymnasium-Bad-Leonfelden (Bundesland Oberösterreich) Bildnerisch-kreativer Ausbildungszweig

Skills

Sprachen

Deutsch: Muttersprache, **Englisch:** Fließend **Französisch:** Konversationsniveau

Computer

MS Office Programme Word, Excel, Powerpoint, Outlook, SPSS, Contain Management Systeme, Vivendi Pflegedokumentation

Marion Seifert: Politikberatung in Österreich:

„Funktionsweisen von Expertenkommissionen im sozialpolitischen Entscheidungsprozess“

Für Österreich liegen im Bereich der Politikberatungsforschung noch wenige empirische Ergebnisse vor. Die vorliegende, schwerpunktmäßig empirisch orientierte Diplomarbeit versucht einen generellen Einblick in die Funktion und Form der österreichischen Politikberatung zu geben. Vorbereitend leuchtet eine erste theoretische Betrachtung die sozial-wissenschaftliche Politikberatung, deren lineare und komplexe Modelle, verschiedene politik- und problemdefinitionbezogene Funktionen, sowie Organisationsformen der Politikberatung aus. Im zweiten Teil der Diplomarbeit wurde zur Erforschung der Rolle von Expertenkommissionen im sozialpolitischen Entscheidungsprozess die Methode des teilstandardisierten Interviews gewählt, Primär- und Sekundärquellen der Dokumentenanalyse unterzogen, und eine quantitative Auswertung von Primär- und Sekundärquellen vorgenommen. Die „Expertenkommission zur Rahmenplanung des österreichischen Sozialsystems“ und die „Kommission zur Erhöhung der Treffsicherheit des Sozialsystems“ dienen als Anlassfall für eine vergleichende empirische Fallstudie. Eine zentrale Annahme dieser Arbeit war, dass durch den Einsatz von Expertenkommissionen in der österreichischen Sozialpolitik ein „neuer Weg der wissenschaftlichen Regierungsberatung“ abseits der akkordierten Sozialpartner für die untersuchte Regierungsperiode beschritten wurde. Für diese Arbeit konnte der Annahme folgend nachgewiesen werden, dass beide untersuchte Expertenkommissionen kurz nach Regierungswechsel als Instrument zur Beschleunigung konkreter Reformvorhaben genutzt wurden und ein im Analysezeitraum (Regierungsperiode ÖVP/FPÖ 2000-2003) erfasster zahlenmäßiger Anstieg von Expertenkommissionen im Bereich der Sozialpolitik Rückschlüsse auf einen von Regierungsseite selbst propagierten „neue Regierungsstil“ zuließ.