

Vom Ministerkabinett in die Sektionsleitung: Die Politisierung der österreichischen Spitzenverwaltung

Laurenz Ennser-Jedenastik, Universität Wien

laurenz.ennser@univie.ac.at

Zusammenfassung

Die österreichische Verwaltung weist seit jeher ein hohes Maß an Politisierung auf. Ein noch gänzlich unerforschtes Phänomen in diesem Zusammenhang ist die Ernennung von (früheren) Mitgliedern der Ministerkabinette zu Sektionschef:innen (SCs) in den Bundesministerien. Daten zu allen Sektionsleitungen seit 1970 ($N=547$) zeigen, dass der Anteil der SCs mit Kabinetts Erfahrung zwischen 1970 und 2023 von etwa 10 auf rund 40 Prozent gestiegen ist. Im theoretischen Teil werden drei mögliche Erklärungen für diese Entwicklung vorgeschlagen: politische Expertise, Parteibindung und persönliche Bindung. Die Analyse zeigt, dass die Ernennungen eindeutig einer parteipolitischen Logik folgen: Während ein kleiner Teil der SCs mit Kabinetts hintergrund von parteifremden Minister:innen ernannt wird, wird die große Mehrheit von Minister:innen der eigenen Partei nominiert. Nur in einer Minderheit der Fälle werden (ehemalige) Kabinettsmitarbeiter:innen von denselben Minister:innen ernannt, für die sie zuvor tätig waren. Die Politisierung von Sektionsleitungen über das Einfallstor Ministerkabinett gehorcht demnach einer parteipolitischen Logik, weniger einer der persönlichen Beziehung oder der allgemeinen Nachfrage nach politischer Expertise.

Schlüsselwörter

Politisierung, Patronage, Verwaltung, Bundesministerien, Österreich

From ministerial cabinet to department head: The politicization of Austria's senior civil service

Abstract

Austria's federal bureaucracy has long been characterized by a high degree of politicization. One largely overlooked aspect of this politicization is the appointment of (former) ministerial cabinet members to the influential position of department head (Sektionsleitung) within federal ministries. Using original data on all such appointments between 1970 and 2023 ($N=547$), this study shows that the share of department heads with cabinet experience has increased significantly—from roughly 10% in the 1970s to around 40% in recent years. Theoretically, three potential drivers of this trend are proposed: political expertise, party affiliation, and personal loyalty. Empirically, the findings point clearly toward a partisan logic. While a few department heads with cabinet experience are appointed by ministers from outside their own party, the vast majority are nominated by ministers from the same party. Only a minority are reappointed by the very ministers they once served. Thus, the politicization of department heads through cabinet recruitment primarily reflects partisan considerations, rather than personal ties or functional demands for political expertise.

Keywords

politicization, patronage, bureaucracy, ministries, Austria

The author has declared that no competing interests exist.

1. Einleitung

Unter der Politisierung der Verwaltung versteht man das Heranziehen politischer anstatt leistungsbezogener Kriterien für die Auswahl und Beförderung von öffentlich Bediensteten (Peters/Pierre 2004, 2). Politisierung kann ein Instrument der effektiven – und demokratisch legitimierten – politischen Steuerung darstellen (Flinders/Matthews 2010), wodurch die Responsivität von Verwaltungsapparaten gegenüber der politischen Ebene erhöht und die Handlungsfähigkeit von Regierenden gestärkt wird (West 2005). So kann etwa policy-relevantes Wissen strategisch zum Einsatz gebracht werden (Börang et al. 2018). Gleichzeitig geht Politisierung in der Verwaltung mit Risiken für das wertneutrale Agieren staatlicher Behörden, für die kompetente Erzeugung und Vollziehung von Rechtsakten und nicht zuletzt für das öffentliche Vertrauen in Politik und Verwaltung einher (Peters/Pierre 2004, 8–9).

Um die negativen Folgen von Politisierung einzudämmen, ohne die positiven zu eliminieren, haben manche Verwaltungssysteme explizit politisch besetzte Verwaltungspositionen etabliert: Deutschland kennt das System politischer Beamten (Derlien 2001), in den USA folgen auf Parteiwechsel im Weißen Haus personelle Wechsel in tausenden administrativen Spitzenfunktionen (Lewis 2010).

Politisierung erfolgt oft aber auch außerhalb solcher formalisierter Kanäle. Für Deutschland weisen Veit und Scholz (2016) nach, dass parteipolitische Kompatibilität für die Karriereverläufe in der Ministerialverwaltung eine beschleunigende Wirkung hat. Auch in skandinavischen Verwaltungssystemen ziehen politische Führungswechsel verstärkt Neubesetzungen hoher administrativer Positionen nach sich (Christensen et al. 2014; Dahlström/Holmgren 2019).

In Österreich haben solche nicht-formalisierte Formen der Politisierung lange Tradition. Seit seiner Errichtung ab dem 18. Jahrhundert wird der moderne österreichische Verwaltungsstaat vom Phänomen der Politisierung begleitet (Heindl 2013a; 2013b). Politisierung und Parteienpatronage sind in der Zweiten Republik bis ins 21. Jahrhundert langfristige Konstanten im öffentlichen Sektor, die theoretisch und empirisch auch schon mehrfach bearbeitet wurden (Müller 1990; Treib 2012; Ennser-Jedenastik 2014b; 2014a; Meyer, Höllner/Leixnering 2018; Korom 2012; 2014). Im Anschluss an diese Literatur widmet sich der vorliegende Beitrag einem noch wenig erforschten Phänomen (für erste Evidenz, siehe Liegl/Müller 1999, 112), das erst in jüngerer Vergangenheit stärker in den Fokus der öffentlichen Debatte gerückt ist, nämlich der Besetzung von Sektionsleitungen in den Bundesministerien mit Personen, die

zuvor in Ministerkabinetten¹ – den persönlichen Stäben der Minister:innen – tätig gewesen sind (Jablonek 2023; Gratz 2011; Kneucker 2020).²

Im Theorieteil werden drei mögliche Erklärungsansätze für die Besetzung von Sektionsleitungen mit ehemaligem Kabinettpersonal formuliert: (1) die Notwendigkeit politischer Expertise für Positionen der Spitzenverwaltung sowie das Streben, Personen mit (2) übereinstimmender Parteinähe oder (3) persönlichem Vertrauensverhältnis zum verantwortlichen Regierungsmitglied zu ernennen. Da die sich daraus ergebenden Hypothesen auf die Prävalenz bestimmter Merkmale abstellen, nicht auf den Zusammenhang zwischen Variablen, verbleibt die Auswertung auf deskriptiver Ebene.

Die empirische Analyse untersucht die Kabinettsverfahren von 547 Sektionschef:innen zwischen 1970 und 2023. Ein gutes Viertel davon verfügt zum Zeitpunkt der Besetzung über Erfahrung in Ministerkabinetten, wobei dieser Anteil im Beobachtungsraum von rund 10 auf rund 40 Prozent ansteigt. Am weitesten verbreitet sind parteipolitisch passende Besetzungen im Bundeskanzleramt und im Außenministerium, wohingegen diese Praxis im Justiz- und Gesundheitsministerium kaum verbreitet ist. Während vor dem Jahr 2000 ein größerer Teil von Besetzungen mit Kabinettsmitarbeiter:innen von SPÖ-Minister:innen vorgenommen wurde, sind es seither ÖVP-Regierungsmitglieder, die diese Entwicklung vorantreiben. Die empirische Analyse zeigt, dass parteipolitische Besetzungsmuster dominieren und somit politische Expertise und persönliche Bindung als primäre Erklärungsfaktoren ausscheiden. Darüber hinaus gibt es einen hohen Grad der Ressortbindung: Kabinettsmitarbeiter:innen werden in den meisten Fällen innerhalb desselben Ministeriums zu Sektionsleiter:innen bestellt, wodurch zumindest fachliche Vertrautheit mit den Angelegenheiten des Ressorts gegeben ist.

2. Drei theoretische Erklärungsansätze für die Politisierung der Spitzenverwaltung

Die vergleichende politik- und verwaltungswissenschaftliche Literatur hat sich in jüngerer Zeit vermehrt mit dem Phänomen der persönlichen Stäbe von Minister:innen (*ministerial advisers*) auseinandergesetzt (Shaw 2023; Hustedt et al. 2017; Ng 2020; Seibel 2016). Jüngere Forschungsarbeiten zeigen, dass die zunehmende Bedeutung dieser persönlichen Mitarbeiter:innen

¹ Der Begriff Kabinett wird in diesem Beitrag synonym mit Ministerbüro verwendet.

² Unter anderem wurde die Drehtüre zwischen Kabinetten und Verwaltung von der Initiative Bessere Verwaltung und dem Antikorruptionsvolksbegehren thematisiert. Zudem sind Übernahmen von Kabinettsmitarbeiter:innen in Verwaltungspositionen regelmäßig Thema parlamentarischer Anfragen.

die Politisierung der Verwaltung vorantreiben kann (Öhberg et al. 2017; De Visscher/Salomonsen 2013).

Die folgenden Abschnitte skizzieren drei mögliche Erklärungen für die Politisierung von Führungspositionen in der Verwaltung durch die Ernennung von Mitarbeiter:innen aus Ministerkabinetten. Der erste Erklärungsansatz argumentiert, dass die persönlichen Stäbe von Minister:innen über signifikante politische Expertise verfügen, die parteiübergreifend für Führungsfunktionen in der Verwaltung geschätzt wird. Der zweite Erklärungsansatz nimmt eine parteipolitische Perspektive ein: Personen mit Kabinetts Erfahrung werden gemäß der Übereinstimmung mit der Parteizugehörigkeit der zuständigen Minister:innen ernannt. Der dritte Ansatz argumentiert, dass die persönliche Bindung an bestimmte Minister:innen – im Gegensatz zur Bindung an eine Partei – die Erklärung für politisierte Ernennungen ist.

2.1 Politische Expertise

Viele administrative Prozesse und Entscheidungen, besonders in der höheren Verwaltung, sind inhärent politisch. Sie erfordern nicht nur technisch-organisatorisches und fachspezifisches Wissen, sondern auch politische Expertise (Panizza et al. 2019, 150). Die Tätigkeit in Ministerkabinetten schließt zumindest potenziell viele dieser Anforderungen mit ein: Erfahrung in der Interaktion mit der politischen Ebene, Interessenvertretungen, Medien und der allgemeinen Öffentlichkeit, Kenntnisse im Navigieren interministerieller Netzwerke, Verhandlungsgeschick und das Vermögen, die politische Durchsetzbarkeit legislativer oder administrativer Vorhaben einschätzen zu können (Connaughton 2010, 354–355). In Großbritannien etwa verwenden die persönlichen Stäbe von Minister:innen (*Special Advisers*) einen guten Teil ihrer Zeit für Kommunikation und Politikgestaltung (LSE GV314 Group 2012, 721). In Norwegen stehen ebenso politische Tätigkeiten im Zentrum, unter anderem themenspezifische Strategieberatung, Kontakte mit Parteien und Parlamentsfraktionen oder die Beratung in Medienangelegenheiten (Askim et al. 2017, 349). In Österreich kommt Kabinetten zudem eine wesentliche Rolle bei der Koordination legislativer Materien zwischen den Koalitionsparteien zu (Ennser 2024).

Unabhängig von ihrer Loyalität zu bestimmten Parteien oder Politiker:innen bringen Personen mit Kabinetts Erfahrung also wertvolle Kenntnisse im Navigieren an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung mit (Connaughton 2015). Dieses Erfahrungswissen schließt politische Expertise mit ein, die für Positionen in der höheren Verwaltung eine äußerst nützliche Ressource darstellt. Wenn in dieser politischen Expertise die primäre Motivation hinter der Ernennung von (ehemaligen) Kabinettsmitarbeiter:innen zu Sektionsleiter:innen

liegt, dann sollten die Ernennungen unabhängig von parteipolitischen oder persönlichen Beziehungen der beteiligten Akteur:innen stattfinden. Ernennungen, die *nicht* solchen Mustern folgen, müssten demnach ein häufiges Phänomen darstellen. Umgekehrt bedeuten Besetzungen nach parteipolitischer oder persönlicher Logik aber nicht automatisch, dass politische Expertise in der Personalauswahl irrelevant wäre – sie wäre nur diesen anderen Kriterien untergeordnet.

Hypothese 1 (politische Expertise): Mitglieder von Ministerkabinetten werden unabhängig von ihren parteipolitischen oder persönlichen Bindungen zu Sektionsleiter:innen berufen.

2.2 Parteibindung

Kabinettsmitarbeiter:innen müssen nicht zwingend Parteimitglieder sein, rekrutieren sich aber wohl großteils aus den jeweiligen Parteien und ihrem Umfeld bzw. aus der Partei nahestehenden Angehörigen der Verwaltung (Müller 2007, 47).³ Die Identifikation mit der politischen Agenda des betreffenden Regierungsmitglieds wird jedenfalls erwartet.

Parteienpatronage folgt in aller Regel Belohnungs- oder Steuerungsmotiven (Kopecký et al. 2012). Während erstere auch für hohe Verwaltungspositionen nicht ausgeschlossen sind, stehen für die Partei und ihre Regierungsmitglieder sicherlich Steuerungsaspekte im Vordergrund (Treib 2012, 45). Wie Delegations-theorien nahelegen, sind Politiker:innen (als *principals*) bei der Implementierung ihres politischen Programms von der Loyalität und Kooperation der Verwaltung (als *agent*) abhängig (Huber 2000). Dabei agiert die Verwaltung als letztes Glied einer Delegationskette, die von den Wähler:innen über Abgeordnete, Regierungen und Minister:innen in die bürokratischen Strukturen reicht (Strøm 2000), wobei politische Parteien an allen Schnittstellen dieser Kaskade effektive Delegation sicherstellen (Müller 2000). In der politischen Praxis zeigt sich dementsprechend etwa, dass die legislative Arbeit wesentlich vom Vertrauensverhältnis zwischen politischer Führung und Bediensteten abhängig ist (Biegelbauer/Grießler 2009, 68).

Ein gemeinsames Naheverhältnis zu einer Partei kann gemäß dem Verbündetenprinzip (*ally principle*) dazu beitragen, Delegationslücken zwischen politischer und administrativer Ebene zu schließen (Bendor et al. 2001; Huber/Shipan 2006). Das geschieht zum einen, weil Personen mit demselben parteipolitischen Hintergrund weltanschauliche Gemeinsamkeiten haben, und

³ Das ist auch an den weiteren Karriereverläufen ersichtlich: Rund die Hälfte der Mitglieder der (zum Zeitpunkt des Verfassens amtierenden) Bundesregierung Nehammer hat selbst Erfahrung in Kabinetten bzw. politischen Büros auf Bundes- oder Landesebene gesammelt.

so die Gefahr gemindert wird, dass Bürokrat:innen in ihrer Tätigkeit die politischen Ziele ihrer Vorgesetzten unterlaufen. Zum anderen kann Verbundenheit mit einer Partei auch über ideologische Übereinstimmung hinaus Loyalität gegenüber der politischen Führung eines Ministeriums erzeugen.

Wenn Parteibindung eine zentrale Rolle bei der Politisierung der Spitzenverwaltung durch Personen mit Kabinetts hintergrund spielt, dann ist empirisch zu erwarten, dass ehemalige Kabinettsmitarbeiter:innen vor allem von Minister:innen jener Partei ernannt werden, für deren Regierungsmitglieder sie schon zuvor tätig waren – unabhängig davon, ob es sich dabei um dieselbe Person handelt oder nicht.

Hypothese 2 (Parteibindung): Mitglieder von Ministerkabinetten werden vor allem von Minister:innen jener Partei zu Sektionsleiter:innen ernannt, für deren Minister:innen sie zuvor in Kabinettsfunktion tätig waren.

2.3 Persönliche Bindung

So wie Parteibindungen helfen können, Delegationsprobleme zwischen Minister:in und öffentlichem Dienst zu lösen (Müller 2000; Huber 2000), so können auch persönliche Vertrauensverhältnisse dazu beitragen, die Übergänge an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung reibungsfreier zu gestalten. Die Kenntnis handelnder Personen kann dabei helfen, Arbeitsweisen und Präferenzen des Gegenübers besser einzuschätzen und reduziert so Transaktionskosten und Unsicherheit. Persönliche Beziehungen können dabei an die Stelle von Parteibindungen treten oder diese ergänzen (Treib 2012, 45).

Die Bedeutung persönlicher Beziehungen ist auch in der ministeriellen Autonomie über die Besetzung von Leitungsfunktionen in den Bundesministerien grundgelegt. Zwar gibt es Begutachtungskommissionen (gemäß § 7 Ausschreibungsgesetz 1989 bestehend aus vier Mitgliedern, wovon zwei der/die Minister:in ernannt), die Bewerbungen sichten und gemäß der Ausschreibungskriterien bewerten, doch liegt die Letztentscheidung über die Besetzung bei den Minister:innen selbst.

Diese personelle Autonomie ist Ausdruck eines starken Ressortprinzips (Welan 2000, 3), mit dem auch empirisch eine hohe ministerielle Autonomie einhergeht (Müller 1994b). Die hohe Eigenständigkeit der Minister:innen in Personalangelegenheiten erlaubt es ihnen, Besetzungen nicht nur nach parteipolitischen Gesichtspunkten, sondern auch nach persönlichen Präferenzen auszugestalten. Unter dieser Prämisse ist empirisch zu erwarten, dass die Ernennung von ehemaligen Kabinettsmitarbeiter:innen vor allem durch die betreffenden Minister:innen selbst geschieht – also die Minister:innen Sektionsleitungen mit Personen aus ihren (früheren) Stäben besetzen.

Hypothese 3 (persönliche Bindung): Mitglieder von Ministerkabinetten werden vor allem von jenen Minister:innen zu Sektionsleiter:innen ernannt, für die sie zuvor in Kabinettsfunktion tätig waren.

3. Die Politisierung des Staatsapparates in Österreich

Die Politisierung der österreichischen Bürokratie ist kein junges Phänomen. Die Errichtung einer modernen Verwaltung ab dem 18. Jahrhundert machte die Rekrutierung tausender Beamter auf allen Ebenen des Staatsapparates notwendig (Heindl 2013a) und bot Machthaber:innen reichlich Gelegenheit, um Besetzungen nach persönlichen, sozialen, ethnischen oder politischen Gesichtspunkten vorzunehmen. Der Aufstieg des Parlamentarismus und der politischen Parteien nach 1867 gab der Patronage in der habsburgischen Verwaltung eine dezidiert parteipolitische Note (Heindl 2013b, 99–120). Umgekehrt war die höhere Verwaltung ein wichtiger Rekrutierungspool für politische Ämter. Knapp die Hälfte aller Minister, die Kaiser Franz Joseph ernannte, kamen aus dem Beamtenapparat (Liegl/Müller 1999, 90), viele kehrten nach ihrer politischen Tätigkeit auch wieder dorthin zurück.

Die parteipolitische Besetzung von Positionen im öffentlichen Sektor erfuhr in der Zweiten Republik eine neue Dynamik – wobei sich die Forschung stärker auf den privatwirtschaftlich verfassten Teil konzentriert. In den ersten Nachkriegsjahren wurden weite Teile der Industrie, der Rohstoffgewinnung und des Bankwesens verstaatlicht (Stiefel 2011, 31–42). Neben ideologischen (v.a. bei der SPÖ) und Wiederaufbau-Motiven konnte so Unternehmenskapital, das gemäß Potsdamer Vertrag als Deutsches Eigentum reparationspflichtig gewesen wäre, vor dem Zugriff der Alliierten geschützt werden (Müller 1988, 101–102). Die verstaatlichte Industrie war in den Nachkriegsjahrzehnten nicht nur für rund ein Viertel der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfungs- und Exportleistung verantwortlich, sondern umfasste rund ein Fünftel aller Beschäftigten (Weber 2011, 131). Somit bot sie den politischen Parteien (vor allem ÖVP und SPÖ) umfassende Ressourcen, die zum Zweck der Patronage eingesetzt werden konnten (Fehr/Van der Bellen 1982). Solche materiellen Motive trugen dazu bei, dass SPÖ und ÖVP bis in die 1980er-Jahre rund ein Viertel der Wahlberechtigten als Parteimitglieder organisieren konnten (Müller 1994a, 64).

Während die großflächige Versorgungspatronage der ersten Nachkriegsjahrzehnte mittlerweile der Vergangenheit angehört, ist die parteipolitische Patronage zu Steuerungszwecken in bundeseigenen Kapitalgesellschaften bis heute ungebrochen (Ennser-Jedenastik 2013). Aber auch in den Bereichen der Hoheitsverwal-

tung lässt sich ein beträchtliches Ausmaß an Parteinfluss bei der Besetzung von Spitzenfunktionen feststellen (Treib 2012; Bach et al. 2020, 14).

Die Politisierung der Ministerialverwaltung durch die Besetzung von führenden Positionen der Verwaltung mit ehemaligen Kabinettsmitarbeiter:innen ist bis dato nicht eingehend empirisch untersucht worden. Allerdings haben Beobachter:innen aus Wissenschaft und politisch-administrativer Praxis wiederholt dieses Phänomen problematisiert (Jabloner 2023, 215–17; Kneucker 2020, 258–75).

4. Datenmaterial und empirische Vorgangsweise

Das Bundesministeriengesetz 1986 sieht eine Geschäftseinteilung der Ministerien in Sektionen, (optional) Gruppen, Abteilungen und (optional) Referate vor. Sektionsleiter:innen stehen somit den obersten organisatorischen Einheiten der Ministerialverwaltung vor und sind daher in aller Regel die ranghöchsten Bediensteten in einem Bundesministerium. In manchen Ministerien ist den Sektionsleitungen eine Generalsekretär:in vorgesetzt – eine Funktion, die etwa im Außenministerium längere Tradition hat und ab 2018 neu belebt, in Politik und Wissenschaft aber zuweilen kritisch aufgenommen wurde (Bußjäger 2019; Wiederin 2019). Die Analyse umfasst alle Personen in der *Funktion* einer Sektionsleitung, nicht unbedingt alle Personen mit dieser Bezeichnung. Der empirische Fokus auf Sektionsleitungen ist ihrer besonderen Bedeutung an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung geschuldet, jedoch ist es gut vorstellbar, dass die hier beobachteten Muster auch für andere Funktionen (z.B. Gruppen- oder Abteilungsleitungen) zutreffen.

Die Rolle der Sektionsleitungen hat in Österreich unter anderem durch ihre literarische Verarbeitung⁴ Bekanntheit erlangt (Zelger 2009). Sektionsleiter:innen sind in der Praxis einflussreiche Akteur:innen in der Gestaltung und Umsetzung von Politik (Liegl/Müller 1999, 113), etwa weil die Ministerialverwaltung in der Entstehung von Gesetzesentwürfen eine tragende Rolle spielt (Biegelbauer/Grießler 2009) – vor allem, aber nicht nur, bei der Erstellung von Regierungsvorlagen. Auch im westeuropäischen Vergleich sind die Einflussmöglichkeiten der österreichischen Bürokratie auf die Politikgestaltung stark ausgeprägt (Schnapp 2001, 24; Schnapp 2004, 322).

Wie kommen Sektionsleiter:innen in ihre Funktion? Die Regelungen dazu finden sich im Ausschreibungs-gesetz 1989. Frei gewordene oder neu geschaffene Positionen als Sektionschefs (SC) müssen im Amtsblatt der

Republik (mittlerweile im digitalen Amtsblatt auf www.evi.gv.at) ausgeschrieben werden. Die Bewerbungsfrist beträgt mindestens einen Monat. Für jede Besetzung wird eine Begutachtungskommission aus vier Mitgliedern eingesetzt. Zwei Mitglieder werden durch den/die Minister:in besetzt (darunter die Leitung der Kommission), ein weiteres vom Zentrallausschuss der jeweiligen Zentralstelle (d.h. von der Personalvertretung) sowie eines von der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst (GÖD). Bei Stimmengleichheit entscheidet der bzw. die Vorsitzende. Die Begutachtungskommissionen erstatten ein Gutachten, in dem die Eignung der Bewerber:innen bewertet wird. Auf Basis dieses Gutachtens schlägt der Minister bzw. die Ministerin dem Bundespräsidenten eine Person zur Ernennung vor. Seit 1995 erfolgen Besetzungen befristet auf fünf Jahre, Wiederbestellungen sind möglich.⁵

Wiewohl die formelle Letztentscheidung also beim Staatsoberhaupt liegt, ist der Bestellungsprozess ansonsten zur Gänze durch die verantwortlichen Regierungsmitglieder steuerbar, da die beiden von ihnen nominierten Kommissionsmitglieder durch das Dirimierungsrecht der/des Vorsitzenden auch gegen den Willen der anderen Mitglieder Beschlüsse herbeiführen können. Damit ist zumindest rein prozedural ein beträchtliches Potenzial für das Einfließen politischer Kriterien in den Bestellungsprozess gegeben.

Die Daten für die folgende Analyse entstammen den jährlichen Ausgaben des Österreichischen Amtskalenders. Darin sind die Organisationsstruktur und die Bediensteten in der Zentralverwaltung der Bundesministerien zu einem bestimmten Stichtag erfasst, einschließlich der Ministerkabinette und der Sektionsleitungen. Für alle diese Personen wurden Name, Geschlecht, akademische Grade, Amtstitel und organisatorische Zugehörigkeit in einem Datensatz erfasst. Für alle Sektionsleiter:innen wurde dann abgeglichen, ob sie vor ihrer ersten Ernennung zur Sektionsleitung in einem Ministerkabinett tätig waren – und wenn ja, für welche Minister:innen und in welchen Ministerien.

Die Auswertung der Daten beschränkt sich auf die Jahre 1970 bis 2023, wobei alle Personen inkludiert werden, die 1970 schon in der Funktion als SC tätig waren – auch wenn ihre Ernennung zu einem früheren Zeitpunkt erfolgte. Zwar gab es Ministerkabinette vereinzelt schon in den frühen Jahren der Zweiten Republik (etwa im Außenministerium), jedoch erlangt diese Einrichtung erst später eine empirische Größenordnung, die sie als relevant für die Besetzung von Sektionsleitungen erscheinen lässt (Liegl/Müller 1999).⁶

⁵ Änderung des § 141 Beamten-Dienstrechtsgesetz (BDG) durch das Besoldungsreform-Gesetz 1994, siehe BGBl. Nr. 550/1994.

⁶ Der Amtskalender von 1950 enthält etwa nur 23 im weitesten Sinn als persönliche Mitarbeiter:innen der Bundesminister zählbare Personen, von denen nur neun außerhalb der Sektionsstruktur aufgelistet sind.

⁴ Etwa der Sektionschef Hans Tuzzi in Robert Musils *Der Mann ohne Eigenschaften* oder der Sektionschef Leonidas Tachezy aus Franz Werfels *Eine blaßblaue Frauenschrift*.

Tabelle 1: Kabinetts Erfahrung von Sektionsleiter:innen (1970–2023)

	N	Anteil (an allen SCs, N=547)	Anteil (an SCs mit Kabinetts Erfahrung, N=146)
Jegliche Kabinetts Erfahrung	146	27%	–
Bei Partei des ernennenden Regierungsmitglieds	121	22%	83%
Bei ernennendem Regierungsmitglied selbst	38	7%	26%
Bei anderer Partei	31	6%	21%
Im selben Ressort	107	20%	73%

In Summe liegen Informationen zu 547⁷ SCs vor, von denen 68 (12%) weiblich sind. Der Frauenanteil nimmt im Beobachtungszeitraum stark zu: von rund einem Prozent in den 1970ern auf über ein Drittel in den frühen 2020ern. Mehr als zwei Drittel (68%) der SCs im Datensatz verfügen über ein Doktorat, wobei dieser Anteil im Zeitverlauf stark abnimmt: von über 80% Anfang der 1970er auf rund ein Drittel ab 2020.⁸ Ähnliche Muster wurden auch für Spitzenbeamten:innen in Deutschland erhoben (Veit 2024, 81; 118).

Von den 547 SCs verfügen 146 (27%) über vorhergehende Kabinetts Erfahrung, wobei dieser Anteil stark steigt: von rund 10% Anfang der 1970er auf über 40% ab 2020. Im Beobachtungszeitraum haben 86 SCs (16%) Erfahrung in einem Kabinett eines ÖVP-Regierungsmitglieds, 63 (12%) in einem SPÖ-Kabinett, 12 (2%) in einem FPÖ-Ministerbüro und vier (1%) in einem Kabinett eines parteilosen Regierungsmitglieds.⁹

Bevor die Analyse erfolgt, muss eine wesentliche Einschränkung dieser Arbeit festgehalten werden – nämlich, dass sich die Politisierung der österreichischen Spitzenverwaltung beileibe nicht in der Ernennung von Kabinettsmitarbeiter:innen erschöpft. Parteipolitische Besetzungen von Sektionsleitungen gab und gibt es über die gesamte Dauer der Zweiten Republik (und davor, siehe Enderle-Burcel/Follner 1997). Die Analyse umfasst demnach nicht die *gesamte* Politisierung der Spitzenverwaltung, sondern nur jenen Teil, der durch die Ernennung von Kabinettsmitarbeiter:innen erfolgt.

5. Analyse: Kabinetts Erfahrung bei Sektionsleitungen (1970–2023)

Um die oben formulierten Hypothesen zu überprüfen, ist es notwendig, für jede Sektionsleitung die Parteizugehörigkeit des ressortverantwortlichen Regierungsmitglieds zum Zeitpunkt der Besetzung festzustellen. Der Zeitpunkt des ersten Aufscheinens einer Person als Sektionsleitung im Amtskalender wird dazu mit den zu der Zeit amtierenden Minister:innen abgeglichen. Falls es im Zeitraum zwischen zwei Amtskalender-Stichtagen Wechsel an der Ressortspitze gegeben hat, wurde händisch überprüft, welche Person die SC-Besetzung tatsächlich durchgeführt hat.

Tabelle 1 zeigt, wie viele SCs bei Ernennung über Kabinetts Erfahrung unterschiedlicher Art verfügen. Wie oben schon erwähnt, hat ein gutes Viertel aller 547 SCs (27%) einen Background als Kabinettsmitarbeiter:in. Nicht viel weniger, nämlich 22%, waren in Kabinetten für Minister:innen tätig, die derselben Partei angehörten wie das für die Besetzung zuständige Regierungsmitglied. Nur sieben Prozent allerdings wurden von derselben Person ernannt, für die sie auch im Kabinett tätig waren. Noch kleiner ist die Gruppe an Sektionsleiter:innen (6%), die in Kabinetten von Minister:innen gearbeitet haben, die einer anderen als der Partei des ernennenden Regierungsmitglieds angehörten (also zum Beispiel Mitarbeit im Kabinett einer SPÖ-Ministerin und Besetzung als Sektionsleitung durch einen ÖVP-Minister).

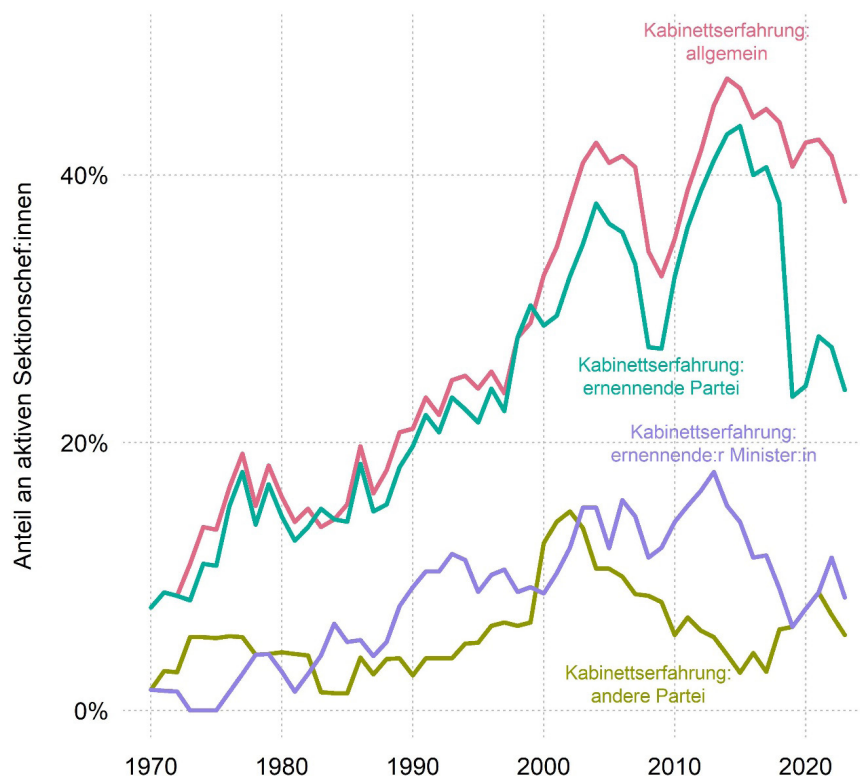
Diese Auswertung stützt eindeutig Hypothese 2, dass *Parteibindung* ein zentraler Erklärungsfaktor für das Politisierungsmuster in Positionen der ministeriellen Spitzenverwaltung ist. Beim Großteil der SCs mit Kabinetts Erfahrung stimmen die Kabinettspartei und die ernennende Partei überein (121 von 146, also 83%). Nur in einer Minderheit der Fälle divergieren sie. *Persönliche Bindung* – die in der hier gewählten Operationalisierung Parteibindung logisch voraussetzt – ist hingegen nur bei einem knappen Drittel (38 von 121) der Personen mit Parteibindung gegeben. Das ist umso überraschender, als ein Großteil der SCs mit kabinettsrelevanter Erfahrung (107 von 146, also 73%) diese (zumindest teilweise) im selben Ressort gesammelt haben. Während also

7 Sieben SCs üben gleichzeitig SC-Funktionen in zwei Ministerien oder zwei Sektionen eines Ministeriums aus. Diese Personen wurden für die personenbezogenen Auswertungen aber nur einmal gezählt.

8 Dieser Trend spiegelt auch veränderte Studienordnungen in den Studien der Rechtswissenschaften wider.

9 Die Anteile für die einzelnen Parteien sind in Summe geringfügig höher als der Anteil von SCs mit Kabinetts Erfahrung insgesamt, weil eine kleine Gruppe an SCs Kabinetts Erfahrung unter Minister:innen unterschiedlicher Parteizugehörigkeit (inkl. der parteilosen) hat.

Abbildung 1: Anteil an Sektionschef:innen mit verschiedenen Arten von Kabinetts Erfahrung im Zeitverlauf (auf Basis der aktiven SCs pro Jahr)



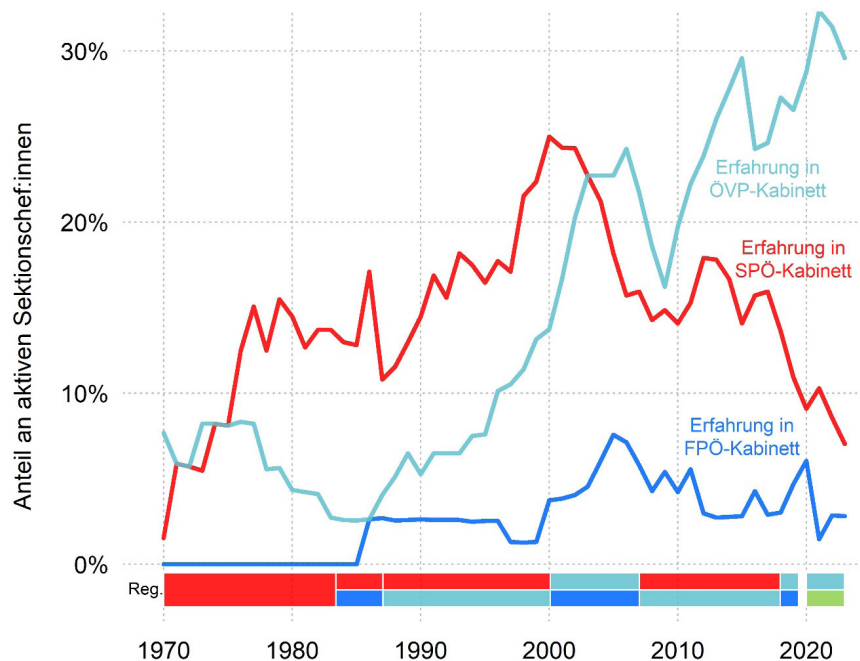
persönliche Bindung ein untergeordnetes Muster ist, ist *Ressortbindung* der empirische Regelfall. Das spricht dafür, dass fachliche Vertrautheit mit den Agenden des jeweiligen Ministeriums ein – zumindest ergänzendes – Kriterium bei der Besetzung von Sektionsleitungen mit Kabinettspersonal ist. Diese Form von Expertise ist allerdings nur sehr bedingt mit der *allgemeinen* (d.h. nicht fachspezifischen) politischen Expertise gleichzusetzen, die im Theorieteil als mögliche Motivation formuliert wurde. Eine solche allgemeine politische Expertise ist nicht per se ressortgebunden und somit kann die starke Ressortbindung unter den Sektionsleitungen mit Kabinetts Erfahrung nicht als Evidenz für diese theoretische Erwartung gelten.

Wenn also Sektionsleitungen mit ehemaligen Kabinettsmitarbeiter:innen besetzt werden, so sind diese im Regelfall für Minister:innen der Partei tätig gewesen, der auch der/die ernennende Minister:in angehört (und auch im selben Ressort wie die Sektionsleitung). Meist waren sie aber nicht für die ernennende Person direkt tätig. Das deutet darauf hin, dass Kabinettsvergangenheit als ein Marker zur Identifikation von Parteizugehörigkeit oder Parteiloyalität verstanden wird, der unabhängig von persönlicher Beziehung oder Bekanntschaft – zumindest, soweit sie sich aus der Tätigkeit in Kabinetten ergibt – zum Tragen kommen kann.

Abbildung 1 zeigt, wie sich die Anteile an Sektionsleitungen mit Kabinetts Erfahrung im Zeitverlauf entwickeln. Zu jedem Zeitpunkt sind zwischen 64 und 80 SCs aktiv – die Prozentwerte sind als Anteile an dieser Zahl zu lesen. Der auffälligste Trend ist der deutliche Anstieg von Personen mit Kabinetts Erfahrung – die meisten davon aus Kabinetten von Minister:innen der ernennenden Partei. Diese enge Korrespondenz ändert sich auch über den Beobachtungszeitraum nur marginal – erst mit der Bundesregierung Bierlein (2019) tritt automatisch eine gewisse Entkoppelung ein, weil die Besetzungen in diesem Zeitraum allesamt von nicht-parteilichen Minister:innen vorgenommen wurden und damit per Definition keine parteipolitische Übereinstimmung vorliegen kann. Dieser Rückgang entsteht also nicht durch eine Entpolitisierung der Ernannten, sondern durch eine Entpolitisierung der Ernennenden. Dennoch gilt: Wenn Sektionsleiter:innen Kabinetts Erfahrung mitbringen, ist sie in aller Regel parteipolitisch einschlägig.

Die persönliche Bindung (Ernennung durch den/die Kabinettsminister:in) nimmt in der ersten Hälfte des Beobachtungszeitraumes zu (parallel zur Entwicklung der Kategorie ernennende Partei), stagniert dann aber ab Mitte der 1990er-Jahre. In den frühen 1990ern weisen rund die Hälfte der SCs mit parteipolitisch passender Kabinetts Erfahrung auch eine persönliche Bindung

Abbildung 2: Anteil an Sektionschef:innen mit Kabinetts Erfahrung nach Parteizugehörigkeit des jeweiligen Regierungsmitgliedsaktiven SCs pro Jahr



Lesebeispiel: Im Jahr 2000 verfügten rund 26% aller aktiven Sektionsleitungen über Erfahrung in einem Kabinetts eines SPÖ-Regierungsmitglieds oder eines/r SPÖ-Staatssekretärs/in. Die Balken unten markieren farblich die Regierungszusammensetzung zum jeweiligen Zeitpunkt. Die Lücke repräsentiert die nicht-parteegebundene Bundesregierung Bierlein (Juni 2019 bis Jänner 2020).

auf – d.h. sie waren in den Kabinetts der sie später ernennenden Minister:innen tätig. Nach 2010 sinkt dieser Anteil auf rund ein Drittel.

SCs mit parteipolitisch konträrer – zum ernennenden Regierungsmitglied – Kabinetts Erfahrung sind ein seltenes Phänomen. Etwas höhere Anteile sind in den Jahren nach 2000 und (schwächer) nach 2017 zu verzeichnen. Auf die Regierungswechsel dieser Jahre (jeweils von SPÖ–ÖVP zu ÖVP–FPÖ, 2020 dann zu ÖVP–Grüne) folgen in etwas erhöhtem Ausmaß Bestellungen, die nicht rein parteipolitischer Logik folgen. Teilweise handelt es sich dabei aber um Personen, die in verschiedenfarbigen Kabinetts Erfahrung gesammelt haben (und die daher ebenso in der Grafik unter „andere Partei“ enthalten sind).

Auch die Längsschnittdarstellung in Abbildung 1 bestätigt somit die Logik der Parteibindung als den primären Erklärungsfaktor. Persönliche Bindung und die allgemeine Nachfrage nach politischer Expertise sind empirisch deutlich weniger relevant.

Weitere Evidenz für die Parteibindungs-Hypothese ergibt sich, wenn man die parteipolitischen Muster untersucht, die sich aus den Ernennungen von Personen mit Kabinetts Erfahrung ergeben. Abbildung 2 zeigt den Anteil an SCs mit Erfahrung in Kabinetts von ÖVP-, SPÖ- und FPÖ-Minister:innen im Zeitverlauf. Während in der Phase vor 2000 der Anstieg von SCs mit Kabinetts

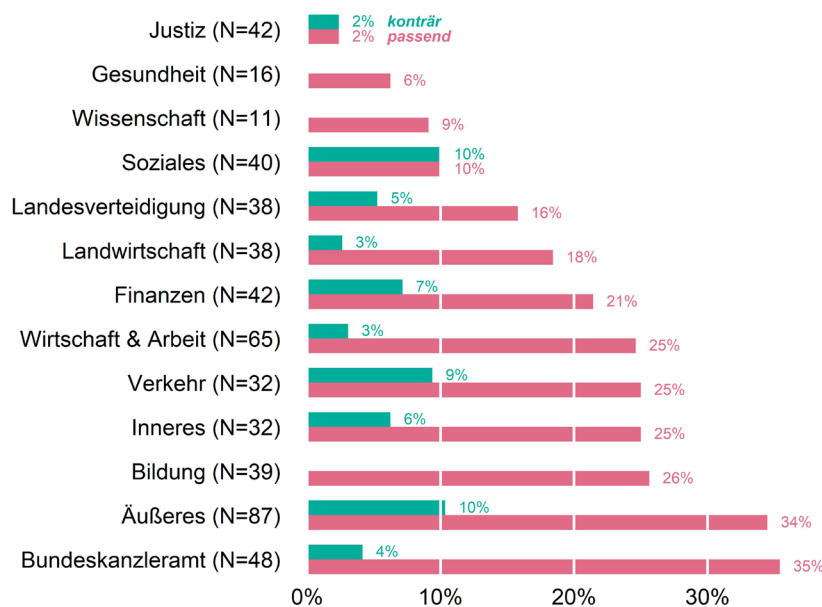
erfahrung stärker auf Personen aus SPÖ-Kabinetts zurückgeht, steigt der Anteil von SCs mit ÖVP-Kabinetts Erfahrung erst nach dem Wiedereintritt der ÖVP in der Bundesregierung 1987 stark an – mit wenigen Ausreißern kontinuierlich bis 2023. Der Anteil von SCs aus roten Kabinetts nimmt nach dem Ausscheiden der SPÖ aus der Bundesregierung im Jahr 2000 deutlich ab, stabilisiert sich mit ihrem Wiedereintritt ab 2007 und geht erst nach ihrem neuerlichen Gang in die Opposition weiter zurück. Auch die (schwächeren) Anstiege der blauen Linie fallen zumeist in Perioden einer FPÖ-Regierungsbeteiligung.¹⁰ Anhand dieser Muster wird deutlich, dass Parteibindung ein wesentlicher Erklärungsfaktor für die Besetzung von Sektionsleitungen ist.

Im Jahr 2023 sind somit rund 30% aller Sektionsleitungen mit Personen mit ÖVP-Kabinetts Erfahrung besetzt, rund ein Zehntel entfällt auf Personen mit SPÖ-Kabinetts Erfahrung. Personen aus FPÖ-Ministerbüros tauchen nur vereinzelt und vor allem zu Zeiten von FPÖ-Regierungsbeteiligungen in SC-Funktionen auf. Aus den Kabinetts grüner Minister:innen haben bis 2023 keine Personen ihren Weg in Sektionsleitungen gefunden.¹¹

¹⁰ Der Bruch zwischen FPÖ und BZÖ im April 2005 wurde hier aus Gründen der einfacheren Darstellung nicht abgebildet. Zudem bestand in der Bundesregierung trotz Parteispaltung hohe personelle Kontinuität.

¹¹ Eine frühere Kabinettsmitarbeiterin der Bundesministerin Leonore Gewessler wurde nach dem Beobachtungszeitraum – nämlich per 19.

Abbildung 3: Anteil an Sektionschef:innen mit parteipolitisch passender und konträrer Kabinetts Erfahrung nach Ressortbereich



Anmerkung: N entspricht der Anzahl der SCs im Zeitraum 1970–2023. Nur Ressortbereiche mit N>10 im Beobachtungszeitraum inkludiert.

Nachdem die empirischen Muster bisher klar Parteibindung als dominante Erklärung für Besetzungen von Sektionsleitungen mit Kabinettspersonal stützen, werden in einem explorativen Schritt noch Unterschiede nach Ressorts untersucht. Diese Auswertung geht zwar über die Hypothesen hinaus, die im Theorieteil formuliert wurden, dennoch könnte dieser horizontale Vergleich wichtige Anhaltspunkte für weiterführende Hypothesenbildung zur Erklärung von Politisierungsmustern in der Spitzenverwaltung liefern.

Für die Darstellung werden parteipolitisch passende (d.h. Ernennung durch die Partei, für deren Minister:in die Person im Kabinett tätig war) und parteipolitisch konträre (d.h. Ernennungen von Personen, die für eine:n Minister:in einer anderen Partei im Kabinett tätig war) Besetzungen pro Ressortbereich¹² ermittelt.

Abbildung 3 zeigt, dass die Präsenz von SCs mit Kabinetts Erfahrung im Bundeskanzleramt und im Außenministerium am stärksten ausgeprägt ist, gefolgt von den Ressortbereichen Bildung, Inneres, Verkehr sowie Wirtschaft und Arbeit. Im Gegensatz dazu ist die Ernennung von SCs mit parteipolitisch passender Kabinetts-

erfahrung im Justiz-, Gesundheits-, Wissenschafts- und Sozialministerium eher selten.¹³

Ein Erklärungsfaktor könnten fachspezifisch höhere Qualifikationsanforderungen sein: So wird für Sektionsleitungen im Bundesministerium für Justiz in der Regel eine Richteramtprüfung vorausgesetzt, wodurch der Personenkreis an möglichen Sektionsleiter:innen deutlich eingeschränkt wird. Dadurch werden Übertritte aus den politischen Kabinetten in die Sektionsleitungen erschwert. Allerdings trifft Ähnliches auf das Außenministerium zu, wo das *Préalable* (Aufnahmeverfahren für den auswärtigen Dienst) als Anforderung üblich ist und dennoch die Politisierung ein hohes Niveau erreicht. Das könnte aber auch Ausdruck der im Außenministerium üblichen Besetzung von Kabinetten mit Verwaltungspersonal sein, das später vom Stab zurück in die Linie wechselt. Die hohen Anteile im Bundeskanzleramt und Außenministerium sprechen auch dafür, dass in politisch besonders sensiblen Bereichen die politische Erfahrung (bzw. parteipolitische Verortung) von SCs überdurchschnittlich viel Gewicht hat.

Für die verbleibenden Unterschiede zwischen den Ressorts drängen sich ansonsten keine offensichtlichen

August 2024 – zur Leiterin der Sektion Mobilität im Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie bestellt.

¹² Die Bundesministerien wurden zur einfacheren Darstellung zu Ressortbereichen zusammengefasst. Zum Beispiel umfasst der Bereich Landwirtschaft das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft, das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, das Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus und das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus.

¹³ Durch die Zusammenfassung in Ressortbereiche sind bestimmte Ministerien nicht immer als eigene Kategorie ausgewiesen. Den in den wechselnden Bezeichnungen der Ministerien stabileren Bereichen wurde dabei der Vorrang gegeben. Zum Beispiel umfasst der Ressortbereich Gesundheit nur Ministerien, die für Gesundheit, aber nicht gleichzeitig für Soziales zuständig waren (jene finden sich unter Soziales). Genauso firmieren unter Wissenschaft nur jene Ministerien, die für Wissenschaft, aber nicht gleichzeitig für Bildung oder Verkehr zuständig waren (etc.).

Erklärungen auf. Weder die relative Bedeutung des jeweiligen Ressorts noch seine parteipolitische Führung oder die Häufigkeit von politischem Wechsel in der Führung scheinen stark mit dem Ausmaß an Politisierung durch die Ernennung ehemaliger Kabinettsmitarbeiter:innen zu korrelieren.

6. Diskussion und Schlussfolgerungen

Sektionsleiter:innen gehören zu den einflussreichsten Akteur:innen in der Bundesverwaltung, sowohl im Bereich der Politikgestaltung als auch in der Vollziehung bestehenden Rechts. Als (oft) ranghöchste Führungskräfte der Ministerialverwaltung üben sie nicht nur Einfluss über die ihnen unterstellten Sektionen aus, sondern bilden auch die Schnittstelle zur politischen Ebene. Der vorliegende Beitrag zeigt zum ersten Mal das Ausmaß und die Ausformung der Politisierung von Sektionsleitungen durch die Besetzung mit ehemaligen Kabinettsmitarbeiter:innen – ein Phänomen, das schon bisher auf öffentliche Kritik in Medien und Wissenschaft gestoßen ist (Jablonek 2023, 215–217), aber noch nicht umfassend empirisch untersucht wurde.

Die Untersuchung aller 547 Sektionsleiter:innen zwischen 1970 und 2023 zeigt, dass der Anteil von Personen mit Kabinetts Erfahrung von rund 10 auf rund 40 Prozent angestiegen ist. Besonders ausgeprägt sind derartige Ernennungen im Bundeskanzleramt und im Außenministerium, während die Ressorts Justiz und Gesundheit davon wenig betroffen sind. Im Beobachtungszeitraum gehen die meisten Ernennungen von Kabinettspersonal auf SC-Stellen vor 2000 auf das Konto der SPÖ, ab 2000 auf jenes der ÖVP. Nur wenige Stellen wurden mit Personen aus FPÖ-Ministerbüros besetzt.

Die Besetzungsmuster zeigen eine deutliche Tendenz Richtung Parteibindung als vorrangiger Motivation. Bei 121 von 146 Sektionsleiter:innen (83%) mit Kabinetts Erfahrung stimmte die Kabinettspartei mit jener des ernennenden Regierungsmitglieds überein. Persönliche Bindung (Kabinettsminister:in entspricht ernennendem/r Minister:in) war hingegen nur in 38 Fällen zu beobachten. Die Dominanz parteipolitisch passender Bestellungen spricht auch gegen die Hypothese, dass die politische Expertise von Kabinettsmitarbeiter:innen im Allgemeinen – also unabhängig von ihrer Parteinähe – eine zentrale Rolle spielt. Wenn, dann ist politische Expertise ein der Parteinähe untergeordnetes Kriterium.

Die vorliegende Arbeit zeigt also, dass die Politisierung der Spitzenverwaltung in den Bundesministerien durch das Einfallstor Ministerkabinett deutlich zugenommen hat. Mögliche Ursachen für diese Entwicklung können mit den hier aufbereiteten Daten nicht ergründet werden – im Folgenden sollen aber einige plausible Hypothesen skizziert werden:

Zum einen hat sich die Größe der Kabinette massiv erhöht – ein Trend, den schon Liegl/Müller (1999, 102) für den Zeitraum 1970–95 dokumentiert haben. In den Jahren 1970 bis 2023 ist die Personalstärke der Ministerbüros vom mittleren zweistelligen Bereich auf weit über 200¹⁴ angewachsen. In derselben Zeit hat sich die mittlere Amtsdauer von Minister:innen deutlich verringert und Regierungswechsel sind häufiger geworden. Alle diese Entwicklungen sorgen für größere Personalfuktuation in den Stäben der Regierungsmitglieder, wodurch eine wachsende Zahl an Personen häufiger auf der Suche nach neuen Karrierestationen ist. Somit steigt potenziell die Nachfrage vonseiten des Personals in den Kabinetten nach Übernahme in die Verwaltung.

Zum Zweiten könnte die 1994 beschlossene Befristung von SC-Funktionen auf fünf Jahre ein Katalysator für die starke Zunahme von Kabinetts-Besetzungen ab den späten 1990ern und frühen 2000ern gewesen sein. Die Möglichkeit, Sektionsleitungen öfter neu zu besetzen, schafft zumindest der Theorie nach Gelegenheiten für mehr Politisierung.

Drittens kann ein begonnener Trend zur Politisierung sich selbst verstärken. Eine solche „Spirale der Politisierung“ wurde wiederholt in der Literatur beschrieben (Derlien 2001; Meyer-Sahling 2008; Schwanke und Ebinger 2006). Werden Positionen vermehrt nach parteipolitischen Kriterien besetzt, dann haben Minister:innen, die neu in ein Ressort eintreten – vor allem, wenn sie einer anderen Partei als ihre Vorgänger:innen angehören – einen erhöhten Anreiz, leitende Verwaltungsfunktionen mit Vertrauensleuten ihrer Partei zu besetzen. Die strategisch optimale Antwort auf Politisierung ist demnach noch mehr Politisierung.

Mögliche Gegenmaßnahmen wurden bereits von der *Initiative Bessere Verwaltung* skizziert, unter anderem eine zahlenmäßige Begrenzung von Mitarbeiter:innen in Kabinetten, klare Qualifikationserfordernisse, ein Code of Conduct, eine Cooling-off-Phase vor einer möglichen Übernahme in die Verwaltung, eine Reform der Fünfjahresbefristung von Sektionsleiter:innen, oder die Entsendung externer Expert:innen in Personalkommissionen.¹⁵

Zumindest manche dieser Vorschläge finden sich im Regierungsprogramm 2025 wieder: So soll ein Verhaltenskodex für Kabinettsmitarbeiter:innen eingeführt werden, mehr Transparenz bei Postenbesetzungen in der Bundesverwaltung geschaffen werden und eine Stärkung unabhängiger Elemente in Personalkommissionen erfolgen. Ob diese Pläne zur Umsetzung

¹⁴ Per 21.10.2025 waren im Online-Verzeichnis der Bundesverwaltung (<https://www.oesterreich.gv.at/de/ldap/>) 284 Personen in Kabinetten von Regierungsmitgliedern und Staatssekretär:innen gelistet. Auf Basis jener Kabinette, die Sekretariatspersonal gesondert ausweisen, wurde der Sekretariatsanteil insgesamt auf knapp 50 Personen geschätzt. Daraus ergibt sich – ohne Sekretariatspersonal gerechnet – eine Schätzung von über 230 Kabinettsmitarbeiter:innen

¹⁵ Siehe https://bessereverwaltung.at/wp-content/uploads/2023/02/IBV_Gesamtdokument.pdf, abgerufen am 14. März 2025.

gelingen und, wenn ja, ob sie den hier dokumentierten Trend zur Politisierung von Spitzenfunktionen der Verwaltung dämpfen können, müssen zukünftige empirische Analysen zeigen.

Die hier vorgelegte Analyse zeigt zusätzlich auf, dass das Ausmaß an Politisierung stark zwischen Ressorts variiert, zumindest im Justizministerium dürfte das auf höhere Qualifikationsanforderungen zurückzuführen sein. Somit könnte es zielführend sein zu ergründen, ob sich Best-Practice-Rezepte aus den weniger politisierten Bundesministerien (etwa stärker standardisierte Vorgaben für Stellenausschreibungen) in jene mit höherer Anfälligkeit für SC-Besetzungen durch Kabinettspersonal transferieren lassen.

Literatur

- Askim, Jostein/Rune Karlsen/Kristoffer Kolltveit (2017), Political Appointees in Executive Government: Exploring & Explaining Roles Using a Large-n Survey in Norway, in: *Public Administration*, Vol. 95(2), 342–358, Internet: <https://doi.org/10.1111/padm.12272>.
- Bach, Tobias/Gerhard Hammerschmid/ Lorenz Löffler (2020), More Delegation, More Political Control? Politicization of Senior-Level Appointments in 18 European Countries, in: *Public Policy and Administration*, Vol. 35(1), 3–23, Internet: <https://doi.org/10.1177/0952076718776356>.
- Bendor, Jonathan/Amihai Glazer/Thomas Hammond (2001), Theories of Delegation, in: *Annual Review of Political Science*, Vol. 4(1), 235–269, Internet: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.235>.
- Biegelbauer, Peter/Erich Griefler (2009), Politische Praktiken von MinisterialbeamtenInnen im österreichischen Gesetzgebungsprozess, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 38(1), 61–77, Internet: <https://doi.org/10.15203/ozp.666.vol38issi>.
- Boräng, Frida/Agnes Cornell/Marcia Grimes/Christian Schuster (2018), Cooking the Books: Bureaucratic Politicization and Policy Knowledge, in: *Governance*, Vol. 31, 7–26, Internet: <https://doi.org/10.1111/gove.12283>.
- Bußjäger, Peter (2019), Der Generalsekretär und das Bundesministerium, in: *Journal für Rechtspolitik*, Vol. 27(1), 34–39, Internet: <https://doi.org/10.33196/jrp201901003401>.
- Christensen, Jørgen G./Robert Klemmensen /Niels Opstrup (2014), Politicization and the Replacement of Top Civil Servants in Denmark, in: *Governance*, Vol. 27(2), 215–241, Internet: <https://doi.org/10.1111/gove.12036>.
- Connaughton, Bernadette (2010), 'Glorified Gofers, Policy Experts or Good Generalists': A Classification of the Roles of the Irish Ministerial Adviser, in: *Irish Political Studies*, Vol. 25(3), 347–369, Internet: <https://doi.org/10.1080/07907184.2010.497636>.
- Connaughton, Bernadette (2015), Navigating the Borderlines of Politics and Administration: Reflections on the Role of Ministerial Advisers, in: *International Journal of Public Administration*, Vol. 38(1), 37–45, Internet: <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.952820>.
- Dahlström, Carl/Mikael Holmgren (2019), The Political Dynamics of Bureaucratic Turnover, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 49(3), 823–836, Internet: <https://doi.org/10.1017/S0007123417000230>.
- De Visscher, Christian/Heidi Houlberg Salomonsen (2013), Explaining Differences in Ministerial ménages à trois: Multiple Bargains in Belgium and Denmark, in: *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 79(1), 71–90, Internet: <https://doi.org/10.1177/0020852312467615>.
- Derlien, Hans-Ulrich (2001), Personalpolitik nach Regierungswechseln, in: *Derlien, Hans-Ulrich/Murswieck, Axel (Hrsg.), Regieren nach Wahlen*, Opladen: Leske + Budrich, 39–57.
- Enderle-Burcel, Gertrude/Michaela Follner (1997), Diener vieler Herren: Biographisches Handbuch der Sektionschefs der Ersten Republik und des Jahres 1945, Wien: Dokumentationsarchiv des österreichischen Widerstandes & Österreichische Gesellschaft für historische Quellenstudien.
- Ennser, Benedikt (2024), Institutionelle Aspekte der Energie-Legistik – Recht und Praxis, Kritik und Verbesserungsvorschläge, in: Johannes Kepler Universität Institut für Umweltrecht (Hrsg.), *Energiewende – Anlagen, Leitungen und Speicher. Jahrbuch des Österreichischen und Europäischen Umweltrechts 2024*, Wien: Manz, 75–86.
- Ennser-Jedenastik, Laurenz (2013), Die parteipolitische Besetzung von Spitzenfunktionen in österreichischen Staatsunternehmen: eine quantitative Analyse, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 42(2), 125–143, Internet: <https://doi.org/10.15203/ozp.96.vol42iss2>.
- Ennser-Jedenastik, Laurenz (2014a), Political Control and Managerial Survival in State-Owned Enterprises, in: *Governance*, Vol. 27(1), 135–161, Internet: <https://doi.org/10.1111/gove.12023>.
- Ennser-Jedenastik, Laurenz (2014b), The Politics of Patronage and Coalition: How Parties Allocate Managerial Positions in State-Owned Enterprises, in: *Political Studies*, Vol. 62(2), 398–417, Internet: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12031>.
- Fehr, Ernst/Alexander Van der Bellen (1982), Aufsichtsräte in öffentlichen Unternehmen: Skizzen zur politischen Ökonomie Österreichs, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Vol. 5(2), 123–150.

- Flinders, Matthew/Felicity Matthews (2010), Think Again: Patronage, Governance and the Smarter State, in: *Policy & Politics*, Vol. 38(4), 639–656, Internet: <https://doi.org/10.1332/030557310X539315>.
- Gratz, Wolfgang (2011), Und sie bewegt sich doch. Entwicklungstendenzen in der Bundesverwaltung, Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- Heindl, Waltraud (2013a), Gehorsame Rebellen: Bürokratie und Beamte in Österreich. Band 1: 1780–1848, Wien: Böhlau Verlag.
- Heindl, Waltraud (2013b), Josephinische Mandarine: Bürokratie und Beamte in Österreich. Band 2: 1848–1914, Wien: Böhlau Verlag.
- Huber, John D. (2000), Delegation to Civil Servants in Parliamentary Democracies, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 37(3), 397–413, Internet: <https://doi.org/10.1023/A:1007033306962>.
- Huber, John D./Charles R. Shipan (2006), Politics, Delegation, and Bureaucracy, in: Goodin, Robert E. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, 256–272.
- Hustedt, Thurid/Kristoffer Kolltveit /Heidi Houlberg Salomonsen (2017), Ministerial Advisers in Executive Government: Out from the Dark and into the Limelight, in: *Public Administration*, Vol. 95(2), 299–311, Internet: <https://doi.org/10.1111/padm.12329>.
- Jabloner, Clemens (2023), Der Niedergang der österreichischen Bundesministerien, in: Hofmann, Rainer/Sven Hölscheidt /Philipp Mörth /Jürgen Pirker/Magdalena Pöschl/Ewald Wiederin (Hrsg.), *Festschrift für Franz Merli*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 211–226.
- Kneucker, Raoul (2020), Bürokratische Demokratie, demokratische Bürokratie: Ein Kommentar zu Struktur, Gestalt und System der Bürokratie in Europa, Wien: Böhlau Verlag.
- Kopecký, Petr/ Peter Mair/Maria Spirova (Hrsg.) (2012), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Korom, Philipp (2012), Kein Ende der „Österreich AG“? Über die Beständigkeit eines koordinierten Unternehmensnetzwerkes in Zeiten von Privatisierung und Internationalisierung, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 41(2), 141–160, Internet: <https://doi.org/10.15203/ozp.574.vol41iss2>.
- Korom, Philipp (2014), Politisierte Aufsichtsräte? Über die Entwicklung personeller Verflechtungen von Wirtschaft und Politik in Österreich (1989–2011), in: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, Vol. 39(1), 1–22, Internet: <https://doi.org/10.1007/s11614-014-0112-z>.
- Lewis, David E. (2010), *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Liegl, Barbara/Wolfgang C. Müller (1999), Senior Officials in Austria, in: Page, Edward C./Wright, Vincent (Hrsg.), *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*, Oxford: Oxford University Press, 90–120.
- LSE GV314 Group (2012), New Life at the Top: Special Advisers in British Government, in: *Parliamentary Affairs*, Vol. 65(4), 715–732, Internet: <https://doi.org/10.1093/pa/gss011>.
- Meyer, Renate E./Markus A. Höllerer/Stephan Leixnering (2018), A Question of Value(s): Political Connectedness and Executive Compensation in Public Sector Organizations, in: *International Public Management Journal*, Vol. 21(3), 477–500, Internet: <https://doi.org/10.1080/10967494.2015.1094162>.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2008), The Changing Colours of the Post-Communist State: The Politicisation of the Senior Civil Service in Hungary, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 47(1), 1–33, Internet: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00717.x>.
- Müller, Wolfgang C. (1988), Privatising in a Corporatist Economy: The Politics of Privatisation in Austria, in: *West European Politics*, Vol. 11(4), 101–116, Internet: <https://doi.org/10.1080/01402388808424712>.
- Müller, Wolfgang C. (1990), Party Patronage in Austria: Theoretical Considerations and Empirical Findings, in: Pelinka, Anton/ Fritz Plasser (Hrsg.), *The Austrian Party System*, London: Routledge, 327–356.
- Müller, Wolfgang C. (1994a), The Development of Austrian Party Organizations in the Post War Period, in: Katz, Richard S./Peter Mair (Hrsg.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London: Sage Publications, 51–79.
- Müller, Wolfgang C. (1994b), Models of Government and the Austrian Cabinet, in: Laver, Michael/Kenneth A. Shepsle (Hrsg.), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge: Cambridge University Press, 15–34.
- Müller, Wolfgang C. (2000), Political Parties in Parliamentary Democracies: Making Delegation and Accountability Work, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 37(3), 309–333, Internet: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00515>.
- Müller, Wolfgang C. (2007), The Changing Role of the Austrian Civil Service: The Impact of Politicisation, Public Sector Reform, and Europeanisation, in: Page, Edward C./Vincent Wright (Hrsg.), *From the Active to the Enabling State: The Changing Role of Top Officials in European Nations*, London: Palgrave Macmillan, 38–62.
- Ng, Yee-Fui (2020), Political Advisers in the Executive Branch, in: Andeweg, Rudy B./Robert Elgie/Ludger Helms/Juliet Kaarbo/Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Political Executives*, Oxford: Oxford University Press, 501–521.

- Öhberg, Patrik/Peter Munk Christiansen/Birgitta Niklasson (2017), Administrative Politicization or Contestability? How Political Advisers Affect Neutral Competence in Policy Processes, in: *Public Administration*, Vol. 95(1), 269–285, Internet: <https://doi.org/10.1111/padm.12253>.
- Panizza, Francisco/B. Guy Peters/Conrado R. Ramos Larraburu (2019), Roles, Trust and Skills: A Typology of Patronage Appointments, in: *Public Administration*, Vol. 97(1), 147–161, Internet: <https://doi.org/10.1111/padm.12560>.
- Peters, B. Guy/Jon Pierre (2004), Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences, in: Peters, B. Guy/Jon Pierre (Hrsg.), *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, London; New York: Routledge, 13–25.
- Schnapp, Kai-Uwe (2001), Politisches Einflusspotenzial von Regierungsbürokratien in OECD-Ländern, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Vol. 5/2001, 14–22.
- Schnapp, Kai-Uwe (2004), Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse, Opladen: Leske + Budrich.
- Schwanke, Katja/Falk Ebinger (2006), Politisierung und Rollenverständnis der deutschen administrativen Elite 1970 bis 2005. Wandel trotz Kontinuität, in: Bogumil, Jörg/Werner Jann/Frank Nullmeier (Hrsg.), *Politik und Verwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 227–249.
- Seibel, Wolfgang (2016), *Verwaltung verstehen: Eine theoriegeschichtliche Einführung*, Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Shaw, Richard (Hrsg.) (2023), *Handbook on Ministerial and Political Advisers*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Stiefel, Dieter (2011), *Verstaatlichung und Privatisierung in Österreich: Illusion und Wirklichkeit*, Wien: Böhlau Verlag.
- Strøm, Kaare (2000), Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 37, 261–289, Internet: <https://doi.org/10.1023/A:1007064803327>.
- Treib, Oliver (2012), Party Patronage in Austria: From Reward to Control, in: Kopecký, Petr/Peter Mair/Maria Spirova (Hrsg.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 31–51.
- Veit, Sylvia (2024), *Politisch-administrative Eliten in Deutschland. Sozialprofile und Karriereverläufe seit dem Kaiserreich unter besonderer Berücksichtigung der NS-Zeit*, Berlin: Gebr. Mann Verlag.
- Veit, Sylvia/Simon Scholz (2016), Linking Administrative Career Patterns and Politicization: Signalling Effects in the Careers of Top Civil Servants in Germany, in: *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 82(3), 516–535, Internet: <https://doi.org/10.1177/0020852314564310>.
- Weber, Fritz (2011), Verstaatlichung und Privatisierung in Österreich 1946–1986, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Vol. 34(2), 126–147, Internet: <https://doi.org/10.5771/0344-9777-2011-2-126>.
- Welan, Manfred (2000), *Der österreichische Bundeskanzler. WPR Diskussionspapier Nr. 81-R-2000*, Wien: Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, Universität für Bodenkultur Wien.
- West, William F. (2005), Neutral Competence and Political Responsiveness: An Uneasy Relationship, in: *Policy Studies Journal*, Vol. 33(2), 147–160, Internet: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2005.00099.x>.
- Wiederin, Ewald (2019), Die Generalsekretäre in der Bundesverwaltung: Geschichtliche Entwicklung und rechtliche Stellung, in: Jabloner, Clemens/András Jakab/Lando Kirchmair/Otto Pfersmann/Ewald Wiederin (Hrsg.), *Scharfsinn im Recht*, Wien: Jan Sramek Verlag, 235–246.
- Zelger, Sabine (2009), *Das ist alles viel komplizierter, Herr Sektionschef! Bürokratie-Literarische Reflexionen aus Österreich*, Wien: Böhlau Verlag.