

Laurenz Ennser-Jedenastik

Die parteipolitische Besetzung von Spitzenfunktionen in österreichischen Staatsunternehmen: Eine quantitative Analyse¹

Schlüsselwörter: Postenbesetzungen, Patronage, Staatsunternehmen, Österreich

Die vorliegende Arbeit präsentiert die erste umfassende quantitative Analyse von parteipolitischen Postenbesetzungen in österreichischen Staatsunternehmen. Die Datengrundlage bildet eine Erhebung der Parteibindungen von sämtlichen 1242 Personen, die zwischen 1995 und 2010 in die Vorstände, Geschäftsführungen und Aufsichtsräte von mehrheitlich bundeseigenen Kapitalgesellschaften berufen wurden. Die multivariate Analyse zeigt, dass die Zusammensetzung der Regierung, die ministerielle Verantwortlichkeit einzelner Parteien, die Unternehmensgröße und die Wichtigkeit der zu besetzenden Position im Unternehmen einen signifikanten Einfluss auf die Ernennung parteinaher Personen haben.

Political Appointments to State-Owned Enterprises in Austria: A Quantitative Analysis

Keywords: political appointments, patronage, state-owned enterprises, Austria

This paper presents the first comprehensive quantitative analysis of patronage appointments in Austrian state-owned enterprises. It is based on data on the nominations of 1242 individuals to managerial boards in corporations that were majority-owned by the Austrian federal government between 1995 and 2010. The multivariate models show that the composition of government, ministerial partisanship, the size of corporations and the importance of the individual posts are significant determinants of patronage appointments.

Laurenz Ennser-Jedenastik
Universität Wien, Institut für Staatswissenschaft
Pratergasse 9/E10, 1090 Wien
E-Mail: laurenz.ennser@univie.ac.at

Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP), 42. Jg. (2013) H. 2, 125–143

1. Einleitung

Die direkte Einflussnahme politischer Parteien auf Unternehmen im Eigentum des Staates ist eine Konstante der österreichischen Politik nach 1945. Die stark ausgeprägte Durchdringung gesellschaftlicher Institutionen vor allem durch die beiden Großparteien (SPÖ und ÖVP) findet damit ihre Fortsetzung im ökonomischen Sektor. Besondere Bedeutung hatte dieses Phänomen aufgrund des im internationalen Vergleich außergewöhnlichen Umfangs staatlicher Kontrolle über wirtschaftliche Aktivitäten (OECD 1985). Durch die Verstaatlichungsgesetze der frühen Nachkriegsjahre² gingen praktisch die gesamten Industrien in den Bereichen Eisen- und Stahlherzeugung, Kohlebergbau, Mineralölwirtschaft, Stromerzeugung und Bankwesen ins öffentliche Eigentum über. In den 70er-Jahren waren 13% der österreichischen Erwerbstätigen in öffentlichen Unternehmen beschäftigt – ein Rekordwert unter den westlichen Industrienationen (Pathirane/Blades 1982, 273). Die enorme Größe des verstaatlichten Sektors bot den Regierungsparteien nicht nur Patronage-Ressourcen als Mittel zur Wählermobilisierung (Müller 1989, 335f.), sondern schuf auch die Notwendigkeit politischer Kontrolle, in aller Regel über die (proportionale) Besetzung von Vorständen und Aufsichtsräten (Dobler 1983, 327ff.).

Obwohl ein großer Teil der verstaatlichten Industrie im Laufe der vergangenen drei Jahrzehnte privatisiert oder aufgelöst wurde (Obinger 2006; Stiefel 2011), kommt staatlichen Unternehmen in Österreich weiterhin hohe Bedeutung in der Organisation des öffentlichen Sektors zu. Im Vergleich mit anderen OECD-Staaten liegt Österreich beim Anteil der Staatsunternehmen an der gesamten Wirtschaftsleistung immer noch im Spitzenfeld (OECD 2005, 25). Im Zusammenhang mit der Tatsache, dass die parteipolitische Einflussnahme auf den gesamten öffentlichen Sektor noch immer ein empirisch relevantes Phänomen darstellt (Treib 2012), bleibt die umfassende Untersuchung der Besetzung von Spitzenfunktionen in Staatsunternehmen daher von besonderem Interesse.

Der vorliegende Artikel liefert dazu die erste systematische quantitative Analyse. Die Untersuchung umfasst über 1200 Besetzungen von Aufsichtsrats- und Vorstandsposten in 87 Kapitalgesellschaften, die zwischen 1995 und 2010 in mehrheitlichem Bundeseigentum standen. Ein besonderes Novum stellt die Erfassung von Parteizugehörigkeiten für sämtliche Individuen dar, wodurch die Effekte wechselnder Regierungszusammensetzungen und ministerieller Zuständigkeiten erstmals präzise dargestellt werden können.

Der folgende Abschnitt formuliert auf Basis zweier Literaturstränge (Forschung zu Parteipatronage sowie Principal-Agent-Modelle aus der Delegationsforschung) eine Reihe an Hypothesen, die die Richtschnur für die statistische Analyse bilden. Danach wird die Datensammlung erläutert und eine deskriptive Vorstellung des empirischen Materials vorgenommen. Im Anschluss erfolgt die statistische Analyse der Daten mithilfe multinomial logistischer Regressionsmodelle. Zusätzlich werden die Effekte der wichtigsten unabhängigen Variablen gesondert dargestellt. Der letzte Abschnitt resümiert und zieht Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen der Analyse.

2. Theoretischer Rahmen und Hypothesen

Zur Erklärung von parteipolitischen Besetzungen von Spitzenfunktionen in öffentlichen Unternehmen lassen sich verschiedene theoretische Ansätze heranziehen, die allerdings oft zu praktisch identischen empirischen Implikationen hinführen.

2.1 Parteienpatronage als Tauschbeziehung zwischen Parteien und Individuen

Aus dem Blickwinkel der Patronage-Literatur sind Positionen in öffentlichen Unternehmen Güter, die in einem asymmetrischen, partikularistischen Tauschgeschäft von Parteien (oder ihren VertreterInnen) an ihre KlientInnen (z.B. WählerInnen oder Parteimitglieder) ausgehändigt werden (Müller 2006, 189). Im Gegenzug werden von den KlientInnen bestimmte Leistungen erbracht, etwa die Stimmabgabe bei einer Wahl, der Beitritt zu einer Partei oder andere Formen praktizierter Loyalität. Da es sich bei Funktionen in Staatsunternehmen naturgemäß um öffentliche Ressourcen handelt, widerspricht ihre partikularistische Vergabe dem Weber'schen Ideal einer wertneutralen Organisation des Verwaltungsapparates. Unter diesem Gesichtspunkt ist Parteienpatronage in aller Regel als ein pathologisches Phänomen und als Indikator für wenig entwickelte politische Systeme betrachtet worden (Bearfield 2009, 67; Richards 1963, 247–58).

Die jüngere Patronage-Literatur nimmt eine stärker empirisch geprägte Position ein und benutzt eine engere Definition von Parteienpatronage. Um eine stärkere konzeptuelle Abgrenzung zu Phänomenen wie Klientelismus (definiert als Tausch öffentlicher Ressourcen gegen WählerInnenstimmen) und Korruption (das Treffen politischer Entscheidungen zum Zweck privater Bereicherung) zu schaffen, wird Patronage als die Kapazität von Parteien zur Vergabe von Positionen im staatlichen oder halbstaatlichen Bereich verstanden (Kopecký/Mair 2012, 8; siehe auch Kopecký/Scherlis 2008; Kopecký et al. 2008). Dabei wird eine grundsätzliche Unterscheidung bezüglich der Motivation der handelnden politischen AkteurInnen getroffen. Patronage kann demnach zum Zweck der Belohnung (*reward*) oder mit dem Ziel der Einflussnahme (*control*) erfolgen (oder beide Absichten verfolgen). Eine ähnliche konzeptuelle Unterscheidung, nämlich zwischen Herrschafts- und Versorgungspatronage, findet sich schon bei Eschenburg (1961, 12).

Damit soll verdeutlicht werden, dass der Zweck der Einflussnahme auf Entscheidungen im öffentlichen Bereich natürlich vor allem für jene Besetzungen relevant ist, die den zu Ernennenden ein gewisses Maß an Gestaltungsmöglichkeiten garantieren. Dies ist bei Spitzenfunktionen in Staatsunternehmen zweifellos der Fall, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß.

2.2 Parteilpolitische Postenbesetzungen als Lösung eines Delegationsproblems

Die Einflussnahme auf Entscheidungen im öffentlichen Sektor ist auch die zentrale Motivation, die die großteils US-amerikanische Literatur zur bürokratischen Delegation für die Besetzung von wichtigen Positionen mit parteinahen Personen anführt. Jede Delegation von Aufgaben von einem *principal* an einen *agent* (z.B. von der Regierung an ein staatliches Unternehmen oder von der MinisterInnen- an die BeamtInnenebene) gesteht dem *agent* ein gewisses Maß an Freiheit bei der Umsetzung der gestellten Aufgaben zu. Da die Präferenzen der beiden Akteure nicht deckungsgleich sein müssen, birgt jede Delegation die Gefahr, dass der *agent* zugunsten seiner eigenen Vorstellungen von den Anweisungen des *principals* abweicht.

Aus dieser Logik erwächst ein zentrales Konzept der Delegationsliteratur: das *ally principle*. Je ähnlicher einander die Präferenzen von *principal* und *agent* sind, desto mehr Autonomie ist Ersterer bereit Letzterem zuzugestehen (Bendor et al. 2001, 254; Huber/Shipan 2006, 260). Im Kontext der vorliegenden Fragestellung lässt sich annehmen, dass Personen mit Zugehörigkeit zu einer bestimmten Partei ähnliche Präferenzen haben. Die Delegationsliteratur betrachtet die Ernennung von parteinahen Individuen folglich als Instrument zur Durchsetzung der – immerhin demokratisch legitimierten – Politikinhalt der Regierenden.

Es sei hier angeführt, dass die empirische Anwendung des *ally principles* sich zumeist auf die Erklärung des dem *agent* vom *principal* zugestandenen Autonomiegrades widmet (Huber/Shipan 2002; Wood/Bothe 2004), wobei in jüngerer Vergangenheit auch empirische Befunde darüber vorgelegt wurden, wie politische EntscheidungsträgerInnen mit der Besetzung von Positionen im öffentlichen Sektor versuchen, die Responsivität des Verwaltungsapparates zu erhöhen (Lewis 2008).

2.3 Hypothesen

Basierend auf den kurz angerissenen Theoriesträngen sollen nun spezifische Erwartungen für die Besetzung von Spitzenfunktionen in österreichischen Staatsunternehmen generiert werden. Die Hypothesen zielen jeweils auf die Erklärung von individuellen Postenbesetzungen ab, berücksichtigen aber Einflussfaktoren auf drei Ebenen: institutionelle politische Faktoren (Regierungszusammensetzung, ministerielle Verantwortung), unternehmensbezogene Faktoren (Größe und Organisationsform des Unternehmens) sowie funktionsbezogene Faktoren (Bedeutung der zu besetzenden Position im Unternehmen).

Die Patronage-Literatur versteht Positionen im staatlichen Sektor als organisatorische Ressourcen, die politischen AkteurInnen zur Verfügung stehen. Da primär die regierenden Parteien über diese Ressourcen verfügen können, ist zu erwarten, dass Positionen vor allem an jene Personen vergeben werden, die den in der Bundesregierung vertretenen Parteien nahestehen. Die erste Hypothese erfasst somit eine Annahme, die sich durch viele Beschreibungen und Analysen von Patronage in Österreich zieht (etwa Dobler 1983; Ennser-Jedenastik 2013a, 2013b; Fehr/Van der Bellen 1982; Müller 1988).

H1 Spitzenfunktionen werden eher an Individuen mit Naheverhältnis zu einer bestimmten Partei vergeben, wenn die betreffende Partei in der Regierung vertreten ist.

Diese Erwartung lässt sich aber nicht nur auf Basis der Patronage-Literatur, sondern auch aus dem Blickwinkel der Delegationsliteratur argumentieren. Da die regierenden Parteien staatliche Aufgaben nach ihren eigenen Präferenzen verrichtet sehen wollen, besetzen sie einflussreiche Positionen im öffentlichen Sektor mit Personen, die ein regierungsnahes ideologisches Profil aufweisen. Da aufgrund der großen Anzahl an zu besetzenden Positionen im öffentlichen Sektor³ die Überprüfung auf ideologische Kompatibilität aller möglichen KandidatInnen ein wenig praktikables Unterfangen darstellt, greifen PolitikerInnen auf das Parteilabel als Auswahlkriterium zurück. Dieses dient in repräsentativen Demokratien als einer der verlässlichsten *information shortcuts* in Bezug auf ideologische Grundhaltungen. Die Auswahl von SpitzenfunktionärInnen im öffentlichen Sektor nach Parteizugehörigkeit löst so das Problem der adversen Selektion in der Delegation von Staatsaufgaben von der politischen Ebene an den Staatsapparat (Huber 2000, 399).

Zahlreiche Beispiele belegen die vorrangige empirische Implikation dieser Annahme, nämlich dass Regierungswechsel eine erhöhte Wahrscheinlichkeit von personellen Veränderungen in den höheren Rängen des öffentlichen Sektors nach sich ziehen (Boyne et al. 2010; McCabe et al. 2008; Wood/Marchbanks 2008).

Die zweite Hypothese ist eine Spezifikation der ersten. In der parlamentarisch-demokratischen Delegationskette, die von den WählerInnen über die Abgeordneten, die Regierung und die

MinisterInnen zur Verwaltung verläuft (Müller 2000; Ström 2000, 2003), ist eine potenzielle Bruchstelle der Konflikt zwischen der Regierung als kollektivem Akteur und den einzelnen MinisterInnen (Andeweg 1997, 2000; Laver/Shepsle 1990, 1996). Alle österreichischen Regierungen der jüngeren Vergangenheit waren Koalitionen aus zwei Parteien. Somit liegt die Vermutung nahe, dass jene Personen bevorzugt in Spitzenfunktionen berufen werden, die ein Naheverhältnis zu der Partei haben, die für das betreffenden Staatsunternehmen ministeriell verantwortlich ist. Diese Erwartung ist nicht nur in der allgemeinen Bedeutung ministerieller Autonomie für die Regierungsarbeit in Österreich begründet (Müller 1994), sondern auch darin, dass die Eigentümerrechte an Kapitalbeteiligungen des Bundes in aller Regel von einem einzelnen Ministerium (in Ausnahmefällen von zwei Ministerien gemeinsam) ausgeübt werden, und somit auch die Besetzung von Aufsichtsräten und Geschäftsführungen in die Zuständigkeit der jeweiligen MinisterInnen fällt.⁴

H2 Spitzenfunktionen werden eher an Individuen mit Naheverhältnis zu einer bestimmten Partei vergeben, wenn diese Partei die ministerielle Verantwortlichkeit für das betreffende Unternehmen ausübt.

Aus Sicht der Patronage-Forschung wirft der Delegationskonflikt zwischen Regierung und MinisterInnen die Frage auf, ob die Loyalität der zu ernennenden Person einem kollektiven oder einem/r individuellen AkteurIn gilt. Der Begriff Parteienpatronage impliziert für gewöhnlich Loyalität gegenüber einer Partei, schließt jedoch nicht aus, dass partikularistische Beziehungen auch mit einzelnen PolitikerInnen bestehen können.⁵

Im Gegensatz zu den beiden ersten Hypothesen, die auf Regierungszusammensetzung und ministerielle Verantwortlichkeit abstellen, geht es im Folgenden nicht um die Frage, welche Faktoren eine *bestimmte* Partei bei der Postenvergabe begünstigen, sondern wodurch die Wahrscheinlichkeit der Ernennung *irgendeiner* parteinahen Person anstatt eines parteiungebundenen Individuums steigt. Dahinter steht die Annahme, dass der Effekt der nun behandelten Einflussgrößen unabhängig von der spezifischen Parteizugehörigkeit – also im Prinzip uniform über die Parteien – auftritt.

Die dritte Hypothese baut auf dem Argument auf, dass nicht alle Unternehmen im öffentlichen Sektor gleichbedeutend sind. Dementsprechend sind nicht alle zu besetzenden Positionen von gleicher Bedeutung, sondern ihr Wert als Tauschgut variiert.⁶ Für die Parteien in ihrer Rolle als Patron sind daher *ceteris paribus* Funktionen in größeren Unternehmen wertvollere Ressourcen als solche in kleineren, weil die entsprechende Gegenleistung der KlientInnen mit dem Wert des Tauschgutes steigt.

Aus Sicht der Delegationsliteratur sind Spitzenfunktionen in größeren Staatsbetrieben relevanter, weil in aller Regel die Bedeutung der an diese Unternehmen ausgelagerten Aufgaben größer ist. Somit haben policy-motivierte Parteien ein höheres Interesse daran, dass diese Unternehmen gemäß den Präferenzen ihrer *principals* agieren.

H3 Je größer das Unternehmen, desto eher werden Spitzenfunktionen an Personen mit Naheverhältnis zu einer Partei vergeben.

Die vierte Hypothese ist eine Umkehrung des oben diskutierten *ally principle*. Während gewöhnlich argumentiert wird, dass mit zunehmender Korrespondenz der Präferenzen von *principal* und *agent* Ersterer Letzterem mehr an Autonomie gewährt (Bendor et al. 2001; Huber/Shipan 2006,

260), lautet der Umkehrschluss, dass mit zunehmender formaler Unabhängigkeit eines Unternehmens die politisch Verantwortlichen stärkere Anreize zur Ernennung einer parteigebundenen Person haben. Die empirische Überprüfung dieser Annahme wird sich dabei an der Rechtsform der Unternehmen (GmbHs vs. Aktiengesellschaften) orientieren.

H4 Je geringer der formale Einfluss auf das Unternehmen, desto eher werden Spitzenfunktionen an Individuen mit Naheverhältnis zu einer Partei vergeben.

Zuletzt transferiert die fünfte Hypothese die Logik von H3 auf die Ebene einzelner Funktionen. Die Bedeutung von Positionen variiert demnach nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb von Spitzengremien in Staatsunternehmen. So kann z.B. zwischen Exekutiv- und Aufsichtsfunktionen unterschieden werden bzw. innerhalb von Aufsichtsräten auch nach Vorsitz und einfachen Mitgliedern. Für Parteien und PolitikerInnen ist es rational, diesen wichtigeren Positionen besonderes Augenmerk zukommen zu lassen.

H5 Je wichtiger die zu vergebende Position im Unternehmen, desto eher werden Individuen mit Naheverhältnis zu einer Partei ernannt.

Einschränkend ist hier anzumerken, dass für die Besetzungen von Vorständen und Geschäftsführungen die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die öffentliche Ausschreibung von Funktionen in Kapitalgesellschaften (BGBl. 521/1982) bzw. seit 1998 jene des Stellenbesetzungsgesetzes (BGBl. I Nr. 26/1998) gelten. Beide Gesetze schreiben vor, dass BewerberInnen für Exekutivfunktionen ausschließlich nach ihrer Eignung (z.B. fachliche Vorbildung, Berufserfahrung, organisatorische Fähigkeiten) auszuwählen sind. In der Praxis werden im Zuge der Ausschreibung solcher Führungspositionen zumeist auch Personalberatungsfirmen hinzugezogen. Dies ließe erwarten, dass H5 vor allem auf Aufsichtsratsvorsitzende, weniger jedoch auf Vorstände und GeschäftsführerInnen zutrifft.

3. Daten und Methode

Die Daten für die folgende Analyse stammen aus einer Vollerhebung aller Personen, die zwischen 1. Jänner 1995 und 31. Dezember 2010 in den Vorstand, die Geschäftsführung oder den Aufsichtsrat eines Unternehmens im Mehrheitseigentum (d.h. mehr als 50% des Gesellschaftskapitals) der Bundesrepublik Österreich berufen wurden. Die betreffenden 87 Unternehmen wurden jeweils in der Beilage N der Bundesbudgets identifiziert. Für jedes Unternehmen wurden auf Basis von Firmenbuchauszügen sämtliche Mitglieder in Vorstand, Geschäftsführung und Aufsichtsrat während des Untersuchungszeitraumes erfasst, wobei die BelegschaftsvertreterInnen verständlicherweise aus der Analyse ausgespart bleiben.

Insgesamt ergibt sich so eine Grundgesamtheit von 1242 Personen. Basierend auf einer extensiven Recherche in offiziellen Lebensläufen, biografischen Datenbanken, parlamentarischen Anfragebeantwortungen, offiziellen Wahllisten und Medienarchiven (www.wiso-net.de) wurde jedes Individuum, wo möglich, einer Partei zugeordnet und zusätzlich in eine der folgenden Kategorien codiert:

1. Parteifrei (wenn keine Parteizugehörigkeit feststellbar)
2. Parteinah
3. MitarbeiterIn (Minister- bzw. Landesratskabinette, Parlamentsklub)
4. Parteimitglied
5. Partei- oder öffentliches Amt (Abgeordnete, MinisterInnen, GeneralsekretärInnen, ...)

Es ist wahrscheinlich, dass bei dieser Vorgangsweise angesichts der großen Zahl an zu codierenden Individuen nicht immer vollständige Informationen über die tatsächliche Zugehörigkeit zu einer Partei vorliegen. Es ist daher anzunehmen, dass nicht alle Parteibindungen exakt beobachtbar sind, besonders wenn es sich um weniger prominente Personen in kleineren Unternehmen handelt. Während die Größe des so auftretenden Messfehlers schwer einzuschätzen ist, ist mit großer Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass der Anteil der parteifreien Personen sogar etwas überschätzt, der Anteil parteigebundener Personen im Gegenzug unterschätzt ist. Tabelle 1 präsentiert einen Überblick über die gewonnenen Informationen.

Tabelle 1: Parteibindungen von SpitzenfunktionärInnen in Staatsunternehmen

	Parteifrei	SPÖ	ÖVP	FPÖ/BZÖ*	Gesamt
Parteifrei	523	–	–	–	523
Parteinah	–	95	101	39	235
MitarbeiterIn	–	82	106	63	251
Mitglied	–	34	21	2	57
AmtsträgerIn	–	70	59	47	176
Gesamt	523	281	287	151	1242

* Für sämtliche Auswertungen werden FPÖ- und BZÖ-nahe Personen zusammengezählt. Eine Trennung erscheint aufgrund der personellen Kontinuität in Regierung und Parlament weder empirisch machbar noch inhaltlich sinnvoll.

Da es sich bei dieser Datenerhebung um die erste ihrer Form für den Fall Österreich handelt (und auch für andere parlamentarische Systeme keine derart detaillierten Informationen über ähnliche Besetzungsmuster vorliegen), werden im Folgenden noch einige deskriptive Statistiken präsentiert, die das Datenmaterial für die Analyse vorstellen sollen.

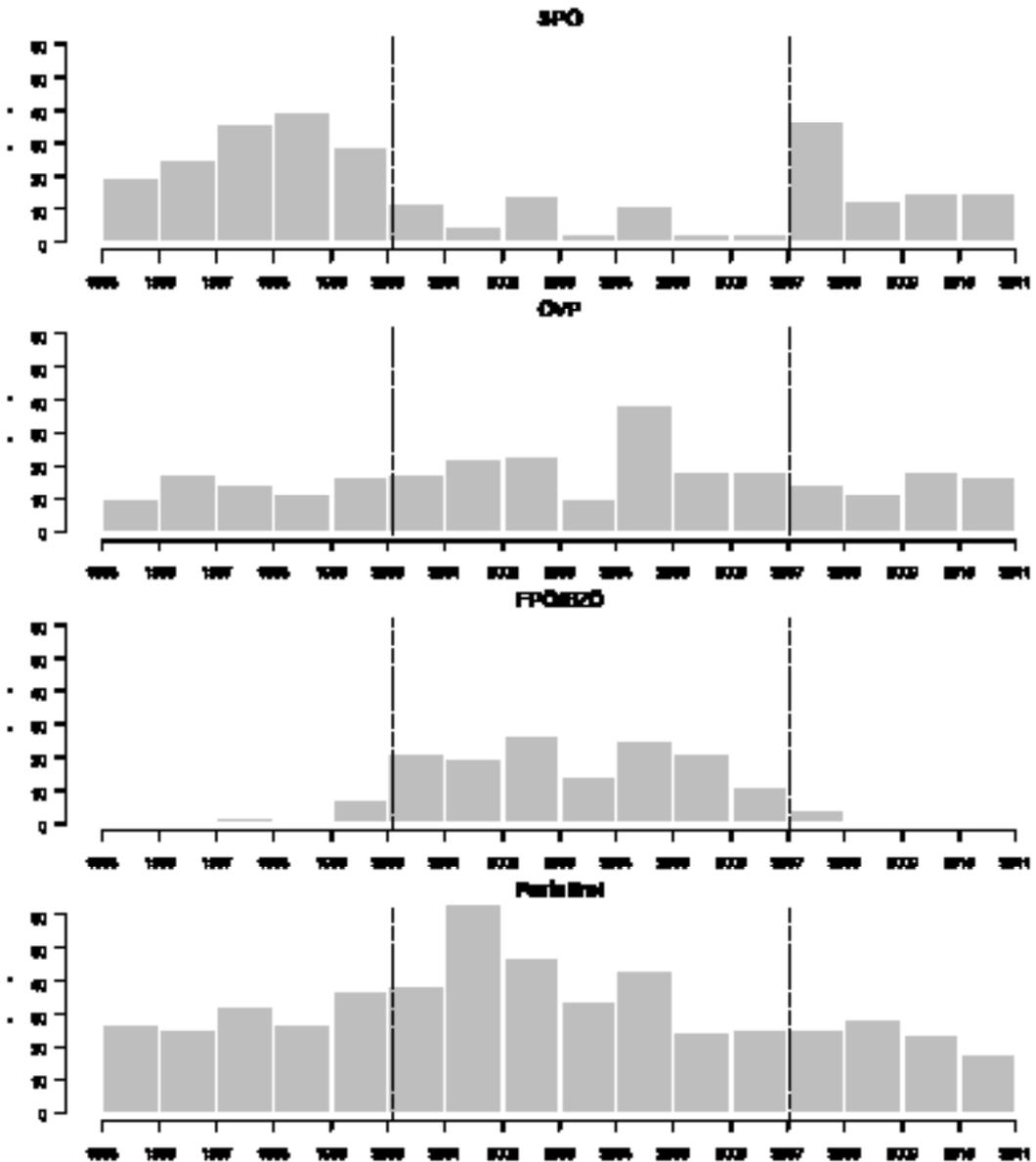
Abbildung 1 zeigt die Zahl der Ernennungen im Zeitverlauf und nach Parteizugehörigkeit aufgeschlüsselt. Wenig überraschend ergibt sich schon hier ein klares Bild über den Einfluss der Regierungszusammensetzung. In den Jahren der großen Koalition (1995 bis 1999 sowie 2007 bis 2010) dominieren SPÖ- und ÖVP-nahe Personen, während der Kabinette Schüssel I und II kommen ÖVP- und FPÖ/BZÖ-nahe VertreterInnen deutlich stärker zum Zug.

Zu beobachten ist ebenfalls, dass die Ernennung von parteifreien Personen unter Schwarz-Blau im Jahr 2001 ihren Spitzenwert erreicht – sowohl in absoluten Zahlen (siehe Abbildung 1) als auch in relativen Werten (56,8% aller Besetzungen). Dieser Wert basiert konkret auf Ernennungen von nicht parteigebundenen Personen unter anderem bei den Austrian Airlines, den Österreichischen Bundesbahnen, der IAF-Service GmbH (heute IEF-Service GmbH) oder der mittlerweile aufgelösten Österreichischen Gesellschaft für Weltraumfragen.

Um einen besseren Eindruck über die Gesamtverteilung von Positionen in Aufsichtsräten, Vorständen und Geschäftsführungen gewinnen, stellt Abbildung 2 die relativen Anteile der Par-

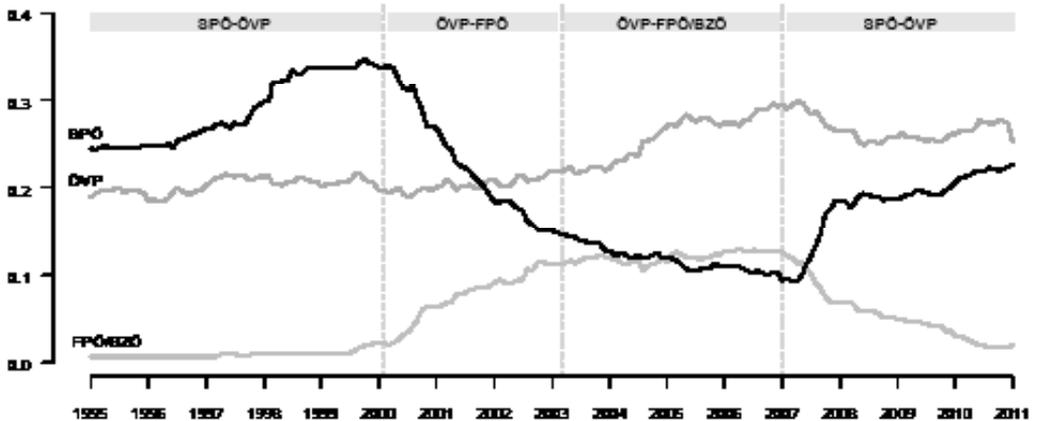
teien an der Grundgesamtheit aller Positionen dar. Diese Darstellung umfasst nicht nur alle Neubesetzungen wie in Abbildung 1, sondern schließt auch alle Personen ein, die zum 1. Jänner 1995 bereits ernannt waren.

Abbildung 1: Ernennungen nach Parteizugehörigkeit im Zeitverlauf



Anmerkung: Anzahl der Neubesetzungen pro Jahr. Die zwei senkrechten Linien markieren die Regierungswechsel der Jahre 2000 (von SPÖ-ÖVP zu ÖVP-FPÖ) und 2007 (von ÖVP-BZÖ zu SPÖ-ÖVP).

Abbildung 2: Anteil der Parteien an Spitzenfunktionen in Staatsunternehmen



Anmerkung: Prozentanteil an allen Vorstands-, Geschäftsführungs- und Aufsichtsratspositionen pro Partei. Die auf 100% fehlenden Werte ergeben den Anteil der parteiungebundenen Personen.

Es zeigen sich mehrere interessante Aspekte neben der Tatsache, dass die Regierungszusammensetzung ganz offensichtlich eine wesentliche erklärende Variable darstellt. So hat die SPÖ in der Spätphase der Großen Koalition vor 2000 einen deutlichen Überhang, verliert diesen infolge des Regierungswechsels zu ÖVP-FPÖ und kann diese „Verluste“ auch nach 2007 nur zum Teil wieder wettmachen.

Die FPÖ (später das BZÖ) kann ihren relativen Anteil nach Regierungseintritt beträchtlich steigern, kommt aber selbst dann gerade an das Niveau der SPÖ in Opposition heran. Dies zeigt den strukturellen Vorteil der SPÖ, die nicht nur über eine durch Jahrzehnte aufgebaute personelle Verankerung in den Ministerialbürokratien und den Unternehmen des öffentlichen Sektors verfügt, sondern auch über ein weit größeres Reservoir an parteinahem Personal, das zur Besetzung von Spitzenfunktionen zur Verfügung steht. Die sechs Jahre Regierungsbeteiligung reichten FPÖ bzw. BZÖ trotz umfassender Umfärbungsversuche gerade, um mit der SPÖ gleichzuziehen. Die Überlegenheit, die die Großparteien in puncto Personalressourcen haben, zeigt sich besonders stark im dramatischen Anstieg von SPÖ-nahen Personen unmittelbar nach Wiedereintritt der Partei in die Regierung im Jahr 2007.

Die ÖVP kann ihren relativen Anteil über den Beobachtungszeitraum halten und sogar leicht erhöhen. Die Nationalratswahlen 2002, die auf Kosten der FPÖ eine deutliche Kräfteverschiebung zugunsten der ÖVP zeitigten, schlugen sich während des Kabinetts Schüssel II auch in einer relativen Zunahme von ÖVP-nahen Personen in Spitzenfunktionen nieder.

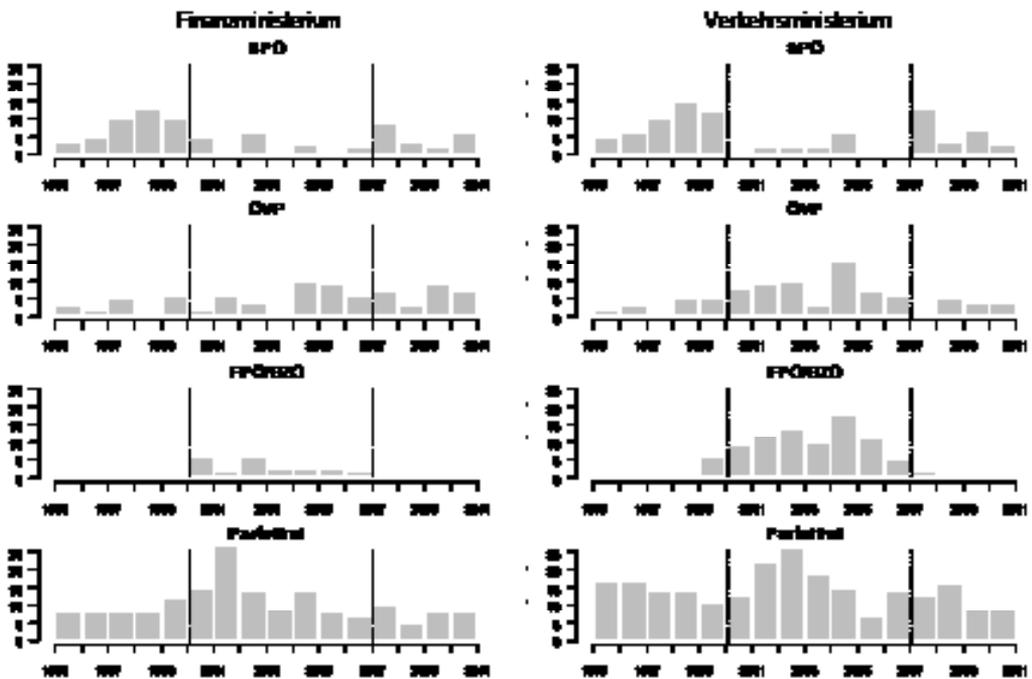
Die absolute Zahl an gleichzeitig zu besetzenden Positionen beträgt zwischen 1995 und 2004 im Mittel 434 und 351 zwischen 2005 und 2010 (während dieser beiden Zeiträume gibt es nur geringe Schwankungen). Zwar schlugen sich auch Privatisierungen der 1990er- und 2000er-Jahre (z.B. Österreichische Salinen AG, BUWOG) in den Daten nieder, jedoch stehen diesen zahlreiche Neugründungen und Auslagerungen vor allem von Regulierungsbehörden gegenüber (z.B. Umweltbundesamt, E-Control, AGES). Die Reduktion um den Jahreswechsel 2004/2005 kommt infolgedessen hauptsächlich durch Umstrukturierungen im Infrastruktursektor zustande. Zwei bis dahin direkt im Bundesbesitz befindliche Gesellschaften wurden in die neu strukturier-

te ASFINAG eingegliedert, ebenso wurde die ÖBB in eine Holding mit vier AG-Töchtern umgewandelt. Während dadurch einige Positionen dem direkten Zugriff politischer EntscheidungsträgerInnen entzogen wurden, handelt es sich insgesamt nicht notwendigerweise um eine tatsächliche Einsparung an zu besetzenden Spitzenfunktionen. Wesentlich ist auch, dass in den hier untersuchten Daten die Abnahme von direkt besetzbaren Positionen im Zeitraum 2004/2005 vor allem auf Kosten der Parteifreien und der SPÖ-nahen Personen geht.

Die beiden quantitativ wichtigsten Ressorts bei der Besetzung von Spitzenposten in Staatsunternehmen sind das Bundesministerium für Finanzen (BMF) und das heutige Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT, vor dem Jahr 2000 unter anderen Bezeichnungen aber mit ähnlichen Zuständigkeiten), die beide für etwa ein Drittel der Besetzungen im Datensatz verantwortlich sind. Weitere wichtige Ressorts sind das Wirtschafts- und das Landwirtschaftsministerium.

Für das BMF und das BMVIT werden in Abbildung 3 die Besetzungsmuster analog zu Abbildung 1 dargestellt. Dominiert werden diese Muster von der Zusammensetzung der Regierung, jedoch werden auch vereinzelt Ressorteffekte deutlich. So nimmt die Zahl der ÖVP-nahen Besetzungen im Wirkungsbereich des Finanzministeriums zu, nachdem die Partei im Jahr 2003 das Ministerium durch den Übertritt von Karl-Heinz Grasser von der FPÖ- in die ÖVP-Regie-

Abbildung 3: Ernennungen nach Parteizugehörigkeit im Zeitverlauf (BMF & BMVIT)



Anmerkung: Anzahl der Neuberufungen pro Jahr. Die zwei senkrechten Linien markieren die Regierungswechsel der Jahre 2000 (von SPÖ-ÖVP zu ÖVP-FPÖ) und 2007 (von ÖVP-BZÖ zu SPÖ-ÖVP). Ressortverantwortliche Parteien waren beim BMF: SPÖ (bis 2000), FPÖ (bis 2003), ÖVP (bis 2010); beim BMVIT: SPÖ (bis 2000 und 2007 bis 2010), dazwischen FPÖ bzw. BZÖ.

rungsmannschaft übernimmt. Dahingegen steigt der SPÖ-Anteil im BMF-Einflussbereich auch nach Wiedereintritt der Partei in die Regierung Anfang 2007 nicht mehr auf dasselbe Niveau wie zu Ende der 1990er unter sozialdemokratischen Finanzministern. Im Verkehrsministerium geht der Einfluss der SPÖ jedoch mit Ressortübernahme durch Werner Faymann ab 2007 wieder auf ein ähnliches Maß wie vor 2000 zurück.

Für die multivariate Analyse im nächsten Abschnitt werden neben der Regierungszusammensetzung und der ministeriellen Verantwortlichkeit auch noch Variablen zum Gesellschaftskapital der Unternehmen, ihrer Rechtsform (AG vs. GmbH) sowie über die jeweils zu besetzenden Posten erfasst (Exekutivfunktion bzw. Vorsitz oder stellvertretenden Vorsitz im Aufsichtsrat). Tabelle 2 gibt einen Überblick über die unabhängigen Variablen.

Tabelle 2: Deskriptive Statistik der unabhängigen Variablen (N=1242)

Variable	Mittelwert	Standardabweichung
ÖVP-FPÖ/BZÖ-Regierung	0.495	0.500
Große Koalition (ab 2007)	0.196	0.397
SPÖ-Ministerium	0.333	0.471
ÖVP-Ministerium	0.423	0.494
FPÖ/BZÖ-Ministerium	0.283	0.450
Kapitalisierung (log)	1.469	3.040
Aktiengesellschaft	0.282	0.450
Vorstand/Geschäftsführung	0.175	0.380
Aufsichtsratsvorsitz (inkl. Stellvertretung)	0.184	0.387

Anmerkung: Die Kapitalisierungsvariable wurde aufgrund ihrer Schiefe (4.83) logarithmiert (neuer Wert: 0.022).

Bis auf die Kapitalisierungsvariable handelt es sich bei allen Kovariaten um dichotome Indikatoren. Somit geben die Mittelwerte die Prozentanteile der jeweiligen Merkmale wieder. Etwa die Hälfte aller Besetzungen entfällt auf die ÖVP-FPÖ/BZÖ-Regierungen zwischen 2000 und 2006, ein knappes Fünftel auf die Kabinette Gusenbauer und Faymann. Zu beachten ist, dass die Summe der Ressortvariablen etwas über 1 liegt, da es für manche Unternehmen doppelte Zuständigkeiten gibt. Ein gutes Viertel aller Besetzungen geschieht in Aktiengesellschaften, weniger als jede fünfte Besetzung betrifft einen Exekutivposten (Vorstand oder Geschäftsführung) bzw. den Vorsitz in einem Aufsichtsrat.

4. Analyse

Die statistische Analyse der gesammelten Daten erfolgt mittels einer multinomial logistischen Regression. Dieses Verfahren eignet sich zur Analyse von kategorialen abhängigen Variablen mit mehr als zwei Ausprägungen. Um eben eine solche handelt es sich bei der Parteizugehörigkeit der 1242 Personen im Datensatz (mit den Ausprägungen SPÖ, ÖVP, FPÖ/BZÖ und parteifrei).

Eine multinomial logistische Regression gibt den Effekt einer unabhängigen Variable auf die Wahrscheinlichkeit des Auftretens einer bestimmten Ausprägung im Vergleich zu einer zu wählenden Referenzkategorie an. In Tabelle 3 ist die Referenzkategorie die Ausprägung „partei-

Tabelle 3: Einflussfaktoren auf die Parteizugehörigkeit von Spitzenfunktionärinnen in Staatsunternehmen

Variable	SPÖ vs. Parteifrei	ÖVP vs. Parteifrei	FPÖ/BZÖ vs. Parteifrei
H1 ÖVP-FPÖ/BZÖ-Regierung	-1.73*** (-8.97)	0.15 (0.84)	2.14*** (5.96)
Größe Koalition (ab 2007)	-0.20 (-1.05)	0.31 (1.43)	-0.66 (-0.97)
H2 SPÖ-Ministerium	1.76*** (3.97)	-0.07 (-0.16)	-1.41* (-2.27)
ÖVP-Ministerium	0.25 (0.59)	0.43 (1.07)	-0.35 (-0.68)
FPÖ/BZÖ-Ministerium	-0.20 (-0.43)	-0.10 (-0.24)	1.00+ (1.86)
H3 Kapitalisierung (log)	0.15*** (5.23)	0.11*** (3.85)	0.19*** (5.26)
H4 Aktiengesellschaft	-0.47* (-2.37)	0.02 (0.13)	-0.52* (-2.12)
H5 Vorstand/Geschäftsführung	-0.05 (-0.23)	0.14 (0.73)	-0.19 (-0.74)
Aufsichtsratsvorsitz (inkl. Stv.)	0.78*** (3.93)	0.69*** (3.44)	0.35 (1.36)
Konstante	-1.52*** (-3.39)	-0.74*** (-5.17)	-2.82*** (-8.22)
N	1242	1242	1242
McFadden's R ²	0.082	0.095	0.082
Prozent korrekt klassifiziert	42.2	45.6	42.2

Anmerkung: Werte sind multinomial-logistische Regressionskoeffizienten, t-Werte in Klammern (basierend auf robusten Standardfehlern), parteifreie Personen bilden die Referenzkategorie; + p < 0.1, * p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001; ein Hausman-Test zeigte keinen Verstoß gegen die Annahme der Unabhängigkeit von irrelevanten Alternativen.

frei“. Weil aber nicht nur der Vergleich der parteinahen Personen mit der Gruppe an parteifreien Personen von Interesse ist, sondern auch der Vergleich verschiedener Parteizugehörigkeiten untereinander, werden in Abbildung 5 die Effekte aller unabhängigen Variablen kombiniert mit allen möglichen Referenzkategorien dargestellt (siehe Diskussion weiter unten).

Aus Tabelle 3 wird zunächst ersichtlich, dass es für die Mehrzahl der Hypothesen gute empirische Evidenz gibt. Eine Ausnahme bildet H4: Die Erwartung, dass höhere formale Unabhängigkeit (operationalisiert über die Rechtsform AG vs. GmbH) zu einer höheren Wahrscheinlichkeit der Besetzung mit parteinahen Personen führt, trifft nicht zu.

Im Gegensatz dazu hat die Zusammensetzung der Regierung einen entscheidenden Einfluss. Unter den Kabinetten Schüssel I und II sinken die Chancen für die Berufung von SPÖ-nahen Personen, während jene von FPÖ/BZÖ-nahen steigen (immer im Vergleich zur Referenzkategorie „parteilfrei“). ÖVP-nahe Besetzungen bleiben unberührt. Transformiert man etwa den Koeffizienten aus dem FPÖ/BZÖ-Modell in die Exponentialform, so ergibt sich, dass die Odds der Ernennung einer FPÖ/BZÖ-nahen Person mehr als siebenmal größer sind als jene von Parteifreien. Ein ähnliches Odds Ratio (6.7) ergibt sich für den Vergleich mit ÖVP-nahen Individuen. Gegenüber SPÖ-nahen Personen sind die Odds sogar um den Faktor siebzehn höher (siehe Abbildung 5 für eine grafische Darstellung der entsprechenden Regressionsmodelle). Während die Schüssel-Kabinette also deutliche Effekte aufweisen, ist die Indikatorvariable für die zweite Phase der Großen Koalition ab 2007 insignifikant. Somit unterscheidet sich der Einfluss der SPÖ-ÖVP-Regierungen vor 2000 nicht von jenem der Regierungen nach 2007.

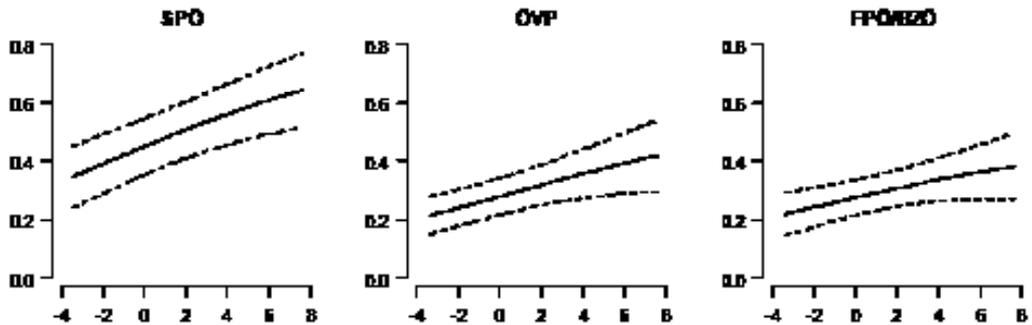
Die drei Ressortvariablen weisen nach Kontrolle für die Regierungszusammensetzung nur für die SPÖ einen signifikanten Effekt auf. Im Vergleich zu parteifreien Personen profitieren also nur SPÖ-nahe Individuen von der Ressortverantwortlichkeit ihrer Partei (Gleiches gilt für den Vergleich von SPÖ- mit ÖVP-nahen Personen, siehe Abbildung 5). Das deutet darauf hin, dass die Besetzung von Spitzenfunktionen unter Schüssel I und II in stärkerem Ausmaß zwischen den Regierungsparteien ausverhandelt wurde, wodurch der Einfluss einzelner MinisterInnen in ihrem Zuständigkeitsbereich zugunsten von Koalitionsräsön zurückgeht.

Dieses Ergebnis steht etwas im Widerspruch zu Ennsner-Jedenastik (2013b), wo die Ressortzuständigkeit einer Partei den größten Einfluss aller Variablen aufweist. Allerdings handelt es sich dabei um eine aggregierte Analyse von Parteianteilen auf Ebene der Unternehmen und nicht von Neuernennungen von Individuen. Die empirische Evidenz für Hypothese 2 ist somit, wenn auch in begrenztem Ausmaß, gegeben.

Einen extrem konsistenten Effekt weist die Kapitalisierungsvariable auf. Größere Staatsunternehmen sind demnach stärkerem Parteeinfluss ausgesetzt als kleinere, in denen verstärkt parteifreie Personen bei der Besetzung von Spitzenfunktionen zum Zug kommen. Abbildung 4 illustriert diesen Effekt. Für diese Darstellung wurden die vorhergesagten Wahrscheinlichkeiten für die drei Ausprägungen in Abhängigkeit von der logarithmierten Kapitalisierungsvariable berechnet. Alle anderen Variablen wurden dabei konstant gehalten (für Details siehe Anmerkung).

Für alle drei Parteien gilt also: Je größer ein Unternehmen (im Sinne von Kapitalausstattung), desto eher werden parteinahe Personen in Spitzenfunktionen berufen. Größere Unternehmen sind in aller Regel nicht nur aufgrund ihres Einflusses auf öffentliche Dienstleistungen relevanter (z.B. ÖBB, ASFINAG, Verbund AG oder die mittlerweile privatisierten Austrian Airlines), sie verfügen ebenso über höhere Personalstände und bieten Parteien somit mehr Ressourcen für zusätzliche partikularistische Aktivitäten. Zudem sind Spitzenfunktionen in großen Unternehmen im Allgemeinen besser bezahlt als solche in kleinen Unternehmen, was für die betreffenden Personen nicht unerheblich sein mag.

Abbildung 4: Effekt der Kapitalisierungsvariable



Anmerkung: Die x-Achse bildet die Werte der logarithmierten Kapitalisierungsvariable ab. Für die SPÖ-Darstellung wurde die Variable „Große Koalition (ab 2007)“ auf 1 gesetzt, für die beiden anderen Parteien die ÖVP-FPÖ/BZÖ-Regierungsvariable. Zusätzlich wurde die Ressortvariable für die jeweilige Partei auf 1 gesetzt. Alle anderen Indikatorvariablen nehmen den Wert 0 an. Referenzkategorie ist die Gruppe parteifreier Personen.

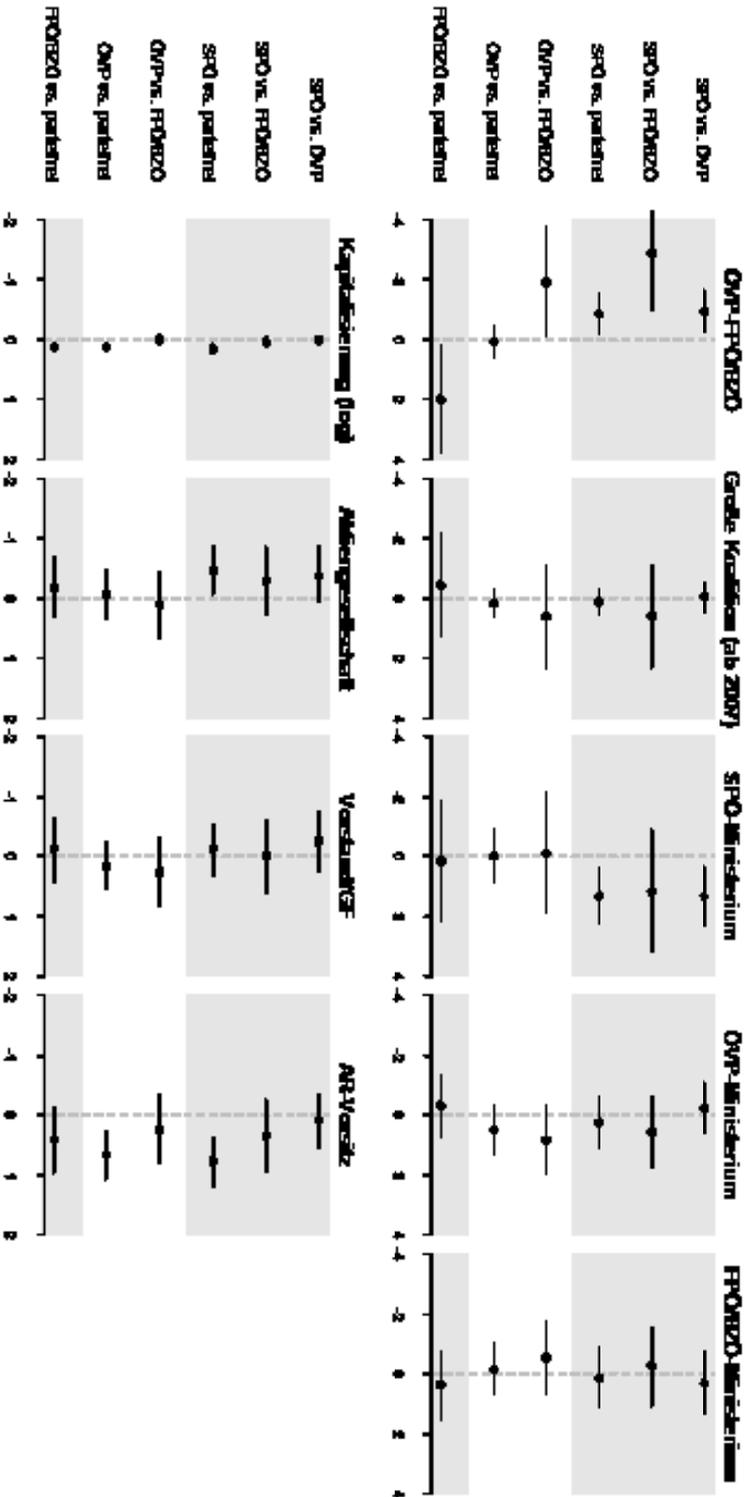
Die Indikatorvariable für Aktiengesellschaften verhält sich in den Regressionsmodellen entgegen den Erwartungen. Sämtliche Effekte sind negativ, jener für die SPÖ sogar signifikant. Hypothese 4 erfährt damit keine Bestätigung, ganz im Gegenteil: Größere formale Unabhängigkeit, wie sie Aktiengesellschaften gegenüber ihren Kapitalgebern haben, führt nicht zu einer Ausgleichsreaktion der Parteien. Die höhere formale Unabhängigkeit schlägt sich vielmehr darin nieder, dass eher parteifreie Personen in Vorstand und Aufsichtsrat berufen werden. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass Aktiengesellschaften im Schnitt deutlich größer und höher kapitalisiert sind als GmbHs, wodurch der beobachtete Effekt der Rechtsform in den multivariaten Modellen erst nach Einschluss der Kapitalisierungsvariable auftritt.

Die Variablen zur Überprüfung von Hypothese 5 zeichnen ein interessantes Bild. Exekutivfunktionen werden nicht bevorzugt mit parteinahen Personen besetzt, Vorsitzfunktionen in Aufsichtsräten hingegen schon (der Effekt für FPÖ/BZÖ ist mit $p=0.113$ nicht weit entfernt von konventionellen Signifikanzniveaus). Aus Sicht der Delegationsliteratur ist das ein durchaus nachvollziehbares Phänomen: Während das operationale Geschäft von Staatsunternehmen von geringerem Interesse für Parteien ist (und eventuell auch fachliche Qualifikationen verlangt, die in den Personalpools der Parteien nicht immer breit gestreut sind), sind Mitsprache bei und Information über größere strategische Entscheidungen elementar. Statt direkter Einflussnahme über die Besetzung von operational Entscheidungsverantwortlichen verlegen sich Parteien daher stärker auf die *Ex-post*-Kontrolle von Staatsunternehmen über die Besetzung von Aufsichtsratsvorsitzen. Somit kann Hypothese 5 als zumindest teilweise bestätigt gelten.

Da in Tabelle 3, wie oben erwähnt, nur Vergleiche mit der Referenzkategorie „partei frei“ dargestellt werden, stellt Abbildung 5 für sämtliche Ausprägungspaare die Regressionskoeffizienten mit 95%-Konfidenzintervallen dar.

Abbildung 5 folgt dem Imperativ zur grafischen Darstellung von statistischen Resultaten (Kastellec/Leoni 2007; King et al. 2000) und ermöglicht so eine Bewertung der Hypothesen nicht nur für die Parteikategorien mit der Referenzkategorie „partei frei“, sondern auch für Vergleiche zwischen Parteien. Einige signifikante Effekte können nun zusätzlich beobachtet werden.

Abbildung 5: Effekte der unabhängigen Variablen für alle Kombinationen von Ausprägungen der abhängigen Variable



Anmerkung: Die Abbildung zeigt multinomial logistische Regressionskoeffizienten mit 95%-Konfidenzintervallen für sämtliche Kategorienpaare. Zur sparsameren Darstellung wurde auf eine Verdopplung verzichtet. So entspricht etwa der Koeffizient der SPÖ-Ministeriumsvariable für den Vergleich ÖVP vs. SPÖ (nicht abgebildet) jenem für das Vergleichspaar SPÖ vs. ÖVP mal minus 1.

Am aufschlussreichsten ist Abbildung 5 bezüglich der Variable „ÖVP-FPÖ/BZÖ-Regierung“. Diese hat nicht nur mit Bezug auf die Referenzkategorie „parteilos“ signifikante Effekte, es zeigt sich, dass unter den Regierungen Schüssel I und II die SPÖ auch gegenüber ÖVP- und FPÖ/BZÖ-nahen Personen im Hintertreffen war. Während dieses Ergebnis kaum als überraschend gelten kann, zeigt die Abbildung interessanterweise auch, dass FPÖ bzw. BZÖ einen signifikanten Vorteil gegenüber der ÖVP genossen. Das mag damit zusammenhängen, dass die ÖVP im Jahre 2000 in den Staatsunternehmen personell bereits stark verankert war und daher bei der Besetzung von Spitzenfunktionen mit großem Vorsprung auf die neue Regierungspartei FPÖ startete (siehe auch Abbildung 2).

Weiteren Aufschluss gibt die Darstellung der Ministeriumsvariablen. Sozialdemokratisch geführte Ressorts bescheren der Partei eine signifikant höhere Besetzungswahrscheinlichkeit nicht nur im Vergleich mit parteiungebundenen Personen, sondern auch relativ zur ÖVP (der Vergleich mit FPÖ/BZÖ ist empirisch weniger sinnvoll, weil beide Parteien nie gleichzeitig in der Regierung vertreten waren). Während für sämtliche Parteien die Ministeriumsvariablen in allen Vergleichspaaren positive Koeffizienten ergeben, ist also nur für die SPÖ (gegenüber ÖVP-nahen und parteilosen Personen) ein signifikanter Einfluss der Ressortverantwortlichkeit gegeben.

Für die Variablen Kapitalisierung und Aufsichtsratsvorsitz zeigt Abbildung 5 deutlich, dass in beiden Fällen signifikante Effekte im Vergleich von parteinahen und parteilosen Personen bestehen, aber nicht zwischen Angehörigen unterschiedlicher Parteien. Alle drei Parteien streben demnach stärker nach Funktionen in größeren Unternehmen und nach Positionen an der Spitze von Aufsichtsräten.

5. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass für die Mehrzahl der Hypothesen solide empirische Evidenz erbracht werden konnte. Wenig überraschend stellt sich die Zusammensetzung der Regierung (H1) in der Analyse der Daten als stärkste Einflussgröße auf die Besetzung von Spitzenfunktionen in Staatsunternehmen heraus. Die ministerielle Zuständigkeit (H2) resultiert nur für SPÖ-geführte Ressorts in signifikanten Unterschieden in den Besetzungsmustern, nicht aber für Ministerien, die von anderen Parteien kontrolliert werden. Einen praktisch uniformen Effekt über die Parteien hinweg gibt es in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße (H3): Positionen in größeren Unternehmen werden eher mit parteinahen Personen besetzt als solche in kleineren. Für die Erwartung, dass formale Unabhängigkeit zu stärkerer Kontrolle durch die Parteien führt (H4), gibt es keine empirische Unterstützung, ganz im Gegenteil. Tendenziell ist der Parteeinfluss auf Aktiengesellschaften sogar etwas geringer als auf GmbHs. Zuletzt bestätigt die Analyse die fünfte Hypothese (H5) zum Teil: Während Positionen in Vorstand und Geschäftsführung nicht stärker als andere „nachgefragt“ werden, sind Vorsitzfunktionen in Aufsichtsräten bei den Parteien (vor allem SPÖ und ÖVP) höher im Kurs. Das lässt vermuten, dass weniger der operative Einfluss als die strategische Kontrolle und Aufsicht über Unternehmen den Kern der Motivation von parteipolitischen AkteurInnen bei Postenbesetzungen bildet.

Gerade aus letzterem Ergebnis lässt sich noch am ehesten ableiten, dass Postenbesetzungen für Parteien nicht nur als Belohnung für loyales Verhalten eine Rolle spielen, sondern auch zur tatsächlichen Einflussnahme auf Unternehmen im staatlichen Eigentum dienen. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Treib (2012) in einer Untersuchung auf Basis von ExpertInnenbefragungen.

Die Frage, ob Parteien Posten zum Zweck der Belohnung (*reward*) oder der Einflussnahme (*control*) besetzen (Kopecký/Mair 2012), ist insofern relevant, als die Steuerung politischer Outputs des Staatsapparates zweifellos ein Merkmal funktionierender repräsentativer Systeme darstellt, während die reine Belohnung von ParteigängerInnen mit öffentlich finanzierten Ressourcen nicht als legitime Praxis betrachtet werden kann. Wie die vorliegende Arbeit aber zeigt, ist selbst bei günstiger Datenlage eine empirische Trennung zwischen *Control*- und *Reward*-Motiven nur sehr bedingt möglich.

Trotzdem kann gezeigt werden, dass Delegationstheorien sowie die Patronage-Literatur sinnvolle Grundlagen für die empirische Analyse von Postenbesetzungen darstellen. Die hauptsächliche Erwartung, die sich aus beiden Theoriesträngen generieren lässt, nämlich dass Postenbesetzungen nach Parteinähe erfolgen, kann für Österreich eindrucksvoll belegt werden. Hinzu kommt, dass es über den Beobachtungszeitraum (1995 bis 2010) keine Anzeichen dafür gibt, dass die Einflussnahme von Parteien in der öffentlichen Wirtschaft zurückgeht.

ANMERKUNGEN

- 1 Diese Forschungsarbeit wurde ermöglicht durch die Mitarbeit des Autors an der Österreichischen Nationalen Wahlstudie (Austrian National Election Study, AUTNES), einem Nationalen Forschungsnetzwerk (NFN), finanziert vom Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF) (S10903-G11). Eine frühere Version dieses Beitrags wurde beim Tag der österreichischen Politikwissenschaft 2012 im November 2012 an Universität Graz präsentiert. Der Autor bedankt sich bei den TeilnehmerInnen, bei Prof. Ferdinand Karhofer sowie zwei anonymen GutachterInnen für ihre wertvollen Anregungen.
- 2 Siehe etwa BGBl. Nr. 168/1946 und BGBl. Nr. 81/1947.
- 3 Die hier analysierten Funktionen beleuchten insgesamt nur einen kleinen Ausschnitt an Führungspositionen. Hunderte weitere Besetzungen von ähnlichem Rang erfolgen unter anderem in der Ministerialverwaltung, im Justiz- und Polizeiwesen, im Bundesheer und im diplomatischen Dienst.
- 4 Einen Spezialfall bildet seit dem Jahr 2000 die Österreichische Industrieholding AG (ÖIAG), deren Aufsichtsrat sich gemäß § 4 (1) des ÖIAG-Gesetzes selbst erneuert (wobei Wiederbestellungen nicht möglich sind).
- 5 Tatsächlich decken sich Person- und Parteibindungen oft. Bei weniger stark parteigebundenen MinisterInnen (z.B. Karl-Heinz Grasser unter Schüssel II) zeigt sich allerdings empirisch, dass bei Ernennungen auch auf Personen aus dem persönlichen Umfeld, die keine Parteibindung aufwiesen, zurückgegriffen wurde.
- 6 In der Koalitionsforschung gilt eine ähnliche Logik für die unterschiedliche Wertigkeit von Ministerien. Während die Proportionalität zwischen parlamentarischer Repräsentation und Ministerverteilung selbst ohne Gewichtung nach der Bedeutung der einzelnen Ressorts extrem hoch ist (Browne/Franklin 1973; Browne/Frendreis 1980), sind bestimmte Portfolios (z.B. Finanzen, Äußeres, Inneres) in praktisch allen parlamentarischen Demokratien Europas von überdurchschnittlicher Wichtigkeit (Druckman/Warwick 2005; Warwick/Druckman 2001, 2006).

LITERATURVERZEICHNIS

- Andeweg*, Rudy B. (1997). Collegiality and collectivity: cabinets, cabinet committees and cabinet ministers, in: Patrick *Weller/Herman Bakvis/R. A. W. Rhodes* (Hg.): *The hollow crown. Countervailing trends in core executives*, London, 58–83.
- Andeweg*, Rudy B. (2000). Ministers as double agents? The delegation process between cabinets and ministers, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 37(3), 377–395.
- Bearfield*, Dominic A. (2009). What Is Patronage? A Critical Reexamination, in: *Public Administration Review*, Vol. 69(1), 64–76.
- Bendor*, Jonathan/Amihai *Glazer/Thomas Hammond* (2001). Theories of Delegation, in: *Annual Review of Political Science*, Vol. 4, 235–269.
- Boyne*, George A./Oliver *James/Peter John/Nicolai Petrovsky* (2010). Does Political Change Affect Senior Management Turnover? An Empirical Analysis of Top-Tier Local Authorities in England, in: *Public Administration*, 88(1), 136–153.

- Browne, Eric/Mark N. *Franklin* (1973). Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies, in: *American Political Science Review*, Vol. 67(2), 453–469.
- Browne, Eric/John *Frendreis* (1980). Allocating Coalition Payoffs by Conventional Norms: an Assessment of the Evidence for Cabinet Coalition Situation, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 24(4), 753–768.
- Dobler, Helmut (1983). Der persistente Proporz: Parteien und verstaatlichte Industrie, in: Peter *Gerlich*/Wolfgang C. Müller (Hg.): *Zwischen Koalition und Konkurrenz. Österreichs Parteien seit 1945*, Wien, 319–333.
- Druckman, James N./Paul V. *Warwick* (2005). The missing piece: Measuring portfolio salience in Western European parliamentary democracies, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 44(1), 17–42.
- Ennser-Jedenastik, Laurenz (2013a). Political control and managerial survival in state-owned enterprises, in: *Governance*, DOI: 10.1111/gove.12023.
- Ennser-Jedenastik, Laurenz (2013b). The politics of patronage and coalition. How parties allocate managerial positions in state-owned enterprises, in: *Political Studies* (im Erscheinen).
- Eschenburg, Theodor (1961). *Ämterpatronage*. Stuttgart.
- 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.
- Huber, John D. (2000). Delegation to civil servants in parliamentary democracies, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 37(3), 397–413.
- Huber, John D./Charles R. *Shipan* (2002). *Deliberate Discretion. The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Cambridge.
- Huber, John D./Charles R. *Shipan* (2006). Politics, Delegation, and Bureaucracy, in: Barry R. *Weingast*/Donald A. *Witmann* (Hg.): *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford, 256–272.
- Kastellec, Jonathan P./Eduardo L. *Leoni* (2007). Using Graphs Instead of Tables in Political Science, in: *Perspectives on Politics*, Vol. 5(4), 755–771.
- King, Gary/Michael *Tomz*/Jason *Wittenberg* (2000). Making the Most of Statistical Analyses: Improving Interpretation and Presentation, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 44(2), 341–355.
- Kopecký, Petr/Peter *Mair* (2012). Party Patronage as an Organizational Resource, in: Petr *Kopecký*/Peter *Mair*/Maria *Spirova* (Hg.): *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford, 3–16.
- Kopecký, Petr/Gerardo *Scherlis* (2008). Party Patronage in Contemporary Europe, in: *European Review*, Vol. 16(3), 355–371.
- Kopecký, Petr/Gerardo *Scherlis*/Maria *Spirova* (2008). Conceptualizing and Measuring Party Patronage, Leiden University: Committee on Concepts and Methods Working Paper Series.
- Laver, Michael/Kenneth A. *Shepsle* (1990). Coalitions and Cabinet Government, in: *American Political Science Review*, Vol. 84(3), 873–890.
- Laver, Michael/Kenneth A. *Shepsle* (1996). *Making and Breaking Governments. Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge.
- Lewis, David E. (2008). *The Politics of Presidential Appointments. Political Control and Bureaucratic Performance*, Princeton.
- McCabe, Barbara C./Richard C. *Feiock*/James C. *Clingermayer*/Christopher *Stream* (2008). Turnover among City Managers: The Role of Political and Economic Change, in: *Public Administration Review*, Vol. 68(2), 380–386.
- Müller, Wolfgang C. (1988). Patronage im österreichischen Parteiensystem. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde, in: Anton *Pelinka*/Fritz *Plasser* (Hg.): *Das österreichische Parteiensystem*, Wien, 457–487.
- Müller, Wolfgang C. (1989). Party Patronage in Austria. Theoretical Considerations and Empirical Findings, in: Anton *Pelinka*/Fritz *Plasser* (Hg.): *The Austrian Party System*, Boulder, 327–356.
- Müller, Wolfgang C. (1994). Models of government and the Austrian cabinet, in: Michael *Laver*/Kenneth A. *Shepsle* (Hg.): *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, Cambridge, 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.
- Müller, Wolfgang C. (2006). Party Patronage and Party Colonialization of the State, in: Richard S. *Katz*/William *Crotty* (Hg.): *Handbook of Party Politics*, London, 189–95.
- Obinger, Herbert (2006). „Wir sind Voesterreicher“: Bilanz der ÖVP/FPÖ-Privatisierungspolitik, in: Emmerich *Tálos* (Hg.): *Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“*, Hamburg, 154–169.
- OECD (1985). The role of the public sector. Causes and consequences of the growth of government, in: *OECD Economic Studies*, Vol. 4, 27–90.
- OECD (2005). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises. A Survey of OECD Countries*, Paris.
- Pathirane*, Leila/Derek W. *Blades* (1982). Defining and measuring the public sector: some international comparisons, in: *Review of Income and Wealth*, Vol. 28(3), 261–289.
- Richards, Peter G. (1963). *Patronage in British Government*, London.
- Stiefel*, Dieter (2011). *Verstaatlichung und Privatisierung in Österreich. Illusion und Wirklichkeit*, Wien.

- Strøm, Kaare* (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 37(3), 261–290.
- Strøm, Kaare* (2003). Parliamentary Democracy and Delegation, in: *Kaare Strøm/Wolfgang C. Müller/Torbjörn Bergman* (Hg.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracy*, Oxford, 55–106.
- Treib, Oliver* (2012). Party Patronage in Austria: From Reward to Control, in: *Petr Kopecký/Peter Mair/Maria Spirova* (Hg.): *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford, 31–53.
- Warwick, Paul/James Druckman* (2001). Portfolio Salience and the Proportionality of Payoffs in Coalition Governments, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 31(4), 627–649.
- Warwick, Paul/James Druckman* (2006). The portfolio allocation paradox: An investigation into the nature of a very strong but puzzling relationship, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 45(4), 635–65.
- Wood, B. Dan/John Bothe* (2004). Political Transaction Costs and the Politics of Administrative Design, in: *Journal of Politics*, Vol. 66(1), 176–202.
- Wood, B. Dan/Miner P. Marchbanks* (2008). What Determines How Long Political Appointees Serve?, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18(3), 375–396.

AUTOR

Laurenz ENNSER-JEDENASTIK (*1982) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Österreichischen Nationalen Wahlstudie (AUTNES) am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien. Seine Forschungsinteressen umfassen politische Parteien, Parteienwettbewerb, Koalitionsforschung, Patronage und politische Postenbesetzungen. Erste Publikationen sind in internationalen Zeitschriften, unter anderem bei *Governance*, *European Journal of Political Research*, *West European Politics*, *Party Politics*, *Political Studies* und *Journal of Legislative Studies* im Erscheinen.



Cengiz Günay, Jan Pospisil (Hg./Ed.)

ADD – ON 12

2012 Jahrbuch/yearbook oïp

Wiener Beiträge zur Internationalen Politik/Viennese Contributions to International Affairs

facultas.wuv 2013, 165 Seiten

ISBN 978-3-7089-0985-1

EUR [A] 18,- / EUR [D] 17,50 / CHF 23,90

Die Weltpolitik des 21. Jahrhunderts ist durch massive Veränderungen geprägt. Zum einen kommt es auf internationaler Ebene zu einer Verschiebung von Macht zugunsten von neuen aufstrebenden regionalen Akteuren und zum anderen ist die internationale Politik seit langem nicht mehr ausschließlich durch Staaten geprägt. Immer mehr wirtschaftliche und gesellschaftliche Mächte spielen eine maßgebliche Rolle in der Weltpolitik.

Das diesjährige oïp-Jahrbuch „Add-on 12: Wiener Beiträge zur Internationalen Politik“ widmet sich der Frage der „Power Transition und Power Diffusion“. Die von den wissenschaftlichen MitarbeiterInnen des Österreichischen Instituts für Internationale Politik – oïp – erarbeiteten Beiträge setzen sich aus unterschiedlichen Perspektiven in verschiedenen Fallbeispielen mit der Frage der Machtverschiebung und der Machtdiffusion in der internationalen Politik auseinander.

www.facultas.at/verlag

facultas.wuv