



MASTERARBEIT | MASTER'S THESIS

Titel | Title

Zur Stellung der Generalsekretär:innen in Österreichs Bundesregierung
Kurz I

Eine Vermessung des Amtes mit Principal-Agent- und Principal-Steward-Modellen

verfasst von | submitted by

Martin Kilian Michael Beck

angestrebter akademischer Grad | in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Arts (MA)

Wien | Vienna, 2025

Studienkennzahl lt. Studienblatt |
Degree programme code as it appears
on the student record sheet:

UA 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt | Degree
programme as it appears on the student
record sheet:

Masterstudium Politikwissenschaft

Betreut von | Supervisor:

Univ.-Prof. Mag. Mag. Dr. Laurenz Ennser-Je-
denastik

Inhaltsverzeichnis

2. THEORIE.....	6
2.1. DAS PRINCIPAL-AGENT-MODELL.....	7
2.2. DAS PRINCIPAL-STEWARD-MODELL.....	13
2.3. GEGENÜBERSTELLUNG UND ANWENDUNG BEIDER MODELLE.....	17
3. FALL: GENERALSEKRETÄRE IN DER BUNDESREGIERUNG SEBASTIAN KURZ I....	18
3.1. BUNDESREGIERUNG SEBASTIAN KURZ I.....	18
3.2. IM DATENMATERIAL RELEVANTE SACHVERHALTE AUS DER REGIERUNGSPERIODE KURZ I....	18
3.3. GENERALSEKRETÄR:INNEN DER REGIERUNG KURZ I.....	20
3.4. KONTEXT: GENERALSEKRETÄR:INNEN IN ÖSTERREICHS BUNDESREGIERUNGEN VOR 2018....	21
4. DATEN UND METHODEN.....	21
4.1. DATEN.....	21
4.2. METHODEN.....	22
5. AUSWERTUNG.....	24
5.1. GRENZEN DES DATENMATERIALS.....	24
5.2. ALLGEMEINE ERKENNTNISSE.....	25
5.3. INFORMATIONSUNGLEICHGEWICHT ODER PROAKTIVES TEILEN VON INFORMATIONEN?.....	26
5.4. PERSÖNLICHES VERTRAUENSVERHÄLTNIS ODER ANWENDUNG DES ALLY PRINCIPLES?.....	33
5.5. HINWEISE AUF PARTEIPATRONAGEPRAXIS.....	38
5.6. ZWISCHEN LAXEN UND INSTITUTIONALISIERTEN KONTROLLEN.....	39
5.7. HANDELN IM EIGENINTERESSE ODER GELEITET VON REGELN?.....	43
6. DISKUSSION UND MÖGLICHE PRÄGENDE STRUKTURELLE FAKTOREN.....	46
6.1. EMPIRISCHE AUFFÄLLIGKEITEN.....	46
6.2. METHODOLOGISCHER SCHWACHPUNKT DER STUDIE: KATEGORIE KOLLEKTIVE ORGANISATIONSKULTUR.....	51
6.3. HINWEISE AUF EINFLUSS STRUKTURELLER VARIABLEN VON DIENSTALTER UND VORHERIGER POSITION.....	51
7. FAZIT.....	54

Die vorgelegte Masterarbeit untersucht die Amtspraxis von Generalsekretär:innen der Bundesregierung Sebastian Kurz I auf Basis einer strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse von Dokumenten der fünf Untersuchungsausschüsse, die ihre Arbeit thematisierten. In den Beziehungen der Generalsekretäre des Finanz-, Innen und Justizministerium zu Politik und Verwaltung gibt es Hinweise auf die als Idealtypen verwendeten Principal-Agent und Principal-Steward-Modelle. Die Untersuchung ergab, dass Vertrauensverhältnisse zwischen Akteur:innen und die vorherige Position der jeweiligen Generalsekretäre im Ministerium zentral für die Amtspraxis während der Regierung Kurz I waren.

The master thesis focuses on the professional practices of secretaries general of the federal government Sebastian Kurz I. Empirically the thesis is based on a structuring qualitative content analysis of five parliamentary investigations in which the secretaries generals' work was scrutinized. Theoretically the Principal Agent and the Principal Steward model were applied as ideal types. For the secretaries general of the Ministries of Finance, Interior and Justice the analysis indicates the practice of both models in different relations to political principals and administrators. The analysis found that trust between actors and the secretaries general previous position within the administration were central for their practice during the government period Kurz I.

1. Einleitung und Forschungsfrage

Sie galten Österreichs liberaler Medienlandschaft als ein mächtiger Fremdkörper in der österreichischen Verwaltung, gar als „Schatten im Ministerium“ (Wiener Zeitung 2022) oder „rückwärtsgewandte Autorität“ (Der Standard 2020) – die Generalsekretäre der österreichischen Bundesregierung Sebastian Kurz I aus ÖVP und FPÖ.

Doch das Amt an sich ist kaum erforscht: Das Bundesministeriengesetz (BMG § 7(11)) besagt lediglich, dass Generalsekretäre von ihren jeweiligen Minister:innen *„unbeschadet seiner bundesverfassungsrechtlich geregelten Verantwortlichkeit und unbeschadet der ihm bundesverfassungsgesetzlich vorbehaltenen Geschäfte mit der zusammenfassenden Behandlung aller zum Wirkungsbereich des Bundesministeriums gehörenden Geschäfte“* betraut werden können. Sowie, dass der Generalsekretär *„unbeschadet seiner allfälligen sonstigen Funktionen der unmittelbare Vorgesetzte aller Sektionsleiter im Bundesministerium sowie Vorgesetzter aller dem Bundesministerium nachgeordneter Dienststellen“* ist.¹ In der Bundesregierung Kurz I waren erstmals Generalsekretär:innen in allen Ministerien bestellt und durch eine eilig beschlossene Novelle des BMG alle mit Vorgesetztenfunktion ausgestattet (Rechnungshof 2021; Bußjäger 2019;). Möchte man das Generalsekretär:innenamt also am bisherigen Höhepunkt seiner Macht begreifen, so lohnt eine Analyse der Regierung Kurz I.

Geleitet wurde die Analyse von einer explorativen Forschungsfrage:

Wie war das Verhältnis zwischen den Minister:innen (und ihren Kabinetten) der Regierung Kurz I und ihren Generalsekretären sowie dieser mit der restlichen Verwaltung ausgestaltet?

Die vorgelegte Arbeit zielt daher auf die genauere Bestimmung der Verhältnisse, die zentral für die Übersetzung politischer Wünsche in Verwaltungshandeln sind. Weiter trägt sie zum besseren Verständnis der Praxis der Regierung Kurz I und der antiliberalen Koalition, die sie trug, bei.

Zur näheren Bestimmung dieser Verhältnisse wurden in dieser Studie zwei gängige, in ihren Modellannahmen- und Vorhersagen komplementäre Theorien aus der Erforschung des Verhältnisses von Verwaltung und politischer Exekutive als Idealtypen angewandt: Das Principal-Agent und das Principal-Steward-Modell. Ersteres geht von der Zusammenarbeit eigeninteressengeleiteter Individuen aus, zwischen denen ein Informationsungleichgewicht und aus Misstrauen abgeleitete institutionelle Kontrollmechanismen bestehen (Eisenhardt 1989). Zweiteres nimmt eine Kooperation zwischen regelgeleitet handelnden Individuen an, zwischen denen ein proaktiver Informationsaustausch und in einem Vertrauensverhältnis bedingte laxere Kontrollpraxis besteht (Davis et. al. 1997a,b).

Die Studie macht sich den Umstand zunutze, dass die Amtsführung der Regierung Kurz I und einiger ihrer Generalsekretär:innen Gegenstand von insgesamt fünf Untersuchungsausschüssen des Nationalrats war. Die fünf fraktionsübergreifenden Abschlussberichte der Untersuchungsausschüsse, basierend auf Aussagen unter Wahrheitspflicht und Informationen aus Ermittlungsverfahren, sind der Kern des Datensatzes. Davon ausgehend wurden die Sitzungsprotokolle untersucht.² Insgesamt umfasst der Datenkorpus mehrere tausend Seiten aus dem Inneren einer Regierung, die gerade einmal 17 Monate im Amt war.

¹ Der Wortlaut des Paragrafens gilt seit der Veröffentlichung im Amtsblatt der Wiener Zeitung 2018 bis heute. Zur vorherigen Rechtslage: Siehe 3.4.

² Es wurde auch erwogen, die Fraktionsberichterstattung von ÖVP, FPÖ, SPÖ, Grünen und NEOS aus dem Ibiza-Untersuchungsausschuss mit einzubeziehen. Eine Grobsichtung nach Auswertung der Ausschussberichte und Protokolle ergab allerdings keine Hinweise auf zusätzlichen Erkenntnisgewinn.

Methodisch wurde das Material nach einer grobsichtenden Sortierung mit einer qualitativen Inhaltsanalyse nach den Regeln der sozialwissenschaftlichen Dokumentenanalyse bearbeitet. Daher erhebt diese Studie lediglich einen Anspruch auf hypothesenbildende Forschung in der Tradition qualitativer Sozialforschung.

Im Datenmaterial waren in der Studie drei Männer zentral zu beobachten: Christian Pilnacek, Generalsekretär und Sektionschef im damaligen Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz – im Folgenden unter der aktuellen und üblichen Bezeichnung Bundesministerium für Justiz; Thomas Schmid, Generalsekretär und Kabinettschef von Bundesfinanzminister Hartwig Löger; Sowie Peter Goldgruber, Generalsekretär im Bundesinnenministerium unter dem heutigen FPÖ-Obmann Herbert Kickl. Diese Konstellation aus Akteuren in drei Schlüsselministerien erlaubt zumindest einen vorsichtigen Vergleich und davon ausgehende Schlüsse. Gleichzeitig ist zu beachten, dass es sich bei den beobachtbaren Verhältnissen um einen gewissen Extremfall handelt, da die Datengrundlage aus Untersuchungsausschüssen stammt:

Erstens besteht ein empirisch messbarer Zusammenhang zwischen einem beobachtbaren Vertrauensverhältnis und ausgeglichener Informationsverteilung zwischen Minister:innen und ihren Generalsekretären³ sowie zwischen denselben und ihren Untergebenen mit beobachtbar laxeren Kontrollen als in Fällen, in denen kein solches Vertrauensverhältnis besteht. Zweitens besteht ein Zusammenhang zwischen der Position und der Zeit, die Generalsekretäre vor ihrer Berufung im Ministerium verbracht haben, und der beobachtbaren Art der Beziehungen, die sie zu einzelnen Verwaltungsangehörigen pflegen. In welchem Zusammenhang diese Variablen stehen, müsste allerdings weiter erforscht werden.

Bedingt durch den explorativen Charakter der Studie konnte der Zusammenhang zwischen Vertrauensverhältnissen und laxen Kontrollpraxen identifiziert werden. Theoretisch wirft die Studie eine Frage zu einer Grundannahme des Principal-Agent-Modelles auf, da sie einige Fälle identifizierte, in denen sich Informationslücken bei Untergebenen gegenüber ihren Principals fanden.

Im Folgenden wird unter 2. die theoretische Grundlage der Studie anhand eines Weberianischen Verständnisses von Idealtypen und den beiden Modellen ausgeführt. Unter 2.3. wird das aus beiden Modellen abgeleitete Schema von beobachtbaren Indikatoren dargestellt. Unter 3. wird der Fall die Regierung Kurz I und die sie tragende Koalition aus ÖVP und FPÖ umrissen sowie die im Untersuchungsmaterial aufscheinenden Sachverhalte umrissen. Unter 4. werden die verwendeten Daten und ihre vor der Analyse absehbaren Grenzen sowie die angewandte Methode der Dokumentenanalyse dargestellt. Unter 5. werden die Ergebnisse der Analyse dargestellt. Unter 6. werden sie diskutiert und unter 7. wird ein Fazit aus der Studie gezogen.

³ In der gesamten Analyse fanden sich lediglich drei Hinweise auf Helena Guggenbichler, einzige Generalsekretärin der Regierung Kurz I, die von Beate Hartinger-Klein zur Generalsekretärin im Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz berufen wurde. (. App. 2.8.). Diese Hinweise ließen allerdings keine Rückschlüsse zu.

2. Theorie

Viele Verhältnisse zwischen Verwaltungen und politischer Exekutive insbesondere Westeuropas werden häufig mit implizit oder explizit Weberianischen Begriffen beschrieben (Bach/Wegrich 2020). Daher soll dieses Verständnis von Bürokratie als notwendigem Produkt von funktionalisierter Gesellschaft, Kapitalismus und Massendemokratie und notwendiger Voraussetzung legaler Herrschaft einerseits und potenzieller Bedrohung für die Funktion demokratischer Exekutive andererseits umrissen werden (Bonazzi 2014).

Die Analyse dieses Spannungsfeldes geht für Max Weber von der Frage aus, wer den „bestehenden bureaukratischen Apparat beherrscht?“ (Weber 1985, 128 nach Paetz 2020). Die Führung einer politischen Exekutive, unabhängig von der Grundlage ihrer Herrschaft, finde sich dabei idealtypischerweise in der Rolle des „Dilettanten“ gegenüber den bürokratischen „Spezialisten“ oder „Experten“ wieder, die ihnen teils ablehnend oder feindlich gegenüberstehen (Bonazzi 2014; Miller 2005). Dies wird häufig in einer Fehlinterpretation von Webers Idealtypen-Begriff stark verallgemeinert (Paetz 2020).

Webers Verständnis von Idealtypen ist das methodologische Ergebnis seines Verständnisses von verstehender Soziologie (für einen Überblick: Salomon 2008, 51 ff.). Sie sind die überzeichneten Verdichtungen aller Gesetzmäßigkeiten und Praxen, denen Menschen in bestimmten sozialen Verhältnissen mit anderen unterworfen sind. Sie kommen in der Empirie nicht vor und bilden diese auch nicht ab, eher bilden sie Referenzpunkte, über die sich Forschende der Wirklichkeit annähern können (Albert 2020; Bonazzi 2014).

Idealtypische Herrschaftsformen im Sinne Webers unterscheiden sich zentral in der Quelle ihrer Legitimation. Legale beziehungsweise rationale Herrschaft rationale Herrschaft fußt auf gesetztem Recht, dem sowohl Beherrschte als auch Herrschende unterworfen sind (Müller/Sigmund 2020). Dieses Herrschaftsverständnis ist zentral Webers idealtypisches Modell von Bürokratie und Verwaltung. Es fußt auf mehreren Annahmen: Dass beliebiges Recht, das von den Betroffenen anerkannt wird, gesetzt werden kann und, dass der abstrakte Regelkosmos des Rechts nach nachvollziehbaren Regeln angewandt wird, denen der:die Vorgesetzte dem Recht genauso unterworfen ist wie die Untergebenen, die wiederum nur dem Recht zu Gehorsam verpflichtet sind. Die Gehorsamsverpflichtung der Untergebenen ist zudem innerhalb der Ordnung auf ihre sachliche Zuständigkeit begrenzt (Paetz 2020). Zum Erreichen ihrer Ziele sind Politiker:innen im Modell auf die Verwaltung, insbesondere deren Wissen angewiesen. Sollte eine professionalisierte politische Klasse die Kontrolle über den Apparat ausüben, bestehen größere Chancen, dass der Verwaltungsapparat Politiker:innen in vollem Umfang gehorsam ist. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, dass der Verwaltungsapparat den Gehorsam verweigert oder sich gegen innovative oder disruptive Ambitionen von Politiker:innen verwehrt (Bonazzi 2014).

Ausgehend von einem Weberianischen Verständnis des Verhältnisses von Verwaltung und Exekutive orientiert sich diese Arbeit an zwei gegensätzlichen idealtypischen Modellen dieses Verhältnisses um das Generalsekretär:innenamt zu beschreiben: dem Principal-Agent- und dem Principal-Steward-Modell.⁴

⁴ siehe Jankauskas 2022 für eine Anwendung dieses Vorgehens bezogen auf internationale Organisationen.

2.1. Das Principal-Agent-Modell

Im Folgenden soll das Principal-Agent-Modell in seinen rationalistischen Grundannahmen und den daraus folgenden Konsequenzen (s. 2.1.1.) dargestellt werden. Weiter werden politikwissenschaftliche Adaptionen und Operationalisierungen (s. 2.1.2.) sowie Grenzen des Ansatzes (s. 2.1.3.) ausgeführt.

2.1.1. Grundannahmen des Principal-Agent-Modells

Das Principal-Agent(PA)-Modell entstammt der wirtschaftswissenschaftlichen Organisationsforschung zu Delegationsprozessen zwischen einer:m Principal, ausgestattet mit der Autorität einen Auftrag zu erteilen und einer:m Agent, die:der diese Aufgabe ausführen soll (Shapiro 2005; Eisenhardt 1989). Das Modell fußt auf zwei Grundannahmen: Beide Parteien agieren grundsätzlich getrieben von ihren eigenen Interessen (ebd.) und Informationen sind ungleich zwischen ihnen zugunsten des:der Agent:s verteilt (Laffont/Martimort 2002). Wobei das Informationsungleichgewicht in dieser Literatur als Notwendigkeit der organisationalen Zusammenarbeit betrachtet wird (Moe 2006).

Ein Strang der PA-Theorie beschäftigt sich mit dem Verhältnis, das zwischen Principals und Agents besteht, wenn eine Aufgabe delegiert wird (Eisenhardt 1989): Ausgehend vom in der neoinstitutionalistischen Ökonomie vorherrschenden rationalistischen Menschenbild geht die PA-Theorie davon aus, dass alle Akteure interessengeleitet Risiken und Anreize abwägen und

PA-Modellannahmen		Konsequenz für Delegationsverhältnisse
Menschenbild	Rationalistisch interessengeleitet	Interessensdivergenz
Informationsverteilung	Ungleichgewicht zugunsten des Agents	Strukturelles Risiko für Principals
Risikoverteilung	Ungleichgewicht zugunsten des Agents	Strukturelle Abhängigkeit der Agents von Principals

soziale Beziehungen sich hieraus erklären lassen (ebd.).

Aus dieser Annahme heraus sind Principals im PA-Modell grundsätzlich neutral gegenüber Risiken eingestellt, solange sie den Agents auch Risiken delegieren können. Agents gelten demzufolge als risikoscheuer, je mehr sie auf die von ihren Principals gesetzten Anreize angewiesen sind. Die Verteilung des Risikos hängt folglich von der Ausgestaltung des PA-Verhältnisses ab (Eisenhardt 1989).

(Zusammenfassung Modellannahmen des Principal-Agent-Modells; eigene Darstellung)

Bereits hieraus ergeben sich zwei Problemfelder für Principals im Verhältnis zu ihren Agents, die Laffont und Martimort (2002) unterteilen: Agents können im Verborgenen gegen ihre Interessen handeln (in der englischsprachigen Literatur: *hidden action* oder *moral hazard*) oder Informationen zurückhalten, die für die Entscheidungen ihrer jeweiligen Principal zentral sind (engl. *adverse selection* oder *hidden knowledge*) (ebd., 3).

Aus der potenziell ungleichen Informationsverteilung entsteht dem Modell zufolge bereits zu Beginn des Verhältnisses das erste principal-seitige Problem: *Adverse selection*, die Gefahr, eine:n Agent für die Umsetzung einer Aufgabe auszuwählen, die:der aus verschiedensten Gründen ungeeignet ist, diese zu erfüllen (Shapiro 2005, 264). In der herkömmlichen, mikroökonomischen Anwendung des PA-Modells steht dabei die Qualifikation der:des Agents zur Erfüllung der gestellten Aufgabe im Fokus (Eisenhardt 1989; Shapiro 2005).

Auch während der Erfüllung des Auftrages können aus der Informationsasymmetrie heraus Probleme entstehen: Aus *hidden knowledge* beziehungsweise *hidden Information*, also Wissen, das Agents aus Eigeninteresse bewusst zurückhalten kann *hidden action* beziehungsweise *moral hazard*, also interessen geleitetes Handeln oder nicht Nicht-Handeln (*shirking*) gegen die Interessen der:des Principals folgen (ebd.).

Aus dieser Gemengelage ergeben sich einige Möglichkeiten für Principals ihre Agents zu kontrollieren: Ex-Ante-Kontrollen können vor der Auswahl der:des Agents *adverse selection* vermeiden. *Moral hazard* kann während der Erfüllung der Aufgabe durch laufende Kontrollmechanismen, Einschränkung der Handlungsfähigkeit des Agents sowie in einer Kombination von Ex-Ante- und Ex-Post-Kontrolle oder auch durch eine Kopplung von Anreizen an die zufriedenstellende Erfüllung der Aufgabe eingedämmt werden. All diese Möglichkeiten schränken gleichzeitig die Fähigkeit der:des Agents ein, ihren:seinen Informationsvorsprung zugunsten der:des Principals zu nutzen, was wiederum das Ergebnis verschlechtern kann, woraus sich eine Abwägung zur Ausgestaltung des PA-Verhältnisses ergibt. Die Summe der sich daraus ergebenden Verluste bezeichnet die englischsprachige Literatur als *agency loss* (Shapiro 2005/Strøm 2000).

Theoretische Konsequenz des PA-Modells	Praktische Implikation
Interessensdivergenz	Ex ante-Überprüfung der Agents durch Principals zur Vermeidung von <i>adverse selection</i> .
Informationsungleichgewicht zugunsten von Agents	Einrichtung von durchgehenden und Ex-Post-Kontrollmechanismen durch Principals zur Prävention von <i>moral hazard</i> und <i>shirking</i>
Strukturelle Abhängigkeit der Agents vom Principal	Grundsätzliches Interesse der Agents daran sich dem Principal unterzuordnen.
Agency loss resultierend aus Interessensdivergenz und Aufwand für Kontrollmechanismen	Zusätzlicher Aufwand für gleichwertiges Resultat der delegierten Aufgabe

(Theoretische Konsequenzen und Implikationen des PA-Modells; eigene Darstellung)

2.1.2. Principal-Agent-Modelle in der Politikwissenschaft

Delegationstheoretische PA-Modelle in der Politikwissenschaft verstehen parlamentarische Demokratien als eine Kette von PA-Verhältnissen zwischen Bürger:innen, die Erfüllung kollektiver Aufgaben an Parteien, Abgeordnete, Parlamente und schlussendlich Regierungen delegieren. Minister:innen delegieren wiederum Aufgaben als politische Principals der Exekutive an Agents in der Verwaltung, von welcher die Bürger:innen wiederum die Erfüllung der kollektiven Aufgaben erwarten (Miller 2005; Strøm 2000; Müller 2000; Huber 2000).

Am Ende der Delegationskette fokussiert diese Perspektive auf die Verhältnisse von Minister:innen als politische Principals und Agents in der Verwaltung und inwieweit beide Akteursgruppen ihre politischen Ziele in diesen Verhältnissen durchsetzen können. Zusätzlich zu materiellen Eigeninteressen aus dem ökonomischen Rationalismus, nehmen politikwissenschaftliche PA-Modelle grundsätzlich die Möglichkeit von ideologischen Konflikten zwischen Minister:innen und Verwaltung als Konfliktfeld an (Huber/Shipan 2002; Miller 2005).

Angelehnt an Webers idealtypischer Trennung von expertisegetriebener Verwaltung und dilettantischer Politik übernehmen politikwissenschaftliche PA-Modelle das

Informationsungleichgewicht zwischen den Akteuren (Moe 2006), bestreiten aber die klare Trennung von Verwaltung und Politik (Miller 2005).

Zentral für diese Perspektive ist die sogenannte *policy uncertainty* (Huber/Shipan 2002) oder der *bureaucratic drift* (Shapiro 2005) – im Grunde beides Begriffe für *agency loss* – wonach principalseitig davon ausgegangen wird, dass die Verwaltung die Aufgabe – *policy* – nicht selbstverständlich vollständig umsetzt (Huber/Shipan 2002). Die Gründe dafür sind vielfältig und reichen von ideologischen Konflikten bis zur Korruption (Shapiro 2005; Strøm 2000).

Daraus leiten sich einige spezifisch politikwissenschaftliche Vorhersagen zusätzlich zum generischen PA-Modell ab: Das *Ally Principle* besagt, dass politische Principals Aufgaben bevorzugt an Agents aus ihrem eigenen politischen Lager delegieren und dazu neigen, diesen Agents machtvollere Positionen verschaffen (Dahlström/Holmgren 2023; Ennser-Jedenastik 2013). Dies führt gemeinsam mit im Eigeninteresse handelnden Agents potenziell zur Entstehung von *Parteipatronage*-Netzwerken im Staatsapparat (Kopecky/Mair 2012). Inwieweit beides systematisch möglich ist, wird wiederum durch die Struktur von Institutionen beeinflusst (Wood/Bohte 2004). Darüber hinaus besteht für Koalitionsregierungen in parlamentarischen Demokratien noch das Potenzial eines Problems von *multiple Principals*: Agents in der Verwaltung haben theoretisch ihren Minister:innen zu folgen, ihr Ministerium an sich ist allerdings dem Parlament und der potenziell darin bestehenden Mehrheit aus mehreren Fraktionen sowie der eigenen Partei verantwortlich (Strøm 2000).

Weiter existiert in diesem Modell auch das Phänomen der „shadow principals“ (Adolph 2013) die Agents außerhalb der institutionell vorgesehenen Strukturen dazu bringen können, ihre Interessen durchzusetzen, indem sie ihnen Vorteile anbieten. Diese Vorteile können sowohl materiell als auch ideell sein. Shadow principals können aus dem politischen Raum, aber auch aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft stammen. Ihre Ziele können als Korruption oder als Fusion von Partei und Staat zur Sicherung exekutiver Macht (Bermeo 2016) beschrieben werden. Insbesondere Parteien können gegenüber Angehörigen des öffentlichen Dienstes als shadow principals agieren und institutionelle Gefüge dadurch zweckentfremden (Adolph 2013).

Analysegegenstand	PA-Modellierung	Indikatoren
Parlamentarische Demokratie (Strøm 2000)	Kette von Delegationsverhältnissen vom Wahlvolk bis zur policy (Strøm 2000)	Agency loss gemessen durch Zufriedenheit des Wahlvolkes mit Regierenden (Miller 2005; Strøm 2000) Interessenkonvergenz gemessen durch effektive Repräsentation der gewählten Parteien im Parlament (Müller 2000)
		Vorhersagen
Verhältnis zwischen Minister:innen und Verwaltung	Letztes Glied der Kette von Delegationsverhältnissen (Huber/Shipan 2002)	Agency loss als policy uncertainty (Huber/Shipan 2002) oder bureaucratic drift (Shapiro 2011) Interessensdivergenz getrieben von ideologischen Konflikt zwischen Principals und Agents (Shapiro 2000; Strøm 2000). Anwendung des Ally Principals (Dahlstrøm/Holmgren 2023), Entstehung von Parteipatronage (Kopecky/Mair 2012). Interessensgeleitete Herausbildung von Institutionen im Rahmen der bestehenden Machtverhältnisse (Wood/Boothe 2004).

(PA-Modellierungen in der Politikwissenschaft; eigene Darstellung;)

2.1.3. Politikwissenschaftliche Operationalisierungen des Principal-Agent-Modells

Politikwissenschaftliche und verwaltungswissenschaftliche Ansätze des PA-Modells beschäftigen sich zumeist mit institutioneller Ausgestaltung von Behörden, Ministerien oder verstaatlichten Unternehmen und deren Verhältnis zu ihren politischen Principals.

Die genaue Betrachtung von Personalauswahl in all diesen Institutionen ist dabei ein zentrales Werkzeug zur Verifikation des *Ally Principles* und zur Messung dessen Ausmaßes. Konkret operationalisiert wird dies hauptsächlich durch die Analyse von Lebensläufen ernannter Beamt:innen, Behördenchefs oder Verantwortlicher in verstaatlichter Industrie hinsichtlich ihrer Parteizugehörigkeit oder ideologischen Verortung (Ebinger et. al. 2019; Ennsner-Jedenastik 2013; John/Poguntke 2012;) oder durch Zeitreihenanalysen von Berufungen und Entlassungen

(Dahlström/Holmgren 2023, 2019;) jeweils im Verhältnis zu den aktuell politisch verantwortlichen Minister:innen zum Zeitpunkt der Ernennung.

Institutionen als Ganzes werden häufig hinsichtlich Ex-Ante, dauerhafter und Ex-Post-Kontrollmechanismen, basierend auf denen dafür maßgeblichen Dokumenten – zumeist Gesetze – analysiert. So lässt sich die formale und praktische Unabhängigkeit von Untergebenen sowie Ausmaß an Berichtspflichten gegenüber der delegierenden Institution messen. Auch die Stabilität ihrer Finanzierung wird als Indikator verwendet (Wood/Bohte 2004; Huber 2000). Andere messen Einsichts- und Eingriffsmöglichkeiten der Principals nach Delegation einer Aufgabe vor der Umsetzung (Busuioc 2009) oder Eigentumsverhältnisse (Kankaanpää et. al. 2014) um die Ausgestaltung der Beziehung zu bestimmen. Auch die Unabhängigkeit ihrer Führung und die Möglichkeit, selbstständig Verordnungen zu erlassen und über ihre Anwendung zumindest erstinstanzlich zu entscheiden, sowie die Möglichkeit eines suspensiven Vetos (Wood/Bohte 2004) werden in Studien betrachtet.

Präzisere Messinstrumente, die auf die Unabhängigkeit der Führung einer Institution zielen, wären etwa die Betrachtung formeller und praktischer parlamentarischer Eingriffsmöglichkeiten in das Handeln bestimmter Institutionen (Pollack 2003). Kontrollmechanismen können kategorial in engmaschigere Kontrollen durch die delegierenden Principals selbst sowie in lockere Kontrollen, in denen sich die Principals auf Warnsignale durch Dritte, etwa Bürger:innen, die Presse oder Gerichte verlassen, unterteilt werden (Pollack 2003; Wood 2000;). Ex-Post-Kontrollen können über die Optionen, das Mandat einer Institution anzupassen, operationalisiert werden (Pollack 2003).

Analysegegenstand	Forschungsfokus	Messinstrumente
Umsetzung des Ally Principals	Auswahl von Agents durch Principals – Politische Personalauswahl in der Verwaltung	Analyse von Lebensläufen und parteipolitischer, ideologischer Verortung von Agents (Ebinger et. al 2019; Ennser-Jedenastik 2013; John/Poguntke 2012;) Zeitreihenanalyse von Berufungen und Entlassungen von Behördenchef:innen sowie Minister:innenwechsel nach Parteizugehörigkeit (Dahlström/Holmgren 2023, 2019;).
Verhältnis zwischen Minister:innen sowie anderen politischen Principals und ihnen untergeordneten Institutionen	Ausgestaltung der nachgeordneten Institution	Betrachtung bestehender Kontrollmechanismen, Entscheidungsspielräume, formaler und praktischer Unabhängigkeit, Finanzierungs- und Eigentumsverhältnisse und Eingriffsmöglichkeiten in laufende Prozesse (Kankaanpää et. al. 2014; Busuioc 2009; Wood/Bohte

		2004; Pollack 2003; Wood 2000; Huber 2000;).
Existenz eines shadow principals		Ex-Post-Betrachtung von Lebensläufen und Verhalten im Amt (Wirsching 2018).

(Messinstrumente in Anwendungen des PA-Modells; eigene Darstellung)

2.1.4. Bekannte Grenzen des PA-Modells in der Politikwissenschaft

Einzelne aus den wirtschaftswissenschaftlichen Wurzeln des Modells resultierende Vorhersagen werden in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur angezweifelt. So zeigten etwa Corgnet et. al. (2018), Bellé (2015) sowie Buelens und Van den Broeck (2007), dass monetäre Anreize, gesetzt von Principals gegenüber Agents im öffentlichen Dienst nur bedingt oder keine messbare Wirkung zeigen. Pierre und Peters (2017) zeigten, dass es in auf Vertrauen zwischen Vorgesetzten, politisch Verantwortlichen und ausführenden Untergebenen basierenden Verwaltungsapparaten wenig Hinweise darauf gibt, dass sich die Untergebenen dem Auftrag entziehen. Im Gegenteil: Sie würden institutionelle Normen brechen, sollten sie das tun. Schillemanns und Busuioc (2015) bestätigten dies in einer Meta-Analyse, darüber hinaus fanden sie Belege dafür, dass Principals nicht zwingend an delegierten Aufgaben interessiert sein müssen sowie das Untergebene teils sogar selbst ihre eigenen Kontrollmechanismen eingerichtet hatten.

2.2. Das Principal-Steward-Modell

Im Folgenden soll das Principal-Steward-Modell in seinen regelutilitaristischen Grundannahmen und den daraus folgenden Konsequenzen (s. 2.2.1) dargestellt werden. Weiter werden politikwissenschaftliche Adaptionen und Operationalisierungen (s. 2.2.2.) sowie Grenzen des Ansatzes (s. 2.2.3.) ausgeführt.

2.2.1 Grundannahmen des Principal-Steward-Modells

Der Kern des Principal-Steward-(PS)-Modells ist ein regelutilitaristischer Gegenentwurf zum rationalistischen Menschenbild, das das PA-Modell prägt. Wie das PA-Modell stammt es aus der Debatte der neoinstitutionalistischen Ökonomie, schließt in seinem Menschenbild aber explizit an soziologische und sozialpsychologische Erkenntnisse an. Je nach Schärfe der Auslegung ist es als Kritik am PA-Modell und der von ihr getriebenen Forschung (Davis et. al. 1997a) oder als Ergänzung zu begreifen (Schillemanns 2013; Davis et. al. 1997b). Letzteres gilt in dieser Studie.

Im Gegensatz zu einer:m Agent würde ein:e Steward kein eigennütziges, sondern ein kooperatives Verhalten an den Tag legen. Hierzu sind Stewards intrinsisch motiviert, postulieren Davis et. al. (1997a). Wo Interessen von Principal und Steward auseinanderklaffen, würde ein:e Steward stets Kooperation über Abtrünnigkeit zur etwaigen Durchsetzung von Eigeninteressen bevorzugen. Fundamentale Grundannahme ist also, dass Stewards einen größeren persönlichen Nutzen aus dem Erfolg der Organisation, in der sie arbeiten, als aus persönlichen materiellen oder ideellen Vorteilen ziehen. Betont wird zudem die Wechselseitigkeit des Verhältnisses als Grundbedingung. Ein:e Principal muss das Beste für die Organisation im Sinn haben, um ein PS-Verhältnis zu unterhalten (ebd.).

Daraus leiten Davis et. al. (1997a,b) mehrere Faktoren, die ein Stewardship-Verhältnis begünstigen ab: Beidseitige Motivation durch höhere Ziele bedingt durch intrinsische Faktoren; besonders stewardseitig Identifikation mit der Organisation und Werte-Überschneidung zwischen der Organisation und Stewards; Präferenz zur Anwendung personalisierter Macht auf Principal-Seite, sowie das Bestehen einer kollektiven Organisationskultur und geringer Machtungleichheit und weiten Handlungsspielräumen für Stewards.

PS-Modellannahmen		Konsequenz für Delegationsverhältnisse
Menschenbild	Utilitaristisch, intrinsisch regelgeleitet	Stewards ziehen im Fall von Interessensdivergenz größeren Nutzen aus Handeln im Interesse von Principal beziehungsweise Organisation.
Risikoverteilung	Ausgeglichen	Präferenz personalisierte Machtausübung; Voraussetzung kollektiver Organisationskultur, geringe Machtungleichheit
Interessen	Interessensdivergenz unproblematisch (Regelutilitarismus)	Werteüberschneidung zwischen Principal und Steward förderlich für PS-Verhältnis

(Zusammenfassung Modellannahmen des PS-Modells; eigene Darstellung)

PS- und PA-Verhältnisse seien als Pole eines Spektrums zu verstehen, zeigen forschungspraktischere Ansätze (Schillemanns/Buisoc 2015; Schillemanns 2013). Demnach

entwickeln sich solche Beziehungen bei zunehmendem Vertrauen insbesondere auf Principal-Seite heraus, entstünden aber auch schneller durch die Gewährung größerer Handlungsspielräume für Stewards. Erfolge würden, da Principals und Stewards dieselben Werte und Ziele teilen, in der Regel nicht durch präzise Ziele, sondern durch gemeinsame Betrachtung des Erreichten gemessen (Pierre/Peters 2017; Van Slyke 2006).

Theoretische Konsequenz des PS-Modells	Praktische Implikation
Unterordnung von Stewards unter Organisationsinteressen	Herausentwicklung des PS-Verhältnisses durch bestehendes Vertrauen
Präferenzen von Stewards	Kollektive Organisationskultur und Handlungsspielräume als Voraussetzung für PS-Verhältnisse
Geteilte Werte	Gemeinsame Betrachtung des Erreichten zur Messung von Erfolgen, wegen fehlender Notwendigkeit klarer Ziele.

(Theoretische Konsequenzen und Implikationen des PS-Modells; eigene Darstellung)

2.2.2. Principal-Steward-Modelle in der Politikwissenschaft

In der Politikwissenschaft finden sich PS-Ansätze zumeist in der Erforschung von Delegation an Verwaltungen (Schillemanns/Bjurstrøm 2020) oder internationale Organisationen (Jankauskas 2022). Wie in der institutionalistischen Ökonomie rührt das Interesse an PS-Modellen hauptsächlich aus dem Wunsch nach einer Ergänzung zum rationalistischen Menschenbild des PA-Modells.

Kern der von PS-Modellen getriebenen Forschung ist das gegenseitige Vertrauen zwischen politischen Principals und Steward (Bjurstrøm 2020) und die Voraussetzungen, aus denen es entsteht (Schillemanns 2013; Van Slyke 2006). Ein zentraler Unterschied zwischen Anwendungen von PA-Modellen und PS-Modellen in der Politikwissenschaft sind ihre Fokusse: PA-Modelle beschäftigen sich oft mit strukturellen Merkmalen von Behörden oder der Delegation von Minister:innen an bestimmte Gruppen oder gar Personen innerhalb ihrer Einflussphäre. Arbeiten mit PS-Modellen hingegen fokussieren häufig Delegationsprozesse von Ministerien an Behörden (Schillemanns/Bjurstrøm 2017), an Nichtregierungsorganisationen (Bjurstrøm 2020; Van Thiel/Yesilkagit 2011; Van Slyke 2007) oder an Staatsbedienstete, die direkt im Austausch mit Bürger:innen stehen (Dicke/Ott 2002; Farrell/Law 1999).

Im delegationstheoretischen Modell parlamentarischer Demokratie setzen viele Studien mit Bezug auf PS-Modelle noch einen Schritt weiter an als solche getrieben von PA-Modellen. Sie fokussieren häufig Organisationen aus dem Sozial- Bildungs- oder Gesundheitsbereich, an die gesamtgesellschaftliche Aufgaben delegiert werden. Viele Studien untersuchen Akteur:innen im direkten Kontakt mit Bürger:innen (Bjurstrøm 2020; Van Thiel/Yesilkagit 2011; Van Slyke 2007; Dicke/Ott 2002; Farrell/Law 1999).

Analysegegenstand	PS-Modellierung	Vorhersagen
Herausbildung von PS-Verhältnissen	Bedingungen für gegenseitiges Vertrauen	PA-Verhältnisse allein können das Verhalten der Untergebenen nicht erklären (Bjurstrøm 2020). Je mehr Untergebene sich kollektiven Interessen unterordnen und je mehr Handlungsspielraum sie
Analysegegenstand	Forschungsfokus	Messinstrumente
Verhältnisse zwischen Minister:innen und untergebenen Personen	Gegenseitige Wahrnehmung des interpersonellen Verhältnisses	Beschreibung PS-Verhältnis (Schillemann/Bjurstrøm 2017; Van Slyke 2007) Surveys und Interviews (Van
Beschreibung von Delegationsverhältnissen	PA-Verhältnisse bilden nicht alle empirisch vorkommenden	Manche Merkmale des PS-Verhältnis (Busuioc 2009; Dicke/Ott 2002) seitiges Vertrauen und
Verhältnisse zwischen Minister:innen und Institutionen	Delegationsverhältnisse institutionalisierter Verhältnisse	Handlungsspielräume formaler Verhältnisse sich empirisch nachweisen, Berichtspflichten,
Verhältnisse zwischen Minister:innen und untergebenen Personen und Institutionen	Letztes Glied der Kette von Delegationsverhältnissen (Huber/Shipan 2002)	Bildung eines PS-Verhältnis formalisiert sich der Verhältnisse durch Rechtsakte, Umgang mit Fehlern, Reputation (Schillemann/Bjurstrøm 2017; Van Thiel/Yesilkagit 2011) Maß der
		Informationsasymmetrie (Jankauskas 2022; Schillemanns/Bjurstrøm 2017; Busuioc 2009; Van Slyke 2007; Buelens/Van den Broeck 2007)

(PS-Modellierungen in der Politikwissenschaft; eigene Darstellung;)

2.2.3. Politikwissenschaftliche Operationalisierungen des Principal-Steward-Modells

Operationalisiert wird das PS-Modell in der Regel als Gegenpol zum PA-Modell. Zentral ist dabei die Messung des gegenseitigen Vertrauens und dessen Quelle auf Principal- und Stewardseite. Dies kann etwa in Surveys (Van Thiel/Yesilkagit 2011; Dicke/Ott 2002) oder Interviews mit Verwaltungsmitarbeiter:innen (Busuioc 2009) abgefragt werden.

Als weitere Indikatoren werden in der Regel die Häufigkeit und Genauigkeit der Anweisungen durch Principals sowie der damit verbundene Entscheidungsspielraum (beziehungsweise dessen Wahrnehmung) aufseiten der Aufgaben Ausführenden, die Ausgestaltung von Berichtspflichten und Kontrollmechanismen und Belohnungssysteme sowie der Formalisierungsgrad von Verhältnissen durch Rechtsakte gemessen (Schillemanns/Bjurstrøm 2017). Hinzukommt der Umgang mit Fehlern und die Relevanz von Reputation für die Entscheidungen von Principals (Van Slyke 2007) und die Motivationsquellen von Arbeitnehmenden im öffentlichen Dienst (Buelens/Van den Broeck 2007). Weiter kann das

Ausmaß der Informationsasymmetrie auf beiden Seiten des Verhältnisses als Indikator für Stewardship herangezogen werden (Jankauskas 2022)

(Messinstrumente in Anwendungen des PS-Modells; eigene Darstellung)

2.2.4. Bekannte Grenzen des PS-Modells in der Politikwissenschaft

Auch die Principal-Steward-Modelle haben Grenzen insbesondere in der Frage der Gewichtung der einzelnen Komponenten des Verhältnisses: So zeigte Van Slyke (2007) besonders Defizite bei der Vorhersage der konkreten Ausgestaltung von Arbeitsaufträgen (Vertragsverhältnissen) sowie in von Misstrauen geprägten und politisierten Umfeldern auf. Schillemanns und Busuioc (2015) fanden eine häufige Entwicklung von einem Agency- hin zu einem Steward-Verhältnis im Verlauf einer Zusammenarbeit, was die Problematik der Trennschärfe zwischen beiden Modellen unterstreicht. Bjurström (2020) bestätigte, dass eine Vorhersage der konkreten Arbeitsaufträge (Vertragsverhältnisse) mit beiden Modellen nicht möglich ist, die Ausgestaltung der Vertragsverhältnisse aber zentral für die Kategorisierung der Verhältnisse ist. Van Thiel und Yesilkagit (2011) fanden hingegen mehr Hinweise darauf, dass ein Näheverhältnis einen größeren Einfluss auf das Verhältnis hat als die Gewährung größerer Autonomie.

2.3. Gegenüberstellung und Anwendung beider Modelle

Für diese Studie sind aus der Literatur zu Principal-Agent- und Principal-Steward-Modellen einige beobachtbare Indikatoren abgeleitet werden. Die folgende Auflistung ist als deduktives Kategoriensystem zur Identifikation der beiden Idealtypen eines Delegationsverhältnisses in Bearbeitung des Materials zu verstehen.

Modell	Annahme	Beobachtbare Indikatoren
PA	Rationalistisches Menschenbild	Artikulierte Interessensdivergenz; Ex-Ante-Kontrolle des Agents; Vorliegen von <i>adverse selection</i> ;
PS	Utilitaristisch, intrinsisch regelgeleitet	Explizites Bekenntnis zu kollektiven Interessen der Organisation bei Interessensdivergenz
PA	Informationsasymmetrie	Agent hält Informationen vor Principal zurück; Principal muss Informationen erfragen; Grad der Ex-Post-Kontrolle und dafür betriebener Aufwand (Agency Loss); Vorliegen von <i>moral hazard</i> oder <i>shirking</i> ;
PS	Ausgeglichener verteilte Information	Steward gibt Informationen proaktiv an Principal weiter; Principal fragt nicht explizit nach.
Modell	Vorhersagen	Beobachtbare Indikatoren
PA	Ally Principle	Parteilpolitische und ideologische Verortung von Agents anhand von Lebensläufen oder Äußerungen.
PS	Vertrauensverhältnis zwischen Principal und Steward	Explizit artikuliertes persönliches Vertrauensverhältnis zwischen Principal und Steward, nicht in Interessenskonvergenz und ideologischer Überschneidung begründet; Berufung zur:m Generalsekretär:in;

PA	Parteipatronage	Zusammenarbeit von parteipolitisch übereinstimmenden Agents (Fokus auf Steuerungspatronage)
PA	Institutionalisierte Kontrollen	Kontrollmechanismen, Entscheidungsspielräume, formaler und praktischer Unabhängigkeit, Finanzierungs- und Eigentumsverhältnisse und Eingriffsmöglichkeiten in laufende Prozesse
PS	Kollektive Organisationskultur	Zusammenarbeit von Stewards basierend auf Qualifikation. Lose Ex-Post-Kontrolle des Ergebnisses des Delegationsprozesses.
PS	Laxere Institutionalisierte Kontrollen	Weitere Entscheidungsspielräume, Einflussbereich gemessen an personeller Ausstattung; geringerer Grad an formalen Weisungen und Möglichkeit für Stewards eigene Anordnungen ohne ausdrückliches Einverständnis ihrer Minister:innen zu treffen. Geringere Berichtspflichten;

(Gegenüberstellung von Indikatoren abgeleitet aus PS- und PA-Modellen; Eigene Darstellung)

3. Fall: Generalsekretäre in der Bundesregierung Sebastian Kurz I

Zum besseren Verständnis des Falles wird die Regierung Sebastian Kurz I und die ideologische Ausrichtung der sie tragenden Parteien ÖVP und FPÖ (s. 3.1.) umrissen. Unter 3.2. folgt eine Zusammenfassung der von den Untersuchungsausschüssen untersuchten Sachverhalte. Unter 3.3. wird ein Überblick zu den Generalsekretär:innen der Regierung Kurz I und ihrer Rechtsstellung gegeben und mit der Rolle des Amtes in Vorgängerregierungen kontextualisiert (3.4.).

3.1. Bundesregierung Sebastian Kurz I

Ende 2017 wurde die Bundesregierung Kurz I aus ÖVP und FPÖ angelobt, FPÖ-Vizekanzler war Heinz-Christian Strache. In einer der ersten Amtshandlungen beschlossen die Regierungsfractionen des Nationalrats Ende 2017 den Generalsekretär:innen aller Ministerien die Vorgesetztenfunktion zu verleihen (Bußjäger 2019).

Vor der Nationalratswahl 2017 wurde aus der staatstragenden ÖVP mit ihren mächtigen Unterorganisationen (Müller 2006) zumindest nach außen hin eine selbsterklärte Bewegung unter Führung Kurzs (Wolkenstein 2021), die sich immer mehr den Inhalten der populistischen radikalen Rechten angenähert hatte (Wodak 2023). Die FPÖ ist eine Partei in direkter personeller (Reiter 2019; Weidinger 2017) und ideologischer Kontinuität (Schniedel 2017) zum Deutschnationalismus, aus dem sich eine inhärent völkische und antiliberalen Ideologie ergibt, die Rassismus, Antisemitismus und Antifeminismus vereint (Schniedel 2017; Weidinger 2017; Stögner 2017). Die Regierung endete in der sogenannten „Ibiza-Affäre“ (Obermaier et. al. 2022).

3.2. Im Datenmaterial relevante Sachverhalte aus der Regierungsperiode Kurz I

Zum besseren Verständnis des Datenmaterials müssen fünf Sachverhalte kurz in chronologischer Reihenfolge kurz umrissen werden: Die sogenannte Steuercausa René Benko, die sogenannte BVT-Affäre, die Reform der ehemaligen staatlichen Beteiligungsgesellschaft ÖBIB zur heutigen ÖBAG, die sogenannte BVT-Affäre, der Leak einer Dienstbesprechung im sogenannten Ermittlungsverfahren sowie die sogenannte Casinos-Affäre.

Bereits vor Angelobung der Regierung Kurz I begann die Steuercausa René Benko: Von 2016 bis 2018 soll Generalsekretär und Kabinettschef Thomas Schmid im Finanzministerium im Sinne des damaligen Immobilien-Milliardärs gegenüber Beamten:innen im Ministerium in dessen Abgabenverfahren interveniert haben, so der Vorwurf der Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft (WKStA). Im Gegenzug soll Benko Schmid einen hoch dotierten Posten in seiner Immobiliengesellschaft versprochen haben. Benko bestreitet die Vorwürfe. Ende 2022 wurde bekannt, dass Schmid ein vollumfängliches Geständnis bei der WKStA abgelegt hat und um Kronzeugenregelung ersuchte (Thalhammer 2022). Für alle Genannten gilt die Unschuldsvermutung.

Am 28. Februar 2018 durchsuchten Polizeikräfte der Einsatzgruppe Straßenkriminalität (EGS) der Landespolizeidirektion Wien auf Antrag der WKStA Büros und Privaträume von Mitarbeiter:innen des damaligen Inlandsnachrichtendienstes Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT). Zuvor sprach der Generalsekretär des Innenministers, Herbert Kickl, mit der WKStA und auch einigen Zeug:innen, deren Aussagen den Durchsuchungsbefehl begründeten. BMI-Generalsekretär Goldgruber entschied, dass die EGS die Razzia umsetzen werde. Die Angelegenheit sorgte unter anderem für einen

Vertrauensverlust unter westlichen Partner-Geheimdiensten (Schmid 2018). Das Oberlandesgericht Wien erklärte die Hausdurchsuchungen im August 2018 mit einer Ausnahme als unverhältnismäßig für rechtswidrig (orf.at 2018). Im Juli 2023 wurden sämtliche Angeklagte in der Angelegenheit vom Wiener Landesgericht freigesprochen (orf.at 2023).

2019 wurde die ÖBIB zur ÖBAG reformiert. Der Staatsbeteiligungsgesellschaft wurde in der Reform ein breiteres Mandat zum aktiven Management von Beteiligungen und damit auch die begrenzte Möglichkeit zum eigenständigen Anteilserwerb ohne Befassung des Ministerrats gegeben (Kalss et al. 2019). Thomas Schmid, in dieser Arbeit als Generalsekretär und Kabinettschef im BMF eine zentrale Figur, übernahm nach der Reform bis Juni 2021 als Alleinvorstand die Führung der ÖBAG (Graber 2021).

Im April 2019 wurde ein Protokoll einer Dienstbesprechung im sogenannten Eurofighter-Ermittlungsverfahren der WKStA öffentlich. Die WKStA hatte das jahrelange Verfahren Anfang 2019 von der Staatsanwaltschaft Wien übernommen. In der Dienstbesprechung soll BMJ-Generalsekretär Pilnacek angeregt haben, Teile des Verfahrens einzustellen, was Kritiker:innen als politische Einflussnahme deuteten. Nach dem Leak begann ein monatelanger Rechtsstreit zwischen Pilnacek und den WKStA-Staatsanwälten, die ihm Anstiftung zum Amtsmissbrauch vorwarfen. Noch im Juni, also nach dem Ende der Regierungsperiode Kurz I und damit des Untersuchungszeitraumes, wurden die Ermittlungen gegen Pilnacek deswegen allerdings eingestellt (APA 2019).

Im Zentrum der im Mai 2019 öffentlich gewordenen „Ibiza-Affäre“ stand das sogenannte Casinos-Ermittlungsverfahren der WKStA. Vertreter von FPÖ und ÖVP sowie Führungspersonal des Glücksspielkonzerns Novomatic sollen den FPÖ-Bezirksrat Peter Sidlo in den Vorstand der teilstaatlichen Casinos Austria AG gebracht haben und im Gegenzug der Novomatic Entgegenkommen bei Glücksspiellizenzvergaben signalisiert haben, so der Vorwurf der Staatsanwaltschaft, den alle Beteiligten bestritten (Bischof et. al. 2019). Teil des Verfahrens sind auch andere Ermittlungen der WKStA gegen Angehörige und Bedienstete der Regierung Kurz I, die vor dem Untersuchungszeitraum liegen. Auch in dieser Angelegenheit zeigte sich Schmid geständig und erlangte bereits Ende 2024 den Kronzeugenstatus (Graber/Schmid 2024). Zentral für die „Ibiza-Affäre“ war die auszugsweise Veröffentlichung eines 2016 aufgezeichneten Videos, das zeigt, wie der damalige FPÖ-Obmann und spätere Vizekanzler Heinz-Christian Strache und FPÖ-Generalsekretär Johann Gudenus diverse mutmaßlich korrupten Praktiken mit einer Frau besprachen, die ihnen als Nichte eines russischen Oligarchen vorgestellt wurde. Mit der „Ibiza-Affäre“ endete die Regierung Kurz I (Obermaier et. al. 2022).

Diese Aufstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern auf differenzierte Zusammenfassung der teils sehr ausgedehnten und kleinteiligen Sachverhalte, die ausführlich von Österreichs Qualitätsmedienlandschaft aufgearbeitet wurden. Sie soll lediglich einem besseren Verständnis der deskriptiven Auseinandersetzung mit dem Datenmaterial unter 5. dienen.

3.3. Generalsekretär:innen der Regierung Kurz I

Eine der wenigen aktuellen Untersuchungen und wohl die belastbarste zum Amt des:der Generalsekretär:in legte der Innsbrucker Staatsrechtler Bußjäger (2019) vor: Anhand der auch für diese Arbeit maßgeblichen Rechtslage auf Basis der von ÖVP und FPÖ 2017 beschlossenen Novelle des BMG (BGBl I 164/2017) schließt er, dass das Amt durch die Vorgesetztenfunktion deutlich gestärkt und endgültig zum „politischen Transmissionsriemen“ (Bußjäger 2019) zwischen Minister:innen und Verwaltung wurde, aber viele Fragen zur genauen Ausgestaltung

des Amtes offen sind. Ebenso meldete er erhebliche Zweifel an der Idee an, dass Generalsekretär:innen der Handlungsfähigkeit der Verwaltung wirklich dienlich sind (ebd.).

Generell bearbeiteten Generalsekretär:innen der Regierung Kurz I beziehungsweise ihre Büros beinahe 120 Prozent mehr elektronische Akten als in der Vorgängerregierung (. Rechnungshof 2021, 74)⁵. Ein Bericht des Rechnungshofes von 2021 zeichnet ein recht detailliertes Bild davon, wie unterschiedlich die Generalsekretär:innen-Posten in der Regierung Kurz I ausgestaltet wurden: So unterschieden sich die Wahrnehmungen des Amtes innerhalb der Bundesregierung, wobei das Innenministerium die Aufgaben seines Generalsekretärs am weitesten als „beamtete Spitze (ebd., 31)“ interpretierte und am ungenauesten definierte, nämlich im exakten Wortlaut des Gesetzes. Daraus folgte das Ministerium, dass der Generalsekretär grundsätzlich für alle nicht verfassungsmäßig dem Bundesminister vorbehaltenen Amtsgeschäfte ohne dessen explizite Anweisung zuständig sei. Im Außenministerium hatte der Generalsekretär nach Ministeriumsauskunft ebenfalls besonders weite Befugnisse, die allerdings in diversen Rechtsakten sehr genau geregelt seien. Im Bundeskanzleramt, Beamten-, Sozial-, Bildungs-, Wirtschafts-, Landwirtschafts- und Klimaschutzministerium sollen die Generalsekretäre vor allem mit sektionsübergreifenden Aufgaben betraut worden sein. Aus dem Verteidigungsministerium liegen hierzu keine Informationen vor (ebd., 31 f.). In manchen Ministerien waren Generalsekretär:innen mit allen Personalangelegenheiten befasst (ebd. 123).

Je nach Ministerium waren die Generalsekretär:innen auch noch mit Organisationseinheiten außerhalb der üblichen Linienorganisation der Ministerien betraut: Besonders umfangreich waren diese demnach im Kanzleramt, im Finanz- und im Verteidigungsministerium (ebd., 60 f.). Hinzukam, dass die Personalausstattung der Büros der Generalsekretär:innen sehr unterschiedlich war: 25 Angestellte⁶ im Verteidigungsministerium gegenüber zweien im Justizministerium (ebd., 94).

Weiter wies der Rechnungshof darauf hin, dass manche Generalsekretär:innen gleichzeitig noch in anderer Funktion in ihrem Ministerium arbeiteten. Zum Zeitpunkt der Prüfung im Mai 2019 war der Generalsekretär des Wirtschaftsministerium ebenfalls Kabinettschef, seine Pendants im Bundeskanzleramt, Justiz-, Verkehrs-, Beamten- und Innenministerium leiteten Sektionen. Im Finanzministerium war ein Gruppenleiter Generalsekretär (ebd., 41).

3.4. Kontext: Generalsekretär:innen in Österreichs Bundesregierungen vor 2018

Das Amt der:des Generalsekretär:in wurde 1986 im Außenministerium und 2000 als Option für alle Ministerien eingeführt. Von 1995 bis 2018 war die Position im Außenministerium verpflichtend mit der Leitung der Sektion I verbunden. Seit 1999 über der:die Generalsekretär:in im Außenministerium auch Vorgesetztenfunktion aus. 2000 wurden optionale Generalsekretär:innen in allen weiteren Bundesministerien eingeführt und 2018 mit Weisungsbefugnissen ausgestattet. Ihre Aufgaben wurden dabei stets als zusammenfassende Behandlung aller im Ministerium anfallenden Amtsgeschäfte beschrieben (Rechnungshof 2021). Der Rechnungshof kritisierte diese Ungenauigkeit. Bereits ohne Weisungsbefugnis wurden Generalsekretär:innen als politische Beamte bezeichnet (Bußjäger 2019). Aufgrund mangelnder Forschungsarbeit sollen an dieser Stelle die Begründungen der Befürworter

⁵ Wobei es sich immer noch um eine verschwindend geringe Zahl im Vergleich zum Gesamtministerium handelt.

⁶ Wobei unklar ist, ob es sich hierbei um Vollzeitäquivalente handelte.

vorausgegangener Reformen herangezogen werden: Die Grundlage für die Generalsekretär:innen – die Berufungsmöglichkeit von „Beamten auf Zeit“ – beschloss der Nationalrat 1987. Der damalige SPÖ-Bundeskanzler Franz Vranitzky bezeichnete es als „ein Instrument, dem Leistungsprinzip zum Durchbruch zu verhelfen“ (Parlament 1987). 2000 rechtfertigte der ÖVP-Staatssekretär im Kanzleramt Franz Morak die Ausweitung des Amtes auf alle Ministerien als Notwendigkeit für Minister:innen, die wegen der EU-Mitgliedschaft Österreichs vermehrt ins Ausland müssten (Parlament 2000). 1995 und 1999 finden sich keine Erläuterungen zu den Änderungen in den Plenarprotokollen, die mit den jeweiligen Gesetzesänderungen im Rechtsinformationssystem (RIS) des Bundeskanzleramtes verknüpft sind (Parlament 1995; 1999).

4. Daten und Methoden

Diese Studie arbeitet mit Primärquellen: Dokumente aus Untersuchungsausschüssen wurden auf Hinweise zur Amtspraxis der Generalsekretär:innen untersucht. Unter 4.1. werden die Entstehungskontexte dieser Daten überblicksweise zusammengefasst. Unter 4.2. die methodische Kombination aus Dokumentenanalyse und strukturierender qualitativer Inhaltsanalyse ausgeführt.

4.1. Daten

Fünf Untersuchungsausschüsse des Nationalrates beschäftigten sich mit dem Amtsgebaren einzelner Ministerien der Bundesregierung Kurz I.

Ein einziger der Untersuchungsausschüsse begann bereits, während die Koalition noch amtierte: Im Juli 2018 konstituierte sich der BVT-Untersuchungsausschuss. Auslöser war eine Hausdurchsuchung in Österreichs damaligen Inlandsgeheimdienst Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (BVT). Er endete kurz nach Ende der Koalition im September 2019 (Parlament 2019).

Zwei Untersuchungsausschüsse sind sachlich mit der „Ibiza-Affäre“ verbunden. Der Ibiza-Untersuchungsausschuss sollte die medial erhobenen Vorwürfe klären. Er tagte erstmals im Januar 2020 und endete im September 2021 (Parlament 2021). Der ÖVP-Korruptionsuntersuchungsausschuss tagte von Dezember 2021 bis März 2023 und sollte Korruptionsvorwürfe rund um die ÖVP unter Sebastian Kurz klären (Parlament 2023). Aus diesen beiden Untersuchungen liegen mit Abstand die meisten Daten vor.

Der Untersuchungsausschuss ROT-BLAUER Machtmissbrauch untersuchte explizit das Amtsgebaren von FPÖ-Ministerien während der Koalition, er endete nach wenigen Wochen Sitzungszeit im Juli 2024 (Parlament 2024a). Ebenfalls nur in Teilen das Finanzministerium betreffend relevant ist der COFAG-Untersuchungsausschuss, der gleichzeitig im Frühsommer 2024 tagte (Parlament 2024b).

Nach einer vollständigen Sichtung der Sitzungsprotokolle der Untersuchungsausschüsse wurden insgesamt 133 Protokolle zur Analyse herangezogen. 197 wurden als für diese Arbeit irrelevant ausgeschlossen. Entschieden wurde dies anhand dessen, ob die Auskunftsperson Wahrnehmungen zum Handeln eines:r Generalsekretär:in ausgesagt hat. Entschlug sich die Auskunftsperson wegen eines laufenden Verfahrens der Aussage zu einer Frage eine:n Generalsekretär:in betreffend, so wurde dies vermerkt.

UA	BVT	Ibiza	ÖVP	ROT-BLAU	COFAG
Relevant	36	43	26	11	4
Irrelevant	65	73	58	1	12

(Ergebnis der Sichtung der Sitzungsprotokolle; Übersicht . App. 9.)

Die Berichte und Protokolle wurden nach den üblichen Regeln sozialwissenschaftlicher Dokumentenanalyse als Dokumente der staatlichen Verwaltung klassifiziert und behandelt. Das zentrale Qualitätskriterium sozialwissenschaftlicher Dokumentenanalyse ist dabei die Quellenkunde (Salheiser 2014). Aus dem konkreten sozialen Zusammenhang, in dem die Daten entstanden, ergeben sich einige Selektivitäten, die demzufolge umrissen werden sollen: Da es sich um parlamentarische Untersuchungsausschüsse handelt, bilden die Daten lediglich vom Auskunftsbegehren des Parlaments umfasste Sachverhalte, die teils Extremfälle weit von der üblichen Politik- und Verwaltungspraxis sein dürften, ab. Ebenso wurde gemäß § 17 VO-UA immer wieder die Öffentlichkeit von den Befragungen ausgeschlossen, woraus sich weitere Lücken ergeben. Einige Auskunftspersonen entschlugen sich nach § 43 VO-UA der Aussage, hierzu zählten auch Generalsekretäre, deren Mitarbeiter:innen und Minister. Ein großer Vorteil der Daten ist die nach § 33 (1) im Untersuchungsausschuss geltende strafbewehrte Wahrheitspflicht. Auch wenn Altkanzler Sebastian Kurz bereits wegen Falschaussage in Bezug auf den Generalsekretär des Bundesfinanzministeriums, Thomas Schmid, erstinstanzlich verurteilt wurde, kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die Aussagen der Auskunftspersonen der Wahrheit entsprechen (APA 2024).

4.2. Methoden

Methodisch wurde diese Studie mit einem deskriptiven inhaltsanalytischen Verfahren aus zwei Schritten geleitet: Zuerst wurden die Dokumente in Kategorien strukturiert, um in einem zweiten Schritt daraus an die Theorie rückgebundene Einsichten über soziale Beziehungen der Generalsekretär:innen zu generieren.

An den Dokumenten wurde weitgehend eine strukturierende qualitative Inhaltsanalyse (Mayring/Fenzl 2014), die das unter 2.3. dargestellte Schema beobachtbarer Indikatoren als deduktive Kategorien verwendet, angewandt. Hinzu kamen induktiv gebildete Kategorien, die Personen, Behörden, Unternehmen und Parteien im Material kennzeichnen. Einige wenige soziale Interaktionen, beschreibende Kategorien sowie Markierungen dessen, was quellenkritisch zu reflektieren ist, wurden ebenfalls ergänzt. Jede Kategorie wurde während des Forschungsprozesses mit einem Ankerbeispiel versehen, das die Kategorie am Material validiert und gleichzeitig gegenüber anderen abgrenzt (ebd.). Codiert wurde in der Software MaxQDA. Das Hauptziel der Inhaltsanalyse war es, die Daten auf ein nutzbares Ausmaß zu reduzieren und für die Diskussion im Lichte der Theorie vorzubereiten.

Das Ergebnis der Codierung wird unter 5. zusammengefasst und deskriptiv tabellarisch dargestellt. Hierzu wurden die beobachtbaren Indikatoren in gegensätzliche Paare strukturiert und beim Betrachten jeder erkennbaren sozialen Beziehung gegeneinander abgewogen. Soziale Beziehungen wurden dabei als einzelne Fälle betrachtet, um einen Vergleich miteinander zu ermöglichen. Für diese vergleichende Analyse und Diskussion bezogen auf PA- und PS-Modelle unter 6. wurden diese sozialen Beziehungen als Fallkonfigurationen tabellarisch aufgelistet, um Vergleiche zu ermöglichen und nachvollziehbar zu halten.

Für die Vergleiche hinsichtlich struktureller Variablen wurden unter 6. auch Lebensläufe der Generalsekretäre im Sinne einer „weiten Kontextanalyse“ (ebd.) herangezogen, um das Material in einen breiteren sozialen Kontext, abseits des eigentlichen Datenkorpus einzubetten. Dieser Kontext war in diesem Fall der berufliche Werdegang der Akteure.

5. Auswertung

Die Auswertung des Datenmaterials wird anhand der bereits ausgeführten Indikatoren für PA- und PS-Verhältnisse strukturiert. Diese werden als Gegensatzpaare dargestellt und gegeneinander abgewogen und der Tragfähigkeit der Datenlage nach strukturiert. Die Informationsverteilung (5.3.) zwischen den Akteur:innen ließ sich in den Dokumenten am präzisesten nachzeichnen. Auch die Frage nach dem persönlichen Vertrauensverhältnis oder der Anwendung des Ally Principles ließ sich (5.4.) oft anhand von den Ausschüssen vorgelegten Chatnachrichten aus den Ermittlungsverfahren relativ genau beantworten. Stellenweise fanden sich klare Hinweise auf eine Patronagepraxis (5.5.). Ebenso fanden sich manifeste Hinweise auf institutionelle Kontrollpraxis, wohingegen Hinweise auf lax institutionelle Kontrollen oft implizit blieben (5.6.). Die Frage nach dem das Handeln bedingenden Menschenbild (5.7.) blieb hingegen oft nur implizit und/oder mit erheblichen Zweifeln zu beantworten. Diese Hinweise werden im Folgenden weitgehend deskriptiv dargestellt und unter 6. diskutiert. Den detaillierten Ausführungen vorangestellt werden die Grenzen des Datenmaterials (5.1.) und allgemeine Erkenntnisse ausgeführt.

5.1. Grenzen des Datenmaterials

Da es sich beim untersuchten Datenmaterial um Akten mehrerer Untersuchungsausschüsse handelt, ist eine gewisse Vorsicht bei der Interpretation der Ergebnisse geboten. Untersuchungsausschüsse sind gemäß Art. 53 (2) B-VG auf bestimmte und abgeschlossene Vorgänge im Vollziehungsbereich des Bundes beschränkt. Allein dadurch ist die Breite des Einblickes, den die durch das parlamentarische Kontrollrecht erlangten Daten in das Innere der Exekutive bieten, beschränkt: Bestimmte und abgeschlossene Vorgänge erlauben nur begrenzte Schlüsse auf den Ministeriumsalltag. Daher lässt sich der gewonnene Einblick nur sehr beschränkt auf eine allgemeine Praxis im Verhältnis von Politik und Verwaltung während der Regierung Kurz I generalisieren lassen.

Andererseits bietet sich durch die unterschiedlich gelagerten Interessen der jeweiligen Fraktionen in Regierung oder Opposition in den Untersuchungsausschüssen und die lange Zeitspanne, in der die Ausschüsse stattfanden, ein recht breiter Einblick in die Praxis der Exekutive unter der Regierung Kurz I. Dieser reicht von Verhalten, das zu staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen führte, bis hin zu alltäglichen Fragen wie der Häufigkeit von Absagen bestimmter Treffen mit Bediensteten. Der Fokus der untersuchten Dokumente lag auf dem Handeln von drei Generalsekretären: Thomas Schmid im Finanzministerium unter Bundesminister Hartwig Löger, Christian Pilnacek im Justizministerium unter Josef Moser und Peter Goldgruber im Innenministerium unter Herbert Kickl.

Einige Lücken im Datenmaterial bestehen wegen dieser staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen, da nach § 43 Abs. 1 Z.1. der Verfahrensordnung für Untersuchungsausschüsse (VO-UA) eine Aussageverweigerung wegen der Gefahr strafgerichtlicher Verfolgung möglich ist. In einigen dieser Fälle sind inzwischen hauptsächlich aus journalistischen Publikationen mehr Informationen bekannt, die für diese Arbeit allerdings aus forschungsökonomischen Gründen nicht herangezogen werden.⁷ Einige dieser Sachverhalte wurden auch aus medienrechtlichen Erwägungen zurückhaltend formuliert und stellenweise mit entsprechenden Fußnoten versehen.

⁷ Da die Forschungsfrage sehr spezifisch ist, und das Datenmaterial der Untersuchungsausschüsse aus sich heraus deutlich detailreicher als die meisten Medienberichte ist, wird dies für diese Arbeit nicht als größeres Problem betrachtet.

5.2. Allgemeine Erkenntnisse

Zwei zentrale Kategorien der Analyse waren die Informationsverteilung und die Frage nach dem Vertrauensverhältnis zwischen Principals und Untergebenen. Die drei Generalsekretäre Schmid, Pilnacek und Goldgruber pflegten offenbar einen engen Informationsaustausch mit ihren Principals – wobei in Schmid's Fall offenbar Bundeskanzler Sebastian Kurz und nicht Bundesminister Hartwig Löger diese Rolle einnahm (s. 6.). Alle drei wurden durch ihre Principals – in Schmid's Fall Löger und Kurz – offenbar lediglich lax kontrolliert (s. 5.6.). Zumindest im Falle von Schmid und Goldgruber besteht Grund zur Annahme, dass ein Vertrauensverhältnis zwischen Generalsekretär und Principal – in Schmid's Fall der Kanzler – bestanden hat (s. 5.4). Es besteht also Grund zur Annahme, dass Kurz als Schmid's „shadow principal (Adolph 2013)“ agierte (s. 6.).

Dieses Ergebnis lässt unter 6. eine Diskussion über strukturelle Unterschiede zu, da alle drei Generalsekretäre zuvor unterschiedliche Ämter in jeweiligen Ministerien bekleideten: Schmid war jahrelang Kabinettschef mehrerer Finanzminister (Meine Abgeordneten 2018a). Goldgruber war ein hochrangiger Polizist in der Landespolizeidirektion Wien (Meine Abgeordneten 2018b). Und Pilnacek war als langjähriger Sektionschef für Einzelstrafsachen und Straflistik auch für die Fachaufsicht über die Staatsanwaltschaften zuständig (Meine Abgeordneten 2018c).

Die untenstehende Tabelle zeigt eine zusammenfassende Darstellung der für die meisten Beziehungen zwischen Generalsekretären und ihren Minister:innen sowie weiteren Exekutiv-Bediensteten maßgebliche Hinweise, die ihm Datenmaterial gefunden wurden. Zumeist unterschieden sich die Beziehungen erheblich abhängig von den betreffenden Personen. Allerdings zeigte sich eine Korrelation zwischen dem Bestehen eines Vertrauensverhältnisses und einem beobachtbar ausgeglichenen Informationsverhältnis. Details hierzu werden unter 6. diskutiert.

	Mensch enbild	Informatio nsverteilun g	Vertrauensverhältnis /Ally Principle	Kontrollpraxis	Patrona ge
GS Schmid (BMF)	PA	PS/PA**	PS/PA**	PS	PA
GS Schuster (BMF)	X	X	X	PA	PA
GS Pilnacek (BMJ) vor Leak	PS	PS	PS	PS	X
GS Pilnacek nach Leak	PA	PA	X	PA	X
GS Goldgruber (BMI)	PS*	PS/PA**	PS/PA**	PS/PA***	PA
GS Kandlhofer (BKA)	X	X	X	PA	X
GS Esterl (BMDW)	X	PA	x	x	x

(Zusammenfassende Darstellung des Datenmaterials; Eigene Darstellung)

*Für erhebliche Zweifel an dieser (Selbst-)Darstellung s. 5.7.; **In Beziehungen, in denen ein Vertrauensverhältnis bestand, zeigten sich Hinweise auf ein PS-Verhältnis in diesen Kategorien.

Weiter zeigte die Auswertung der Untersuchungsausschussberichte und Dokumente, dass die Amtspraxis der Generalsekretäre seltenst vollumfänglich vom PA- oder PS-Modell eingefangen werden kann. Dies validiert die ihnen zugeschriebene Verfasstheit als Idealtypen. Insbesondere die Indikatoren Informationsverteilung, Vertrauensverhältnis oder Ally Principle und der Art der Kontrollmechanismen gegenüber Untergebenen aus Kabinett oder Verwaltung unterscheiden sich teils erheblich innerhalb des Handelns derselben Person. Mögliche strukturelle Hintergründe werden unter 6. diskutiert.

Ferner fanden sich im Datenmaterial noch Hinweise auf das Handeln der Generalsekretäre Dietmar Schuster (BMF), Dieter Kandlhofer (BKA) und Michael Esterl (BMDW), die stellenweise auf ein PA-lastigeres Verhältnis zu Minister:innen, Kabinett und Verwaltung hindeuteten. Die Beobachtungen reichten jedoch lediglich zur Validierung von Beobachtungen aus, die bezüglich der Generalsekretäre Pilnacek, Schmid und Goldgruber gemacht wurden.

5.3. Informationsungleichgewicht oder proaktives Teilen von Informationen?

Nachfolgend werden Hinweise auf die Informationsverteilung in folgenden Verhältnissen dargestellt: der Beziehung von BMF-Generalsekretär Schmid zu Finanzminister Löger, Kanzler Kurz, Kabinettsmitarbeiterin Melanie Laure sowie Präsidialsektionschef Eduard Müller und Abteilungsleiterin Elisabeth Gruber. Großteils beziehen sich die Hinweise auf den ÖBAG-Reformprozess (s. 3.2.). Weiter werden Hinweise auf die Verhältnisse von BMJ-Generalsekretär Pilnacek zu Justizminister Moser, BMI-Generalsekretär Goldgruber sowie zur WKStA dargestellt. Abschließend werden noch Hinweise auf Goldgrubers Verhältnis zu Innenminister Kickl, dessen Kabinettschef Reinhard Teufel, Generaldirektorin für öffentliche Sicherheit Michaela Kardeis, BVT-Präsident Peter Gridling, dem BAK, Pilnacek und der WKStA dargestellt. Außerdem werden einige Hinweise zum Verhältnis zwischen BKA-Generalsekretär Dietmar Kandlhofer und Kurz sowie zum Verhältnis von BMDW-Generalsekretär Michael Esterl und der ihm unterstellten Verwaltung ausgeführt. Dargestellt werden die Verhältnisse entlang der üblichen Verwaltungshierarchie von dem:der jeweiligen Minister:in abwärts bis zur rangniedrigsten beobachtbaren Person in der Verwaltung.

Gegenüber dem Ibiza-Untersuchungsausschuss schilderte der ehemalige Bundesfinanzminister Löger, von welchen Handlungen seines Generalsekretärs Thomas Schmid er wenig oder gar nichts wusste: Kenntnis von Vorbereitungen Schmidts auf die Bewerbung oder die durch Chats belegten erwogenen Anpassungen an Ausschreibung zum ÖBAG-Vorstandsposten sowie Erwägungen zu Privatisierung einer Tochter der Bundesimmobiliengesellschaft, stritt Löger ab. Selbiges gilt für die Absprachen zwischen Schmid und FPÖ-Berater Arnold Schiefer, wobei Löger Chats zufolge zumindest von einem seitens der FPÖ gewünschten Abweichen von der Koalitionsvereinbarung wusste und dies auch mit Schmid besprach. Einzig sichtbare Ausnahme dieses Musters sind gemeinsame Termine mit OMV-Vorstandschef Rainer Seele, von denen dieser berichtete (App. 2.1.). Löger betonte, dass er Schmid erst kurz bevor er das Ministeramt übernahm, kennengelernt hatte und sich bewusst sei, dass ihm dieser einige Jahre politischer Erfahrung voraus habe (ebd.).

Generalsekretär Schmid	Informationsverteilung (PS/PA)
Sebastian Kurz (BK)	Weitgehend ausgeglichene Informationsverteilung, insbesondere zur

	ÖBAG-Reform. Zwei Informationslücken auf Kurzs Seite.
Hartwig Löger (BMF)	<i>Asymmetrisches Informationsverhältnis</i> zu Lögers Ungunsten.
Melanie Laure (Kabinett)	<i>Weitgehend ausgeglichene Informationsverteilung</i> , insbesondere zur ÖBAG-Reform.
Eduard Müller (Präsidialsektionschef)	<i>Asymmetrisches Informationsverhältnis</i> zu Müllers Ungunsten trotz dessen Zuständigkeit für ÖBAG-Reform.
Elisabeth Gruber (Abteilungsleiterin Beteiligungen)	<i>Teils asymmetrisches Informationsverhältnis</i> zu Grubers Ungunsten trotz deren Zuständigkeit für ÖBAG-Reform.

(Aufstellung der Hinweise auf die Kategorie Informationsverteilung in den Beziehungen Thomas Schmid; Eigene Darstellung)

Auch in anderen Fragen, staatliche Unternehmensbeteiligungen betreffend, soll Schmid Löger relativ wenig informiert haben: So sagte Löger aus, er sei zwar informiert gewesen, dass Schmid „permanent“ (ebd.) mit Beteiligten des CASAG-Komplexes gesprochen habe. Er habe aber nichts vom Inhalt dieser Gespräche gewusst. Genauso gab Schmid an, Löger nur einmal „sehr allgemein“ (ebd.) über das sogenannte „Projekt Edelstein“, verworfene Erwägungen Teile des Bundesrechnungszentrums an die Post zu privatisieren, informiert habe. Schmid Nachfolger Schuster betonte hingegen, er habe den Minister regelmäßig über seine Arbeit informiert (App. 2.7.).

Proaktiv und häufig: Informationsweitergabe der Generalsekretäre an ihre Principals

Trotz einiger durch Entschlagungen bedingter Lücken zeichneten sowohl der Ibiza- als auch der ÖVP-Korruptionsuntersuchungsausschuss ein relativ präzises Bild vom Verhältnis zwischen Bundeskanzler Kurz und BMF-Generalsekretär Schmid. Schmid war der einzige Generalsekretär, für den ein intensiver Kontakt zum Kanzler im Material nachgewiesen ist. Im Gegensatz zum Verhältnis zwischen Schmid und Löger war die Beziehung zwischen Schmid und Kurz offenbar geprägt von engem Austausch über die Reform der ÖBIB zur ÖBAG und die Besetzung von deren Aufsichtsrat. Zweimal gab Kurz an, nicht über Schmid's Handeln informiert gewesen zu sein. (App. 2.2.)

An anderer Stelle berichtete Schmid offenbar auch über Angelegenheiten des BMF proaktiv an Kurz: In einem Chat berichtete Schmid dem Kanzler von einem Termin beim Generalsekretär der Bischofskonferenz, Thomas Schipka, dem er offenbar ausrichtete, dass unter anderem Steuerprivilegien der katholischen Kirche von der Regierung Kurz I geprüft werden. Zur ÖBAG-Reform chatteten Kurz und Schmid darüber, wie mit der geplanten Berichterstattung einer Tageszeitung umzugehen sei. Zu anderen Handlungen Schmid's stritt Kurz hingegen ab, informiert gewesen zu sein, etwa dass Schmid als „Anlaufstelle“ (ebd.) für Vorstandsbewerbungen im BMF gegolten habe. Vereinbarungen, die Schmid mit FPÖ-Politiker Arnold Schiefer in Personalfragen für die ÖVP getroffen habe, will er – wie Löger – nicht gekannt haben. Andererseits ärgerte sich FPÖ-Vizekanzler Heinz-Christian Strache in Chats darüber, dass diese Absprachen nicht eingehalten worden seien. Genauso ist ein Chat bekannt, in dem Schmid Kurz während der Koalitionsgespräche – vor dem

Untersuchungszeitraum – über derartige Absprachen informiert. Angesichts dessen und des Unmuts des Vizekanzlers sind Kurz' Aussagen zu hinterfragen (ebd.).

Im Gegensatz dazu war die Rolle des Generalsekretärs im Bundeskanzleramt mutmaßlich mit größerem Fokus auf die Verwaltung angelegt: Kurz' Generalsekretär im Kanzleramt, Dieter Kandlhofer, pflegte offenbar einen weniger direkten Austausch mit seinem Vorgesetzten. So gab er an, nicht in die politischen Gespräche nach Erscheinen des Ibiza-Videos eingebunden gewesen zu sein (App. 2.3.).

Bezüglich Thomas Schmid zeigten sich im Datenmaterial also Hinweise auf ein ausgeglichenes Informationsverhältnis zu Sebastian Kurz und eine ausgeprägte Informationsasymmetrie zu seinem eigentlichen Principal Hartwig Löger.

Zum Verhältnis zwischen Christian Pilnacek und Justizminister Josef Moser

BMJ-Generalsekretär Pilnacek betonte gegenüber dem BVT-Untersuchungsausschuss, dass er außergewöhnliche Fälle mit „herausragender Bedeutung (App. 2.4.)“ gebe, bei denen seine erste Reaktion sei, den Bundesminister zu informieren. So informierte Pilnacek den damaligen Justizminister Josef Moser sofort über die Razzia im BVT. Auch während den in den Untersuchungszeitraum angelaufenen Ermittlungen in der Ibiza-Affäre weist einiges auf regelmäßige und recht enge Abstimmung zwischen beiden hin, wobei Moser angab, in einigen Fragen Pilnaceks Sektionsleiter-Aufgaben betreffend nicht völlig informiert zu sein. So habe er etwa nicht gewusst, dass die WKStA nicht in einer Arbeitsgruppe ihre eigene Reform betreffend vertreten war (ebd.). Demzufolge zeigten sich Hinweise auf eine ausgeglichene Informationsverteilung zwischen Moser und Pilnacek bezogen auf die Rolle des Letzteren als Generalsekretär. Moser zufolge bestanden seinerseits allerdings Informationslücken über Pilnaceks Aufgaben in der Rolle als Sektionschef.

Generalsekretär Pilnacek	Informationsverteilung
Josef Moser (BMJ)	Als Generalsekretär <i>ausgeglichene Informationsverteilung</i> .
Peter Goldgruber (BMI)	In BVT-Affäre <i>Asymmetrisches Informationsverhältnis</i> zu Pilnaceks Ungunsten.
WKStA	<i>Asymmetrisches Informationsverhältnis</i> zu Pilnaceks Ungunsten.

(Aufstellung der Hinweise auf die Kategorie Informationsverteilung in den Beziehungen Christian Pilnaceks; Eigene Darstellung)

Zum Verhältnis von Peter Goldgruber und Innenminister Herbert Kickl

Zwischen dem damaligen Bundesinnenminister Herbert Kickl und BMI-Generalsekretär Peter Goldgruber scheint während der vom BVT-Untersuchungsausschuss untersuchten Vorgänge ein relativ ausgeglichenes Informationsverhältnis bestanden zu haben. Goldgruber betonte, er habe Kickl „mehrfach (App. 2.5.)“ über das Vorgehen der WKStA gegen

Generalsekretär Goldgruber	Informationsverteilung
Herbert Kickl (BMI)	Offenbar <i>ausgeglichene Informationsverteilung.</i>
Reinhard Teufel (Kabinettschef)	Stellenweise <i>asymmetrisches Informationsverhältnis zu Teufels Ungunsten.</i>
Michaela Kardeis (Generaldirektorin öffentl. Sicherheit)	Stellenweise <i>asymmetrisches Informationsverhältnis zu Kardeis Ungunsten.</i>
Peter Gridling (BVT)	Stellenweise <i>asymmetrisches Informationsverhältnis zu Goldgrubers Ungunsten.</i>
BAK	<i>Asymmetrisches Informationsverhältnis zu Ungunsten der BAK-Leitung.</i>
Christian Pilnacek (BMJ)	Stellenweise <i>asymmetrisches Informationsverhältnis zu Pilnaceks Ungunsten</i>
WKStA	Stellenweise <i>asymmetrisches Informationsverhältnis zu Ungunsten der WKStA.</i>

(Aufstellung der Hinweise auf die Kategorie Informationsverteilung in den Beziehungen Peter Goldgrubers; Eigene Darstellung)

Angehörige des Inlandsnachrichtendienstes BVT informiert. Diese Vorgänge begannen einige Wochen nach Kickls Angelobung im Dezember 2017. Auch gab Goldgruber zu Protokoll, dass Kickl über die Vorwürfe im sogenannten BVT-Konvolut „erschüttert“ (ebd.) gewesen sei. Goldgruber betonte weiter, er habe Kickl direkt nach Kenntnisnahme über die internationalen Verwerfungen nach der Hausdurchsuchung im BVT informiert. Beide waren bei den Gesprächen mit Zeug:innen aus dem BVT anwesend. Kickl gab ebenfalls an, über weite Teile des Vorgehens – auch die Anwesenheit von Goldgrubers Büromitarbeiter Udo Lett bei der WKStA – informiert gewesen zu sein. Auch BVT-Direktor Peter Gridling gab an, wahrgenommen zu haben, dass Goldgruber Kickl über die Vorgänge in seiner Behörde informiert hielt. Auch Kickls Kabinettschef Reinhard Teufel gab an, sich „in der damaligen Situation“ ausreichend von Goldgruber informiert gefühlt zu haben. Gleichzeitig gab Kickl an, als Minister „die Gesamtverantwortung“ (ebd.) getragen zu haben und „keine Möglichkeit“ habe, seinen Sektionschefs „permanent hinterherzurennen“ (ebd.). Daraus würden sich gewisse Informationslücken ergeben. Weiter betonte Kickl, besonders zu Beginn seiner Amtszeit sei er auf Goldgrubers Kenntnisse des BMI angewiesen gewesen, da er „niemanden im Haus“ (ebd.) gekannt habe.

Hieraus ergibt sich, dass den Hinweisen im Datenmaterial zufolge ein mit der Amtseinführung Kickls ein zunehmend ausgeglichenes Informationsverhältnis zwischen ihm und seinem Generalsekretär Goldgruber bestand.

Zum Verhältnis von Generalsekretären und Kabinetten

Schmids Doppelrolle als langjähriger Kabinettschef verschiedener Bundesfinanzminister schlug sich in Untersuchungszeitraum offenbar in ausgeglichener Informationsverteilung zu einzelnen Angehörigen des Kabinetts Löger nieder. In besonderem Fokus des Ibiza-Untersuchungsausschusses standen Melanie Laure, Bernhard Perner und Balázs Szabo, die auch mit Schmid in die ÖBAG wechselten (App. 3.1.; 3.2; 3.3.)

Chatnachrichten zwischen Laure und Schmid belegen, dass sie sich inhaltlich über den Text der Ausschreibung zum Alleinvorstand der ÖBAG austauschten. Wie der zuständige Präsidialsektionschef Eduard Müller ausgesagt hat, ohne dessen Wissen (App. 3.1.; 4.1.).

Zwar fühlte sich Kabinettschef Teufel im Innenministerium ausreichend von Generalsekretär Goldgruber informiert. In derselben Befragung ließ er den BVT-Untersuchungsausschuss jedoch auch wissen, dass er nicht in die Gespräche mit den späteren Zeug:innen aus dem BVT eingebunden gewesen sei, die Kickl, Goldgruber und Lett führten. Selbiges gelte auch dafür, dass Goldgruber diverse Dienstwege umgangen habe, um Ermittlungen gegen BVT-Angehörige anzustoßen (App. 3.4.). Zu Beginn von Kickls Amtszeit gab es insbesondere in Person von Goldgrubers Mitarbeiter Udo Lett personelle Überschneidungen zwischen Generalsekretärsbüro⁸ und Kabinett (ebd.).

Es zeigte sich im Untersuchungsmaterial einiges, das auf ein ausgeglichenes Informationsverhältnis zwischen Schmid und einigen Kabinettsmitarbeiter:innen hinweist. Gleichzeitig scheint es im Innenministerium einige Informationsasymmetrien zwischen Kabinettschef Teufel und dem Generalsekretariat gegeben zu haben.

Zum Verhältnis von Generalsekretären und Verwaltung

Im Verhältnis von Schmid zur Verwaltung des BMF zeigte sich in den Untersuchungen des Ibiza- und des ÖVP-Untersuchungsausschusses zur ÖBAG-Reform ein Informationsungleichgewicht zu dafür zentralen Beamt:innen. So schilderte der damalige Präsidialsektionschef Eduard Müller, in dessen Zuständigkeit die Beteiligungen der Republik lagen, im ÖVP-Untersuchungsausschuss, dass er „nicht einmal in irgendeiner CC-Kommunikation“ (App. 4.1.) in die Entstehung der Ausschreibung für den Vorstand der ÖBAG eingebunden gewesen sei. Auch die zuständige Abteilungsleiterin Elisabeth Gruber betonte nur teilweise in die Besetzung eingebunden gewesen zu sein. Kabinettsmitarbeiter Bernhard Perner hingegen nannte Gruber als einzige Verwaltungsbeamtin, die an der Reform mitgearbeitet habe (App. 4.2.). Müller war als dienstältester Sektionschef stellvertretender Generalsekretär (App. 4.1.).

Aus den Befragungen von Bundesministerin Margarete Schramböck und Generalsekretär Michael Esterl im damaligen Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort geht hervor, dass erhebliche Informationslücken zwischen beiden und der restlichen Verwaltung bestanden. So führte Generalsekretär Esterl in einem Leitbildprozess etwa drei Dutzend Interviews mit Bediensteten, um das neu geschaffene Ministerium zu verstehen (App. 2.6.).

Ein gegensätzliches Bild zeigte sich im Innenministerium: Generalsekretär Goldgruber informierte spezifische Beamt:innen aus der Linie nicht über sein Handeln in der BVT-

⁸ Auch wenn der Rechnungshof (2021) und einige Akteur:innen im Datenmaterial den Begriff Generalsekretariat verwendeten, so ist dieser Begriff mangels Erwähnung im BMG jedoch unpräzise. Das Amt des Generalsekretärs ist im Gesetzestext klar personalisiert. Daher ist das Büro des Generalsekretärs die präzisere Terminologie.

Affäre. Vor allem die Generaldirektorin für öffentliche Sicherheit sowie der Direktor des zuständigen Bundesamtes für Korruptionsbekämpfung, Andreas Wieselthaler, und sein Stellvertreter Manfred Aichberger wurden vom Generalsekretär nicht über die Planungen für die Razzia im BVT informiert (App. 4.3.; 4.4.; 4.5.). Goldgruber begründete dies mit einer möglichen Befangenheit, die sich durch eine Erwähnung im BVT-Konvolut ergebe (4.3.). Andererseits sagte Kardeis aus, dass Goldgruber kurz nach der Hausdurchsuchung im BVT sein Wissen um einen sie nicht betreffenden Teil des BVT-Konvoluts teilte. Auch im Nachgang der Razzia erklärte sich Goldgruber selbst zum „Ansprechpartner der Staatsanwaltschaft“ (App. 4.3.), weswegen Kardeis als Vorgesetzte des BVT nicht direkt von der WKStA über Verfahrensschritte gegen Angehörige der Behörde informiert wurde.

Kardeis hingegen teilte proaktiv Informationen mit Goldgruber: Etwa als sie von der Razzia im BVT erfuhr. Lediglich als Goldgruber verlangt habe, dass das BVT preisgibt, ob und wo verdeckte Ermittler gegen deutschnationale Burschenschaften eingesetzt wurden, habe sie an der Seite des damaligen BVT-Chefs Gridling versucht, die Frage abzuwehren, so Kardeis im Ausschuss (ebd.). Kurz nach Gridlings zeitweiliger Suspendierung informierte dessen Stellvertreter Dominik Fasching offenbar das Büro des Generalsekretärs über eine Großrazzia gegen die extreme Rechte (App. 4.7.). Wieselthaler und Aichberger umging Goldgrubers Mitarbeiter Lett offenbar mittels Weisungen an einen ihnen zugeordneten Polizisten (App. 4.3.; 4.4.). Weiter gab BVT-Chef Gridling an, dass Goldgruber in seiner Behörde Mitarbeiter platziert habe, die an Projekten arbeiteten, aber ihm nicht sagen durften, was sie tun. Auch Extremismusabteilungsleiterin Sybille Geißler bestätigte die Existenz dieser Projekte (App. 4.8.)⁹.

Im BMJ zeigte sich Generalsekretär Pilnacek nach der Razzia im BVT irritiert darüber, dass die WKStA ihn nicht vor der Maßnahme informiert hatte. Daraufhin wurde die WKStA mit einer strengeren Berichtspflicht belegt (s.u.), was ein ausgeglicheneres Informationsverhältnis zwischen Pilnacek und der WKStA¹⁰ schuf. Zum Leiter der Oberstaatsanwaltschaft Wien, Johann Fuchs, bestand offenbar ein engerer Austausch, in dem sich Fuchs auch proaktiv mit Informationen an seinen Vorgesetzten wandte (App. 4.9.; 4.10.).

Im Finanz- und Innenministerium zeigte die Analyse Hinweise auf Informationsasymmetrien zuungunsten einiger Verwaltungsbediensteter gegenüber ihren Generalsekretären. Im Justizministerium dagegen zeigte sich eine isolierte Informationsasymmetrie zuungunsten Pilnaceks gegenüber der WKStA.

Zum Verhältnis von Generalsekretären und Staatssekretär:innen

Im Umgang mit den Staatssekretär:innen im BMI und BMF zeigte sich ein ähnliches Bild: Beide Generalsekretäre informierten sie offenbar nur ausschließlich über ein notwendiges Minimum an Sachverhalten: Goldgruber erklärte im BVT-Untersuchungsausschuss, dass er sich ÖVP-Staatssekretärin Karoline Edtstadler

⁹ Im Untersuchungsausschuss ROT-BLAUER Machtmissbrauch wollten einige Abgeordnete nach weiteren, auch für diese Arbeit relevanten Details zu diesen Projekten fragen, doch Peter Goldgruber entschlug sich vollumfänglich der Aussage, wogegen das Bundesverwaltungsgericht im April 2024 zwei Beugestrafen verhängte (Beschlüsse: W271 2288884-1/7E und W279 2288886-1/6E) (. Parlament 2024).

¹⁰ Entgegen der in der restlichen Arbeit gewählten Darstellung einzelner Beziehungen zwischen Personen, wurden hier diverse Staatsanwält:innen, die für die WKStA arbeiteten, unter die Behörde subsumiert. Dies liegt darin begründet, dass sich aus vielen Kontakten entweder mit Pilnacek selbst oder mit ihm als Sektionschef über die Oberstaatsanwaltschaft Wien ein kohärentes Bild ergab, welches durch mehr als ein halbes Dutzend zusätzliche Personen, die in dieser Arbeit ansonsten genannt werden müssten, nicht präziser werden würde.

gegenüber nur berichtspflichtig gesehen habe, wenn eine Angelegenheit in ihren Zuständigkeitsbereich fiel. Und das auch nur „mit Ausnahme der Fälle, in denen der Minister anders entscheidet“ (App 5.1.). BMF-Generalsekretär Schmid soll per Weisung an die Sektionschef:innen des Ministeriums angeordnet haben, das FPÖ-Staatssekretär Hubert Fuchs nur in Rücksprache mit dem Kabinett Löger mit Beamt:innen des Hauses kommunizieren dürfe, das zitierte Fuchs vor dem Ibiza-Untersuchungsausschuss aus einer E-Mail (App. 5.2.). Laut Präsidialsektionschef Müller gab Schmid formal eine Weisung Lögers weiter (App. 4.1.). In beiden Fällen zeigte sich also, dass Staatssekretär:innen des jeweiligen Koalitionspartners durchaus systematisch über Vorgänge im Ministerium im Unklaren gelassen wurden.

Zum Verhältnis unter Generalsekretären

Zwischen den Generalsekretären des BMI und des BMJ, Goldgruber und Pilnacek, gab es im Zuge der Hausdurchsuchung im BVT offenbar einen Konflikt, begründet darin, dass Pilnacek gerne im Vorfeld informiert gewesen wäre. Pilnacek sprach einem dem BVT-Untersuchungsausschuss zugelifertem Gesprächsprotokoll zufolge intern von einem „Skandal“ (App. 6.1.), den Goldgrubers direkte Kontaktaufnahme mit der WKStA zeige. Goldgruber hingegen betonte, dass er datenschutz- und beamtenrechtlich gar nicht über sein Handeln hätte informieren dürfen (ebd.). Der damalige Bundesjustizminister Josef Moser bescheinigte Goldgruber, Pilnacek „bewusst ausgeschlossen“ (ebd.) zu haben. Direkt nach der Razzia im BVT begann Generalsekretär Pilnacek offenbar gegenüber der WKStA und dem BMI, Informationen einzufordern, das sagten die Chefin der WKStA, Ilse-Maria Vrabl-Sanda und Generaldirektorin Kardeis aus (App. 4.3.; 4.9.). In der Zusammenarbeit mit der WKStA hatte Goldgruber doch ein gewisses Maß an Kontrolle über den Informationsfluss: So sprachen er, sein Mitarbeiter Lett und einmal auch Bundesminister Kickl mit den Zeug:innen aus dem BVT, die die WKStA später befragte, Lett fungierte für eine Zeugin als Vertrauensperson bei der Befragung durch die WKStA (App. 2.5.; 4.11.).¹¹

5.4. Persönliches Vertrauensverhältnis oder Anwendung des Ally Principles?

Im Material fanden sich zu den Generalsekretären Schmid, Pilnacek und Goldgruber Hinweise auf persönliche Vertrauensverhältnisse zu Principals. Wobei die Hinweise auf Kurzs Verhalten in dieser Kategorie besonders auf eine Rolle als Schmidts „shadow principal“ (Adolph 2013) hindeuteten (s.6.). Auch zu einigen ihrer Untergebenen fanden sich Hinweise auf Vertrauensverhältnisse. Einzig in zwei Fällen betreffend Beziehungen von Goldgruber und Schmid zu Untergebenen beziehungsweise in Vorstandsposten Berufenen fanden sich Hinweise auf die Anwendung des Ally Principles. Im Nachgang werden die Beziehungen Schmidts zu Kurz, Löger, Laure, ihren Kabinettskollegen Bernhard Perner und Balasz Szabo sowie dem zum CASAG-Finanzvorstand berufenen Peter Sidlo dargestellt. Ebenso ausgeführt werden die Verhältnisse zwischen Pilnacek und Großverfahrensabteilungsleiter Robert Jirovsky, dem Leiter der Oberstaatsanwaltschaft Wien Johann Fuchs, sowie zur WKStA. Weiter wird das

¹¹Sowohl Kickl als auch Goldgruber bestritten Einfluss auf die Zeug:innen genommen zu haben (App. 2.5.). Ermittlungen wegen Amtsmissbrauches gegen Goldgruber stellte die Staatsanwaltschaft Korneuburg 2020 ein, das geht aus einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes von 2022 hervor. Mit demselben Urteil wurde auch das in derselben Frage anhängige Disziplinarverfahren gegen Goldgruber endgültig beendet (W116 2235697-1).

Verhältnis zwischen Goldgruber und Kickl sowie dem Einsatzleiter bei der Razzia, Wolfgang Preisler, umrissen. Außerdem wird ein Hinweis auf eine Intervention aus dem Kabinett Kurz bei der Berufung von Dietmar Schuster zum BMF-Generalsekretär thematisiert. Aufgrund des prominenten Vorkommens von Sebastian Kurz im Material werden die Beziehungen vom Kanzler abwärts dargestellt.

Im Ibiza-Untersuchungsausschuss beschrieb Thomas Schmid den damaligen Kanzler Sebastian Kurz als „hochprofessionellen Politiker“ (App. 2.2.), den er schon lange kenne. Kurz sprach von Schmid als jemandem, mit dem er immer gut in einer „freundschaftlichen Art und Weise“ (ebd.) zusammengearbeitet habe. Der damalige Bundeskanzler betonte jedoch, nicht mit Schmid gemeinsam auf Urlaub zu fahren oder mit ihm zu Schule gegangen zu sein. Private Kontakte zwischen den beiden scheint es im Untersuchungszeitraum dennoch gegeben zu haben: So berichtete der Unternehmer Klaus Ortner dem Ausschuss, dass Kurz und Schmid Anfang 2019 bei ihm und seiner Ehepartnerin gemeinsam mit deren Tochter und etwa einem halben Dutzend anderen Personen zu einem privaten Abendessen zusammenkamen. Dort sei angeblich „kein Wort über Politik“ (ebd.) gesprochen worden. Hieraus sowie aus Chats zur mutmaßlichen Patronagepraxis bei der Besetzung des ÖBAG-Aufsichtsrates (s. 5.5.) lässt sich ein persönliches Vertrauensverhältnis von Kurz und Schmid ableiten. Kurz schrieb Schmid kurz vor dessen Wechsel zur ÖBAG: „kriegst eh alles was du willst [drei Kussmund-Emojis]“ und der antwortete ihm: „Ich bin so glücklich :-)))“ und „Ich liebe meinen Kanzler [zwei Daumen-hoch-Emojis, zwei Kräftiger-Oberarm-Emojis]“ (ebd.).

In der eigentlichen Weisungshierarchie des Finanzministeriums bescheinigte sich Schmid selbst ein „professionelles und sehr, sehr gutes Verhältnis“ (. 2.1.) zu Finanzminister Löger. An den damaligen Kabinettsmitarbeiter Jim Lefèbre schrieb er jedoch über Löger: „Wenn seine Dummheit verhindert, dass ich in die öbag darf bin ich echt sauer“ (ebd.). Löger betonte zwar eine gute Zusammenarbeit, räumte aber das erhebliche Informationsungleichgewicht gegenüber Schmid ein (. ebd.)

Den im Datenmaterial vorliegenden Hinweisen zufolge, kann also ein gewisses Vertrauensverhältnis zwischen Kurz und Schmid angenommen werden, während dies für das Verhältnis zwischen Schmid und Löger angezweifelt werden darf.

GS Schmid	Persönliches Vertrauensverhältnis (PS)	Ally Principle (PA)
Sebastian Kurz (BK)	Zusammenarbeit in „freundschaftlicher Art und Weise (App. 2.2.)“, privates Essen und Zuneigungsbekundungen in Chats.	
Hartwig Löger (BMF)		
Melanie Laure und Bernhard Perner (Kabinett)	„Inner circle (App. 3.1.)“ und ausreichend gegenseitiges Vertrauen zum Melden von halbprivaten Fehlverhalten. Berücksichtigung bei Besetzung von ÖBAG-Stellen	
Balasz Szabo (Kabinett)	Längerwährende private Bekanntschaft; Berücksichtigung bei Besetzung von ÖBAG-Stellen.	
Peter Sidlo (CASAG)		Offenbar Berufung in CASAG-Vorstand in Umsetzung von BM Straches Interessen. FPÖ-Bezirksrat. Langjährige Bekanntschaft mit FPÖ-Generalsekretär Gudenus.

(Hinweise auf Vertrauensverhältnisse oder Anwendung des Ally Principles in den Beziehungen Thomas Schmid; Eigene Darstellung)

Zu den Kabinettsmitarbeiterinnen Laure und Perner bestand offenbar ein gewisses Vertrauensverhältnis. Darauf deutet hin, dass Laure Schmid in einem Chat Perner als „loyal“ und Teil eines „inner circle“ (App 3.1.) empfahl. Weiter ordnete Laure offenbar im Auftrag von Schmid als Generalsekretär an, dass eine Gesetzesänderung im Glücksspielbereich zurückgezogen werde, das deutet auf ein professionelles Vertrauensverhältnis hin. Auf ein privates Vertrauensverhältnis deutet, dass sie Schmid darüber informierte, dass bei einem abendlichen Treffen von Angehörigen des Kabinetts Löger Sektgläser von der Dachterrasse einer Wiener Bar geworfen worden seien. Schmid reagierte so: „Ja! Die haben sich einfach nicht im Griff! Aber sonst hat es jedem gefallen?“ (ebd.).

In der Regelung von Schmid's Nachfolge als Generalsekretär gibt es in dem ÖVP-Untersuchungsausschuss vorliegenden Chatnachrichten Hinweise auf die Anwendung des Ally Principles: So schrieb Kurz's Kabinettschef Bernhard Bonelli an Schmid: „Gernot hat mit Didi nochmal gesprochen. Die Variante mit GS“ – Generalsekretär – „würde gut für ihn passen“ (App. 2.7.). Mit Gernot dürfte der damalige

Kanzleramtsminister Blümel und mit Didi Schmidts stellvertretender Kabinettschef Dietmar Schuster gemeint gewesen sein. Schuster betonte gegenüber dem Ausschuss, dass er keine Wahrnehmungen zu etwaigen Diskussionen über seine Berufungen im Hintergrund habe. Allerdings erklärte er, ÖVP-Mitglied zu sein. Finanzminister Löger spielte in den Diskussionen offenbar eher eine untergeordnete Rolle (ebd.).

Den vorliegenden Hinweisen zufolge kann ein Vertrauensverhältnis zwischen Schmid und Laure angenommen werden, das zumindest teilweise auch in einem Vertrauensverhältnis zu Bernhard Perner gemündet haben könnte. Gleichzeitig zeigte sich zumindest ein Hinweis auf eine Intervention des Kanzleramtes in der Frage von Schmidts Nachfolge im Generalsekretariat des BMF.

Vertrauensverhältnisse zu einzelnen Untergebenen

Besonders zu zwei Untergebenen Pilnaceks fanden sich einige Hinweise auf die wechselseitigen Beziehungen zum Sektionschef und Generalsekretär: Im Zuge der Fachaufsicht arbeitete Pilnacek mit dem Leitenden Oberstaatsanwalt Fuchs sowie Abteilungsleiter Jirovsky zusammen. Der Publizist Peter Pilz behauptete vor dem ÖVP-Untersuchungsausschuss, dass ein „besonderes Vertrauensverhältnis“ (App. 4.10.) zwischen beiden bestanden habe. Im Bericht des Ausschusses findet sich die Anmerkung, dass Fuchs „Befangenheitssorgen“ (ebd.) der WKStA gegen Pilnacek ignoriert habe. Im Februar 2019 schrieb Fuchs einem vorgelegten Dokument nach an Pilnacek, dass die Einstellung einer Anzeige in Fuchs' Zuständigkeitsbereich gegen Pilnacek „aktentechnisch klar“ (ebd.) gehe. Es finden sich weitere recht formlose Chatnachrichten zwischen beiden kurz nach Bekanntwerden des Ibiza-Videos im Mai 2019 im Ibiza-Untersuchungsausschuss (. ebd.). Abteilungsleiter Jirovsky betonte, wie offen Pilnacek für die Rechtsmeinungen seiner Abteilung gewesen sei und dass er sich von diesen auch umstimmen habe lassen (. App. 4.12.). Pilnacek schien offenbar gewisse professionelle Vertrauensverhältnisse zu Jirovsky und Fuchs zu pflegen.

Zum Verhältnis von Christian Pilnacek und der WKStA

BMJ-Generalsekretär Pilnacek diente in einer Doppelrolle als Sektionschef für Strafrecht und Einzelstrafsachen, und war damit für die Fachaufsicht über die Staatsanwaltschaften verantwortlich. Ihm unterstellt war die Oberstaatsanwaltschaft Wien, geleitet von Johann Fuchs, und damit auch die Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft (WKStA), geleitet von Ilse-Maria Vrabl Sanda. Seit der Hausdurchsuchung im BVT, über die Pilnacek nicht im Vorfeld informiert war (s. 5.3.), habe eine „latente Verstimmung“ (App. 4.9.) im Verhältnis zwischen WKStA und Pilnacek eingesetzt, erklärte der für Personalfragen zuständigen Gruppenleiter im BMJ, Gerhard Nograth, dem Ibiza-Untersuchungsausschuss. „Eskaliert“ (ebd.) sei diese Spannung dann, nachdem eine Dienstbesprechung Pilnaceks mit der WKStA aufgezeichnet und geleakt worden sei. Trotzdem betonte er gegenüber dem BVT-Untersuchungsausschuss damals noch, es sei ihm darum gegangen, die WKStA „aus dem Schuss“ (ebd.) zu nehmen. Gemeint war hier wohl besonders die mediale Debatte. Auch seitens der WKStA betonte etwa die fallführende Staatsanwältin im BVT-Verfahren, die Leitungsebene habe ihr signalisiert, trotz aller, auch öffentlichen Kritik an einzelnen Fehlern im Verfahren habe man weiterhin das „vollste Vertrauen“ (ebd.) des Ministeriums. Auf das Leak der Dienstbesprechung im April 2019 habe Pilnacek „sehr emotional“ reagiert, wie Präsidialsektionschef Alexander Pirker vor dem ÖVP-Untersuchungsausschuss aussagte. Pilnacek habe von ihm verlangt eine Anzeige zu erstatten. Nach der Eskalation des Streits habe Moser, so Kabinettschef

Clemens-Wolfgang Niedrist, eine Mediation zwischen Pilnacek und der WKStA angestoßen (ebd.).

Im Verhältnis zwischen Pilnacek und der WKStA scheint der Leak der Dienstbesprechung eine zentrale Bruchlinie darzustellen: Zuvor scheint ein gewisses Vertrauensverhältnis bestanden zu haben, danach scheint dieses mindestens schwer beschädigt gewesen zu sein.

GS Pilnacek	Persönliches Vertrauensverhältnis (PS)	Ally Principle (PA)
Josef Moser (BMJ)	X	X
Robert Jirovsky (Abteilung Großverfahren)	Zusammenarbeit in Fachaufsicht über Staatsanwaltschaften. Offener Austausch mit der Abteilung.	
Johann Fuchs (OStA Wien)	Zusammenarbeit in Fachaufsicht über Staatsanwaltschaften. Hinweis auf Einstellung einer Anzeige gegen Pilnacek.	
WKStA	Versuch die WKStA trotz offenbar schwelenden Streit nach rechtswidriger BVT-Razzia „aus dem Schuss“ (App. 4.9.) zu nehmen. Zerrüttung des Vertrauens nach Leak der Dienstbesprechung.	

(Hinweise auf Vertrauensverhältnisse oder Anwendung des Ally Principles in den Beziehungen Christian Pilnaceks; Eigene Darstellung)

Zum Verhältnis von Peter Goldgruber, Herbert Kickl und Wolfgang Preiszler

Der damalige Innenminister Kickl bejahte im BVT-Untersuchungsausschuss die Frage, ob er Goldgruber „vollinhaltlich vertraut“ (App. 2.5.) habe. In seinem Abschlussbericht stellte der Ausschuss fest, dass sich der Verdacht, dass Goldgruber die Einsatzgruppe Straßenkriminalität (EGS) und ihren Vorgesetzten Wolfgang Preiszler wegen dessen FPÖ-Parteibuch für die Durchsuchung im BVT heranzog, nicht erhärten ließ. Allerdings sagte Preiszler auch aus, dass er nicht genau erfahren hätte, warum er beauftragt wurde. Goldgruber erklärte, Preiszler seit etwa einem Jahrzehnt zu kennen, aber nichts von dessen Parteizugehörigkeit gewusst zu haben (App. 4.13.). Auf Basis dieser Informationen lässt sich weder das Ally Principle noch ein besonderes Vertrauensverhältnis zwischen beiden klar ausschließen oder bestätigen.

Für das Verhältnis zwischen Kickl und Goldgruber ist allerdings ein explizites Vertrauensverhältnis zu vermerken, das einzige in dieser Analyse.

GS Goldgruber	Persönliches Vertrauensverhältnis (PS)	Ally Principle (PA)
Herbert Kickl (BMI)	Ausdrückliches Vertrauensverhältnis seitens Kickl	
Wolfgang Preiszler (LPD Wien)		FPÖ-Mitglied; Ein Jahrzehnt Bekanntschaft mit Goldgruber.*

(Hinweise auf Vertrauensverhältnisse oder Anwendung des Ally Principles in den Beziehungen Peter Goldgrubers; Eigene Darstellung)

*Für Zweifel an dieser (Selbst-)Darstellung s. 5.7.

Besetzungen von Posten in staatsnahen Unternehmen

In der Besetzung des Aufsichtsrates der ÖBAG und nachfolgend einiger Schlüsselpositionen im Unternehmen zeigte das Handeln von BMF-Generalsekretär Schmid Hinweise auf die Anwendung des Ally Principles und das Heranziehen von Vertrauenspersonen für bestimmte Posten. Während es bei der Besetzung des Aufsichtsrates sowohl in Chats mit Kanzler Kurz als auch FPÖ-Berater Schiefer klare Hinweise auf die Anwendung des Ally Principles durch Berufung ÖVP-naher und FPÖ-naher Personen gibt (App. 7.1.; 7.2;), deutet bei der Einstellung von Melanie Laure, Bernhard Perner und Balasz Szabo einiges auf ein bestehendes Vertrauensverhältnis hin. Laure und Perner waren, schließt der Untersuchungsausschuss in Erwägungen zur Anpassung der ÖBAG-Vorstandsausschreibung involviert. Laure empfahl Perner Schmid als loyalen Mitarbeiter (App. 3.1.), weswegen auch angesichts anderer Austausche zwischen Laure und Schmid (s. 5.6.) davon auszugehen ist, dass ein tieferes Vertrauensverhältnis zwischen ihr und Schmid als zwischen Perner und ihm bestand. Perner betonte vor dem Ausschuss, dass er sich für das „spannende Projekt“ (App. 3.2.) ÖBAG interessiert habe und auch deshalb von Schmid angefragt worden sei. Szabo gab hingegen an, Schmid schon vor seinem Eintritt in den Dienst des BMF privat gekannt zu haben (App. 3.3.).

Bezüglich der Casinos Austria AG (CASAG) bemerkte der Ibiza-Untersuchungsausschuss, dass Schmid als BMF-Generalsekretär „unterstützend“ (App. 7.1.) bei der Berufung von Peter Sidlo in den Vorstand des Unternehmens mitgewirkt habe (ebd.). „Zentral handelnde“ (ebd.) Person hinter der Berufung des damaligen FPÖ-Bezirksrates war allerdings FPÖ-Obmann und Vizekanzler Heinz-Christian Strache gewesen. Strache entschlug hierzu wegen eines damals laufenden Ermittlungsverfahrens. Da der damalige FPÖ-Generalsekretär Johann Gudenus Sidlo als „langjährigen Weggefährten“ (ebd.) bezeichnete und Strache ihn seit 25 Jahren kenne, ist ein gewisses Vertrauensverhältnis nicht unplausibel (ebd.).

Zum Verhältnis von Thomas Schmid und Christian Pilnacek

Angesichts von Chatnachrichten Schmidts an sein Justizpendants Generalsekretär Pilnacek und Kabinettschef Niedrist, warf der Ibiza-Untersuchungsausschuss die Frage auf, ob ein freundschaftliches Verhältnis zwischen Pilnacek und Schmid bestanden haben könnte. Niedrist schrieb im Juni 2018 an Schmid: „Hi, Tom! Darf ich mit deinem Kommen zu meiner Feier nach der lästigen Krisensitzung rechnen? Pilnacek nimmt dich sicher mit – Zwinkersmiley“ (App. 6.2.). Niedrist verwehrte sich dagegen, aus diesen Chats eine Freundschaft zwischen den Dreien „konstruiert“

(ebd.) werde. Eine Nachricht Schmidts deutete ebenfalls auf ein Näheverhältnis zu Pilnacek hin: Nach einem Interview Pilnaceks zum Leak der Dienstbesprechung (s. 3.2.) schrieb Schmid ihm: „Das war ein irre guter Auftritt [...]! Sachlich und ruhig. Echt gut erklärt. Die Journalistin war ja schließlich sogar auf deiner Seite:-)) Gratulation - da habe ich echt Respekt!“ (ebd.). Pilnacek antwortete demnach: „Danke, Deine Rückmeldung bedeutet mir viel“ (ebd.). Pilnacek betonte im Ausschuss, dass er ein „professionelles Arbeitsverhältnis in der Runde der Generalsekretäre, Konferenz der Generalsekretäre bei vielen Verhandlungen über Budgetnöte des Justizressorts“ (ebd.) mit Schmid gehabt hätte. Schmid betonte, es sei eine „aufmunternde Nachricht“ (App. 6.2.) gewesen, nicht mehr. Niedrist gab zu Protokoll, dass zwischen den beiden ein gutes kollegiales, aber kein freundschaftliches Verhältnis bestanden habe (ebd.). Ähnlich schätzte Alma Zadić, die als Justizministerin eine etwaige Befangenheit Pilnaceks zu prüfen hatte, die Angelegenheit ein (ebd.).

Sowohl Schmid als auch Pilnacek stritten ein persönliches Vertrauensverhältnis ab, angesichts der Hinweise im Datenmaterial ist dies allerdings zumindest anzuzweifeln.

5.5. Hinweise auf Parteipatronagepraxis

Die beobachtbaren Hinweise auf eine Parteipatronagepraxis fielen im Datenmaterial gering aus. Lediglich in den Beziehungen zwischen Schmid und Kurz sowie der zur CASAG-Generaldirektorin bestellten Bettina Glatz-Kremsner und zum BKA-Generalsekretär Kandlhofer fanden sich konkrete Hinweise. Im Umfeld Goldgrubers wurden hohe Gehälter und Personalstände im Büro des Generalsekretärs thematisiert, aber keine konkreten Hinweise auf Patronagepraxis. Die Hinweise werden vom Verhältnis Schmid-Kurz die Weisungshierarchie entlang dargestellt. Der eigentliche gegensätzliche Indikator zur kollektiven Organisationskultur scheiterte an einem Trennschärfeproblem, welches unter 6. ausgeführt wird.

Zwischen Kanzler Kurz und BMF-Generalsekretär Schmid gibt es Hinweise auf Patronagepraxis bei der Besetzung des Vorstandes der ÖBAG: Schmid arbeitete offenbar, das zeigen Chats mit Laure und Kurz, an einer ihm genehmen Besetzung des ÖBAG-Vorstandes (. App. 2.2.; 3.1.). Das dürfte also das gewesen sein, was Schmid wollte und Kurz ihm versprach. Das kann als Hinweis auf eine Patronage-Praxis gedeutet werden. Schmidts überschwängliche Bekundungen deuten auch darauf hin, dass es ein persönliches Vertrauensverhältnis zwischen beiden gegeben haben könnte. Weiter deutet ein „Vorstand ohne Mandate“, der Schmid nicht werden wollte und offenbar nach Kurzs Vorstellung auch nicht werden sollte auf die aus einem Vertrauensverhältnis entspringende Einräumung laxerer Kontrolle (s. 5.6.) Schmidts durch den Kanzler hin. Dies spräche auch gegen einfache Parteipatronage von Kurz gegenüber seinem Parteifreund Schmid. Obwohl sich auch feststellen ließe, dass dieser geleitet von Eigeninteressen handelte. Allerdings chatteten beide auch darüber eine Frau, die Schmid „steuerbar“ (App. 2.2.) nannte, zur ÖBAG-Aufsichtsrätin zu machen, was zumindest auf Erwägungen von Patronagepraktiken hindeutet. Einen Hinweis auf eine Involvierung Kurzs gibt es in einem Chat zwischen Schmid und der stellvertretenden ÖVP-Chefin Bettina Glatz-Kremsner, die als Generaldirektorin der Casinos Austria bestellt wurde (. App. 7.2.).¹²

¹² Das Oberlandesgericht Wien gewährte Bettina Glatz-Kremsner im Oktober 2023 in ihrem Prozess um eine mutmaßliche Falschaussage in dieser Angelegenheit Diversion. Sie gilt damit als strafrechtlich unbescholten (. Graber/Schmid 2023).

Ebenfalls im Umfeld der CASAG gibt es Hinweise, dass FPÖ-Bezirksrat Sidlo im Sinne von Parteichef und Vizekanzler Strache und Generalsekretär Gudenus in den Vorstand des Unternehmens sowie in den Generalrat der Nationalbank berufen wurde (. App. 7.1.).

Schmids ehemalige Kabinettsmitarbeiterin Melanie Laure widersprach vor dem Ibiza-Untersuchungsausschuss sich selbst betreffend einer möglichen Patronagepraxis. In Chats sprach sie allerdings davon, dass man einen der beiden Geschäftsführer der ÖBAG Vorgängerorganisation ÖBIB „wegversorgen“ (App. 3.1.) müsse.

Aus einem Chat zwischen Schmid und Kanzleramtsgeneralsekretär Kandlhofer geht hervor, dass dieser Schmid einen Manager aus dem Firmen-Konglomerat Benkos als ÖBAG-Aufsichtsrat vorschlug (. App. 6.3.).

Der Untersuchungsausschuss ROT-BLAUER Machtmissbrauch thematisierte einen relativ hohen Personalstand im Generalsekretariat und Kabinett des Innenministeriums unter Bundesminister Kickl (. App. 3.4.), was zumindest auf eine – wegen der Koppelung an das Ministeramt – zeitweilige Patronagepraxis hindeuten könnte.

Im Kontext der ÖBAG-Reform und der Besetzung von Spitzenpositionen in der CASAG fanden sich demnach Hinweise auf eine Beteiligung von Schmid an einer Patronagepraxis, die von Vertretern beider Koalitionsparteien ausging. Im Innenministerium ist dies angesichts der Hinweislage nicht zu bestätigen.

	GS Schmid	GS Kandlhofer	GS Goldgruber
Hinweise auf Patronage	Diverse Hinweise auf Patronagepraxis in ÖBAG und CASAG	Ein Hinweis auf Patronagepraxis in der ÖBAG	Offenbar hohe Gehälter und Personalstand in Kabinett und Generalsekretariat.

(Hinweise auf Patronagepraxis in den Beziehungen Thomas Schmid, Dieter Kandlhofers und Peter Goldgrubers; Eigene Darstellung)

5.6. Zwischen laxen und institutionalisierten Kontrollen

Die Hinweise auf laxen oder institutionalisierte Kontrollen im Datenmaterial werden im Folgenden anhand der Kontrollpraxis der Minister Löger, Moser und Kickl gegenüber ihren Generalsekretären Schmid, Schuster, Pilnacek und Goldgruber dargestellt. Weiter werden Hinweise auf die Verhältnisse von Schmid zu Staatssekretär Fuchs, Kabinettsmitarbeiter:innen, Sektionschef Müller, dem Leiter der Großbetriebsprüfung Roland Macho und Pressesprecher Johannes Pasquali ausgeführt. Im Zuständigkeitsbereich des Justizministeriums fanden sich weitere Hinweise auf das Verhältnis zwischen Pilnacek und der WKStA. Weiter im Innenministerium fanden sich Hinweise auf das Verhältnis zwischen Goldgruber und Kardeis zu einigen Angehörigen des BVT sowie dessen Direktor Peter Gridling. Weiter fand sich ein klarer Hinweis auf einen präzisen Auftrag, den Kanzleramtsgeneralsekretär Kandlhofer der Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) erteilte.

Im Finanzministerium wies Lögers Unwissen über einige Handlungen Schmid (s. 5.4.) und das Fehlen eines dokumentierten Eingreifens Lögers in einige Angelegenheiten in seinem eigenen Kabinett mindestens auf eine laxen Kontrolle Schmid durch ihn hin. Andererseits wurde Schmid

für Löger teils auch zum durchsetzenden Organ: Offenbar auf Lögers Anordnung trennte er FPÖ-Staatssekretär Hubert Fuchs weitgehend von den Informationsflüssen im BMF ab (App. 5.2.). Klare Anweisungen sind zwischen Justizminister Moser und Generalsekretär Pilnacek dokumentiert: So wies Moser Pilnacek bei Erscheinen des Ibiza-Videos an, dieses inhaltlich auf strafrechtlich Relevantes zu prüfen. Nachdem die Hausdurchsuchung im BVT für illegal erklärt wurde, ordnete Moser einen von Pilnacek geführten Reformprozess des Berichtswesens der Staatsanwaltschaften an, wobei er ihm dabei gewisse Entscheidungsfreiheiten über Zusammensetzung der Expert:innen dafür ließ. Nach dem Leak der Dienstbesprechung und dem anschließenden Streit mit der WKStA verordnete Moser beiden Parteien eine professionelle Mediation (App. 2.4.; 4.9.)

Kontrollpraxis Minister	der	Laxere Kontrollen (PS)	Engmaschigere Kontrolle (PA)
GS Schmid		BM Löger betonte Unwissen über diverse Handlungen Schmid	BM Löger ordnete offenbar über Schmid eine Abschottung von StS Fuchs vom restlichen BMF an.
GS Pilnacek		BM Moser ließ Pilnacek teils recht weite Spielräume beim Erfüllen von Aufträgen	BM Moser ordnete klare Maßnahmen sowie Mediation mit der WKStA Pilnacek gegenüber an.
GS Goldgruber		BM Kickl gab Goldgruber weite Entscheidungsspielräume	
GS Schuster			BM Löger erhielt scheinbar regelmäßige Berichte und berief Schuster auch wegen dessen Expertise.

(Hinweise auf Kontrollpraxen der Generalsekretäre Pilnacek, Schmid und Goldgruber durch die jeweiligen Minister, eigene Darstellung;)

Auch im Innenministerium deutet einiges auf laxen Kontrolle des Generalsekretärs durch den Minister hin. Vor dem BVT-Untersuchungsausschuss sagte der damalige Innenminister Kickl aus, dass er Goldgruber angesichts des BVT-Konvolutes darum gebeten habe, die „Schritte, die er für nötig erachtet“ (App. 2.5.) einzuleiten. Genauere Anweisungen erhielt Goldgruber offenbar, der sich selbst ausdrücklich weisungsgebunden Kickl gegenüber sah nicht. Zu einem späteren Zeitpunkt trafen sich Kickl, Goldgruber und Lett zu einem Gespräch mit einer späteren Zeugin der WKStA nicht etwa im Ministerium, sondern in den Räumlichkeiten des FPÖ-Klubs. Vor der Hausdurchsuchung sah Kickl, so sagte er aus, keinen Grund, Goldgruber ausdrücklich auf die Brisanz der Angelegenheit hinzuweisen. Strukturell deutet die hohe Zahl an Überstunden im Generalsekretariat und die Aussage von Goldgrubers Büroleiter Helgo Eberwein, wonach er die Kreditkarten-Rechnungen des Generalsekretärs abzeichnete, nicht auf besonders engmaschige Kontrolle hin (ebd.).

In den Verhältnissen von Goldgruber und Schmid zu ihren jeweiligen Ministern zeigten sich einige Hinweise auf recht laxen Kontrollen. Wobei zumindest eine konkrete Weisung Lögers an Schmid dokumentiert ist. Ebenfalls weist einiges daraufhin, dass

Moser Pilnacek eher lax kontrollierte und ihm einige Freiheiten ließ, aber auch direkt Eingriff, als es nötig wurde.

Schmid hingegen quittierte eine Nachricht Laures, in der sie ihn informierte, dass seine Kabinettsmitarbeiter Sektgläser von der Dachterrasse einer Wiener Bar geworfen hätten, so: „Ja! Die haben sich einfach nicht im Griff! Aber sonst hat es jedem gefallen?“ (App. 3.1.). Auch das deutet zumindest auf laxen Kontrollen Schmid gegenüber seinen Kabinettsmitarbeiter:innen hin.

Kontrollpraxis der Generalsekretäre	Laxere Kontrollen (PS)	Engmaschigere Kontrolle (PA)
GS Schmid	Ging offenbar relativ lax mit Fehlverhalten von Kabinettsmitarbeiter:innen um.	Gab einigen Angehörigen der Verwaltung offenbar sehr spezifische Aufträge. Im Kabinett, so Schuster, traf Schmid „alle zentralen Entscheidungen (App. 3.5.)“.
GS Schuster (BMF)		Pflegte im Vergleich zu Schmid offenbar einen regelmäßigeren Austausch mit einzelnen Verwaltungsbediensteten.
GS Pilnacek		Mit Urteil über Rechtswidrigkeit der BVT-Razzia verschärfte das BMJ die Berichtspflichten und Pilnacek setzte sie durch. Vermehrte Berichtsaufträge an WKStA nach Dienstbesprechungs-Leak.
GS Goldgruber		Gab präzise Aufträge an Teile der Verwaltung, insb. BVT. Ließ dienstrechtl. Maßnahmen gegen eine Beamtin prüfen.
GS Kandlhofer		Gab recht präzisen Auftrag an die BIG.

(Hinweise auf Kontrollpraxis gegenüber Untergebenen durch Generalsekretäre Pilnacek, Schmid, Schuster, Goldgruber und Kandlhofer, eigene Darstellung;)

Zum Verhältnis von Generalsekretären und der Verwaltung

Gegenüber einigen Verwaltungsbeamt:innen und Bediensteten des BMF gab Schmid hingegen klare Anweisungen aus. Auch wenn er gegenüber dem Ibiza-Untersuchungsausschuss betonte, sich nicht daran erinnern zu können, „jemals“ (App. 2.1.) von seinem Weisungsrecht Gebrauch gemacht zu haben. Präsidialsektionschef

Müller gab im COFAG-Untersuchungsausschuss allerdings an, dass er Schmid damals als seinen Vorgesetzten betrachtet habe, der „im Rahmen der Gesetze“ (App. 4.1.) handle, weswegen er seinen Anweisungen Folge zu leisten habe. So akzeptierte er es etwa, dass Schmid ihm Termine mit Benko vorgab. Weiter ließ Schmid sich von Roland Macho, Bereichsleiter Großbetriebsprüfung, dem ÖVP-Untersuchungsausschuss zufolge von ihm über diverse prominente Steuerverfahren informieren. Schmidts Kabinettsmitarbeiter und Nachfolger Dietmar Schuster beschrieb Schmid als einen Vorgesetzten, der „alle zentralen Entscheidungen auf sich konzentrierte“ (App. 3.5.). Ressortsprecher Johannes Pasquali beschrieb sein Verhältnis zu Schmid als „klassisches Chef-Untergebenen-Verhältnis“ (App. 4.14.) und betonte in „unregelmäßigen Abständen“ (ebd.) Aufträge von Schmid erhalten zu haben.

Stellenweise gab Schmid offenbar sehr spezifische Aufträge: Erika Reinweber, Mitglied der Kommission, die über die Vergabe des Vorstandspostens am Finanzamt Baden entschied, will über ihren Sektionschef erfahren haben, dass Generalsekretär Schmid eine bestimmte Bewerberin auf der Stelle wünscht (App. 4.15.). Sie sah sich nicht unter Druck gesetzt. Per Chatnachricht erteilte Schmid einem Pressesprecher des Ministeriums den Auftrag, die Berichterstattung einer Tageszeitung über einen Reformschritt von der ÖBIB hin zur ÖBAG zu unterbinden (App. 4.14.).

Der Vergleich zu Schmidts Nachfolger im Generalsekretärsamt, Dietmar Schuster, zeigt: Stellenweise nahm Schmid die Kontrolle seiner Untergebenen offenbar weniger wichtig als er. So sagte Ressortsprecher Johannes Pasquali aus, dass Schuster „lange nicht so oft“ (ebd.) regelmäßige Treffen abgesagt habe, wie Schmid es getan habe. Schuster hingegen habe sich auch über Details von Pasqualis Arbeit informieren wollen (ebd.). Schuster selbst hatte betont, dass er regelmäßig Bericht über seine Arbeit an Projekten des Generalsekretariats an Bundesminister Löger erstattet habe. Er sei berufen worden, weil er Experte für Sozialversicherungen sei (App. 2.7.).

Eher randständig: Im Kanzleramt gab Generalsekretär Kandhofer einen sehr klaren Auftrag für die Beschaffung neuer Räumlichkeiten an die Bundesimmobiliengesellschaft aus (App. 7.3.).

BMJ-Generalsekretär Pilnacek diente in einer Doppelrolle als Sektionschef für Strafrecht und Einzelstrafsachen und war damit für die Fachaufsicht über die Staatsanwaltschaften verantwortlich. In einer Unterlage für eine Pressekonferenz des Ministeriums kritisierte Pilnacek „handwerkliche Mängel“ (App. 4.9.) der WKStA, deren Hausdurchsuchungsanordnung im BVT vom Oberlandesgericht Wien für unverhältnismäßig erklärt wurde. Die fallführende Staatsanwältin Schmudermayer führte Pilnaceks Äußerungen auf einen Hang „emotional“ (ebd.) zu werden zurück. Die Reaktion schlug sich ihr zufolge auch in konkreten Handlungen nieder: Teils „mehrmals täglich“ sei die WKStA von der OStA Wien oder dem Ministerium zu Berichten über das BVT-Verfahren aufgefordert worden. In der Folge des BVT-Verfahrens ordnete Moser eine engmaschigere institutioneller Kontrolle mit verschärften Berichtspflichten für alle Staatsanwaltschaften und eine Reformarbeitsgruppe im Ministerium an. Letzterer stand Pilnacek als Sektionschef vor und die Leiterin der WKStA Vrabl-Sanda fand es „sehr schade“ (ebd.), dass sie sich nicht einbringen konnte. In der Folge des Leaks der Dienstbesprechung im April 2019 soll Pilnacek im Wege der Oberstaatsanwaltschaft Wien sehr viele Berichtsaufträge an die WKStA gegeben haben, ebenso ist direkter E-Mail-Verkehr mit Vrabl-Sanda dokumentiert (. ebd.).

Im Innenministerium deutet einiges auf spezifische Aufträge Goldgrubers an einzelne Beamt:innen hin: Gegenüber dem BVT soll Goldgruber den Erkenntnissen der Untersuchungsausschüsse zum BVT und zum ROT-BLAUEN Machtmissbrauch zufolge klare Anweisungen gegeben und diese teils auch durchgesetzt haben: Besonders gegenüber dem damaligen BVT-Direktor Gridling soll er kurz nach Beginn seiner Amtszeit sehr spezifische Berichtsaufträge zu den Ermittlungen der Behörde gegen Rechtsextreme gegeben haben. Gridling wehrte sich eigenen Angaben zufolge zum Schutze seiner Mitarbeiter:innen und der Ermittlungen gegen die Fragen. Auch an das Extremismusreferat des BVT soll es dessen Leiterin zufolge Berichtsaufträge aus dem Generalsekretariat gegeben haben. Gleichzeitig sah Gridling im Generalsekretariat seinen zentralen Ansprechpartner im Ministerium (App. 4.6.).

Während der Hausdurchsuchung im BVT habe Goldgruber Gridling ins Innenministerium beordert und ihn mit den Vorwürfen, die auf Basis des Konvoluts gegen ihn erhoben wurden, konfrontiert. Auf Basis dieser Vorwürfe setzte Goldgruber im Auftrag Kickls die zeitweise Suspendierung Gridlings durch. Während dieser Suspendierung forcierte Goldgruber die Reform des BVT, in dem er dem ehemaligen deutschen Nachrichtendienstkoordinator Klaus-Dieter Fritsche als externen Berater Zugang zum BVT verschaffte. Weiter wurden im BVT einige Mitarbeiter eingestellt, die Aufträge direkt von Goldgruber erhalten haben sollen, wie Gridling gegenüber dem Untersuchungsausschuss zu ROT-BLAUEM Machtmissbrauch erklärte. Nach Gridlings Rückkehr habe ihm Goldgruber aufgetragen, die Informationssicherheit im BVT zu erhöhen, erklärte dieser (ebd.).

Begründet mit angeblich chaotischen Zuständen im Büro von Extremismusreferatsleiterin Geißler und angeblich illegalem Umgang mit Informationen, ließ Goldgruber offenbar dienst- und disziplinarrechtliche Konsequenzen gegen sie prüfen. Das berichteten Geißler und Generaldirektorin Kardeis vor den Untersuchungsausschüssen zum BVT und zum ROT-BLAUEN Machtmissbrauch. Kardeis führte demnach im Auftrag des Generalsekretariates Gespräch mit Geißler, in dem sie ihr nahegelegt habe, auf eine andere Stelle zu wechseln oder in Pension zu gehen. Goldgruber betonte im BVT-Untersuchungsausschuss, er habe keine Vorgaben dazu gemacht, wie der „Missstand abzustellen“ (App. 4.3.) sei. Geißler habe er einmal getroffen, als sie ihm versichert habe, loyal ihren Dienst zu versehen (ebd.).

Im Verhältnis zu Angehörigen der ihnen untergeordneten Verwaltung weist bezüglich Schmid, Pilnacek und Goldgruber einiges darauf hin, dass sie mit den Mitteln institutioneller Kontrolle – Prüfaufträgen, Dienstrecht und präzisen Anweisungen – agierten.

5.7. Handeln im Eigeninteresse oder geleitet von Regeln?

Hinweise auf das handlungsleitende Menschenbild der jeweiligen Akteure waren in der Analyse deutlich weniger zu finden als auf die Ausprägungen anderer Kategorien. Zu Pilnacek und Goldgruber finden sich einige von ihnen und anderen getätigte Aussagen im Ausschuss, die Rückschlüsse zu lassen. Bezüglich Schmid's Menschenbild musste auf einige implizite Hinweise aus den Verhältnissen zu Kurz, Laure, Steuersektionschef Gunter Mayer und Unternehmer René Benko zurückgegriffen werden. Wegen eines kategorial unterschiedlichen beobachtbaren Verhaltens Pilnaceks vor und nach dem Leak der Dienstbesprechung werden beide Zeitpunkte separat ausgeführt.

Im BVT-Untersuchungsausschuss betonte Generalsekretär Pilnacek noch, dass er sich als Beamter des Justizministeriums „an die Rechtsprechung gebunden“ (App. 8.1.) fühle. Weiter betonte er auf Nachfrage zu Kontakten zu BMI-Präsidialsektionschef Michael Kloibmüller, dass er „sehr genau“ (ebd.) wisse, was das Amtsgeheimnis bedeute und sich daranhalte. Vor dem Ibiza-Untersuchungsausschuss erklärte er, dass er nach Erscheinen des Videos unverzüglich „pflichtgemäß“ (ebd.) Rücksprache mit Bundesminister Moser gehalten habe. In der Eigendarstellung Pilnaceks gibt es also Hinweise darauf, dass dieser zumindest zeitweise regelgeleitet gehandelt habe. Auch in den Äußerungen einiger Kolleg:innen Pilnaceks finden sich Hinweise darauf: So etwa als Großverfahrens-Abteilungsleiter Jirovsky betonte, dass Pilnacek sich auch auf Rechtsmeinungen seiner Abteilung eingelassen habe (. ebd.). Oder auch Finanzprokuratorpräsident Wolfgang Peschorn, demgegenüber sich Pilnacek „immer korrekt verhalten“ (ebd.) habe, wie der Kurzzeit-Innenminister im ÖVP-Untersuchungsausschuss betonte.

Andererseits zeigte Pilnacek nach dem Leak der Dienstbesprechung im April 2019 klare Anzeichen interessengeleiteten Handelns: Es habe sich ein „Beharrungseffekt“ (ebd.) im Konflikt zwischen Pilnacek und der WKStA eingestellt, erklärte der für Personalfragen zuständige Gruppenleiter im ÖVP-Korruptionsuntersuchungsausschuss. Im Zuge der Streitigkeiten habe er auch immer wieder von Andrea Martini, Abteilungsleiterin für Koordination und Ressourcenverwaltung, verlangt, dass das Ministerium ihn gegen aus seiner Sicht falsche Berichterstattung der Medien verteidigen solle. Seit dem Leak habe Pilnacek sich „ständig beschwert“ (ebd.) und da er nicht verteidigt wurde, habe er sich „immer furchtbar aufgeregt“ (ebd.). Auch Präsidialsektionschef Pirker bestätigte wütende E-Mails von Pilnacek (ebd.). Gepaart mit der Ankündigung, Öffentlichkeitsarbeit gegen die WKStA zu betreiben, habe das auch dort einige „sehr irritiert“ (ebd.), wie die damalige WKStA-Staatsanwältin Christina Jilek ausgesagt hat.

Handelsleitende Motive	Regelgeleitetes Handeln (PS)	Eigeninteressegeleitetes Handeln (PA)
GS Pilnacek vor Leak	Pilnacek handelte „pflichtgemäß (App. 8.1.)“ andere bestätigen dies.	
Pilnacek nach Leak		Pilnacek verlangte Beistand aus dem BMJ im Streit mit WKStA.
GS Schmid		Chats und Aussagen von Kolleg:innen deuten auf Verfolgen von Eigeninteressen hin, insbesondere in der ÖBAG-Reform.
GS Goldgruber	Goldgruber und sein Umfeld betonten seine „korrekte“ (App. 8.2.) Art der Amtsführung.	Rechtswidrige Entschlagung, hohe Gehälter an BMI-Spitze und FPÖ-Verhältnis zum liberalen Rechtsstaat.

(Hinweise auf Handelsleitende Motive der Generalsekretäre Pilnacek, Schmid und Goldgruber, eigene Darstellung;)

Es zeigte sich also, wie bereits unter 5.4. zur Frage des Vertrauensverhältnis, dass Hinweise für einen Bruch des beobachtbaren Verhaltens und mutmaßlich der handelsleitenden Motive Pilnaceks nach dem Leak der Dienstbesprechung vorliegen: Zuvor zeigte er sich durchaus als regeltreuer Jurist und danach offenbar auf seine eigenen Interessen bedacht.

In den dem Ibiza-Untersuchungsausschuss zugelieferten Chatnachrichten Thomas Schmidts gibt es einige Hinweise, dass er als Generalsekretär geleitet von Eigeninteressen handelte: So diskutierte Kabinettsmitarbeiterin Laure Schmid mehrfach Details zur Ausschreibung des ÖBAG-Vorstandes, den Schmid im März 2019 übernahm. Während dieser Unterhaltungen schrieb Schmid: „Wir müssen jetzt an uns denken“ (App. 3.1.). Damit waren offenbar die Patronage-Praktiken rund um die ÖBAG (s. 5.5.) gemeint. Schmid selbst entschlug sich zu den meisten Fragen, die seine Motivation klären könnten. Einzig seine Aussage über seine Beziehung zu Sebastian Kurz, dessen „erfolgreiche“ (App. 2.2.) politische Karriere, die er vor dem Ausschuss herausstellte, lässt einen vorsichtigen Schluss auf sein damaliges Weltbild zu. Mit einer ähnlichen Vorstellung Benkos als „erfolgreichsten Unternehmer Österreichs“ (ebd.), irritierte Schmid offenbar Großbetriebsprüfer Roland Macho, der nicht der einzige Beamte war, der offenbar mit ihm fremdelte: Steuersektionschef Mayr etwa sah sich nach eigener Aussage im ÖVP-Untersuchungsausschuss etwa gezwungen bei einem Essen mit Schmid und Benko darauf hinzuweisen, dass er nur im rechtlichen Rahmen handeln könne. FPÖ-Staatssekretär Fuchs machte im Ibiza-Untersuchungsausschuss Schmid als treibende Kraft hinter dem Bestreben aus, ihn von den Arbeitsabläufen im BMF auszuschließen. Weiter schloss der Ausschuss, dass Schmid in der CASAG-Affäre die parteipolitischen Interessen von FPÖ-Obmann Strache mit durchgesetzt habe (ebd.).

Den Hinweisen im Datenmaterial nach kann lediglich vorsichtig darauf geschlossen werden, dass Schmid Eigeninteressen geleitet handelte.

Hinweise auf handlungsleitende Motive Peter Goldgrubers

BMI-Generalsekretär Goldgruber stellte sich im BVT-Untersuchungsausschuss als absolut regeltreuen Juristen dar. So betonte er etwa, im Konflikt mit Generalsekretär Pilnacek, dass er aus Datenschutzgründen gar keine Informationen an seinen Kollegen hätte weitergeben dürfen. Weiter begründete er sein Agieren gegenüber der WKStA im Vorfeld der Hausdurchsuchung im BVT mit seinen Pflichten als Beamter. Im Verhältnis zu Bundesminister Kickl betonte Goldgruber, diesen seinem „Empfinden nach“ (App. 8.2.) regelmäßig genug informiert zu haben. Kickl erklärte, er erwarte, dass Goldgruber seine „Dienstpflicht erfüllt“ (ebd.). Gegenüber Untergebenen habe er ebenfalls auf die korrektes Handeln gepocht. Etwa als das BVT seinem Büro eine Razzia gegen die extreme Rechte meldete, will er seinen Mitarbeiter Lett angewiesen haben, diese Informationen abzuweisen. Auch BVT-Direktor Gridling bestätigte dies für die Zeit nach seiner Suspendierung. Im Umgang mit Untergebenen habe er „keine Standesdünkel“ (ebd.), behauptete Goldgruber. Auch im Verhältnis zu Untergebenen präsentierte sich Goldgruber als regeltreuer Jurist. So soll er etwa laut Generaldirektorin Kardeis besonders besorgt um die Durchsetzung der Informationssicherheit im BVT gewesen sein. Oder als er, so Gridling, ihm gegenüber in seiner „korrekten Art“ (ebd.) auf seine Zeugenpflicht hingewiesen habe. Auch Lett und Rechtssektionchef Mathias Vogl bestätigten, dass Goldgruber sich stets an Regeln gehalten habe (ebd.).

Im Datenmaterial deuten einige Hinweise darauf hin, dass Goldgruber regelgeleitet handelte. Andererseits ist das bestehende Vertrauensverhältnis zwischen Kickl und Goldgruber (s. 5.4.) und die laxen Kontrollen Goldgruber gegenüber (s. 5.6.) und das Verhältnis der FPÖ zum liberalen Rechtsstaat (s. 3.1.) zu bedenken. Zudem bemerkte der Untersuchungsausschuss ROT-BLAUER Machtmissbrauch, dass Goldgruber sich, vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt illegal, vollumfänglich entschlug. Aus dem Abschlussbericht geht etwa auch hervor, dass Goldgruber als einer von zwei Generalsekretären der Regierung Kurz I einen Dienstwagen gestellt bekam. Weiter betonte der Ausschuss die hohen Gehälter, die im Generalsekretariat und im Kabinett Kickl bezahlt wurden (ebd.). Dies würde zumindest teilweise für von Eigeninteressen geleitetes Handeln sprechen.

6. Diskussion und mögliche prägende strukturelle Faktoren

Im Folgenden werden empirische Auffälligkeiten (6.1.) aus dem deskriptiven Teil der Arbeit (s. 5.) diskutiert. Methodologisch wird die eine Trennschärfeproblematik hinsichtlich der Kategorie der kollektiven Organisationskultur diskutiert (s. 6.2.). Abschließend wird eine „weite Kontextanalyse (Mayring/Fenzl 2014) unter Hinzunahme biographischer Daten zu den Generalsekretären Schmid, Pilnacek, Goldgruber und Esterl vorgenommen. Hieraus wurde ein Schluss zur Relevanz der vorherigen Rolle des Generalsekretärs im Ministerium gezogen (s. 6.3.).

6.1. Empirische Auffälligkeiten

In den Verhältnissen zwischen Thomas Schmid und Sebastian Kurz, Melanie Laure und Bernhard Perner, zwischen Peter Goldgruber und Herbert Kickl sowie Christian Pilnacek und der WKStA vor dem Leak der Dienstbesprechung zeigte sich eine Korrelation zwischen Hinweisen auf ein Vertrauensverhältnis und einem ausgeglichenen Informationsverhältnis. In der Gegenprobe fiel mit dem Vertrauensverhältnis auch das ausgeglichene Informationsverhältnis zwischen Pilnacek und der WKStA nach dem Leak der Dienstbesprechung weg. (s. 6.1.1.). Weiter ließ sich ein Informationsungleichgewicht zugunsten der Generalsekretäre als Principals gegenüber Verwaltungsbediensteten im Verhältnis zwischen Goldgruber und Generaldirektorin Michaela Kardeis sowie in den Beziehungen Schmidts zu Präsidialsektionschef Eduard Müller und Abteilungsleiterin Elisabeth Gruber (s. 6.1.2.) feststellen. Im Verhältnis von Thomas Schmid zu Melanie Laure und Bernhard Perner wurde eine laxe Kontrollpraxis, ein ausgeglichenes Informationsverhältnis sowie ein Vertrauensverhältnis beobachtbar, während Schmid auch Eigeninteressen geleitet handelte (s. 6.1.3.). Auch zeigte das Datenmaterial klar, dass es einige Hinweise darauf gibt, dass Kurz gegenüber Schmid als „shadow principal“ (Adolph 2013) agiert haben könnte (s. 6.1.4.).

6.1.1. Korrelation von Vertrauensverhältnissen und ausgeglichener Informationsverteilung

In vier Fällen von Beziehungen zwischen Generalsekretären und Principals beziehungsweise Generalsekretären als Principals gegenüber ihren Untergebenen zeigte sich eine Korrelation von Vertrauensverhältnissen und einem ausgeglichenen Informationsverhältnis nach dem PS-Modell. Ebenso korrelierte es mit laxer institutioneller Kontrolle.

So zeigte sich, dass Sebastian Kurz und Thomas Schmid offenbar ein persönliches Verhältnis zueinander pflegten und sich bereits jahrelang kannten und, so Kurz, „in freundschaftlicher Art und Weise“ (App. 2.2.) zusammenarbeiteten. Das private Essen und Schmidts Zuneigungsbekundungen (s. 5.4.) rechtfertigen den Schluss eines persönlichen Vertrauensverhältnisses. Zumal Schmid eben Kurz, der als Bundeskanzler rein institutionell wenig mit den Details der ÖBAG-Reform beschäftigt war, offenbar proaktiv über seine Pläne darin informiert hielt (s. 5.3.). Ernsthafte Versuche Kurzs Schmidts Arbeit zu kontrollieren, sind im Datenmaterial nicht dokumentiert – institutionell war er nicht verantwortlich.

GS Schmid – BK Kurz	Menschenbild (GS)	Informationsverteilung	Vertrauensverhältnis/Ally Principle	Kontrollmechanismen	Patronage
Ausprägung	PA	PS	PS	PS	PA

(Zusammenfassung der Hinweise auf die Beziehung zwischen Sebastian Kurz und Thomas Schmid; Eigene Darstellung)

Ein ähnliches Muster zeigte sich im Verhältnis zwischen Schmid und seiner Kabinettsmitarbeiterin Melanie Laure. Schmid berücksichtigte sie, als er sein Team für seine Position als ÖBAG-Vorstand, dem „inner circle“ (App. 3.1.), wie Laure es bezeichnete, zusammenstellte, gepaart mit dem Austausch über die Ausschreibung für den Posten und über halbprivates Fehlverhalten von Kabinettsangestellten (s. 5.4.) rechtfertigt dies den Schluss eines persönlichen Vertrauensverhältnisses zwischen beiden.

GS Schmid – Laure/Perner	Menschenbild (GS)	Informationsverteilung	Vertrauensverhältnis/Ally Principle	Kontrollmechanismen	Patronage
Ausprägung	PA	PS	PS	PS	PA

(Zusammenfassung der Hinweise auf die Beziehung zwischen Thomas Schmid und Melanie Laure sowie Bernhard Perner; Eigene Darstellung;)

Ebenjener Austausch deutet auch über ein ausgeglichenes Informationsverhältnis und angesichts des Handelns einiger Kabinettsmitglieder insgesamt auch auf eine laxen Kontrollpraxis (s. 5.6.) denen gegenüber hin. Andererseits beschrieb Schmid Nachfolger als Generalsekretär und stellvertretender Kabinettschef Dietmar Schuster ihn als jemanden, der „alle zentralen Entscheidungen“ (App. 3.5.) auf sich vereinigte, was auf institutionalisierte Kontrollen hindeutet. In seiner Rolle als Kabinettschef scheint Schmid also sowohl Beziehungen gepflegt zu haben, die Merkmale eines PA-, als auch des PS-Modells aufweisen, entlang den Fragen von Vertrauen, Informationsaustausch und Kontrollpraxis.

Besonders explizit ist das principalseitige Vertrauensverhältnis zwischen Herbert Kickl und seinem Generalsekretär Peter Goldgruber. Kickl bejahte, dass er Goldgruber „volumfänglich vertraut“ (App. 2.5.) habe. Auch hier zeigte sich, dass Goldgruber Kickl regelmäßig und proaktiv informierte (s. 5.3.) und Kickl kaum Kontrolle über Goldgruber ausübte und ihm explizit weite Handlungsspielräume einräumte (s. 5.6.).

GS Goldgruber – BM Kickl	Menschenbild	Informationsverteilung	Vertrauensverhältnis/Ally Principle	Kontrollmechanismen	Patronage
Ausprägung	PS*	PS	PS	PS	(PA)**

**für erhebliche Zweifel s. 5.7.; **lediglich strukturelle Hinweise auf Patronage im BMI
(Zusammenfassung der Hinweise auf die Beziehung zwischen Herbert Kickl und Peter Goldgruber; Eigene Darstellung;)*

Das Verhältnis zwischen Kickl und Goldgruber zeigte im Datenmaterial am meisten dokumentierte Hinweise auf Indikatoren des PS-Modells. In der Frage des Informationsaustausches ist einschränkend darauf hinzuweisen, dass Kickl einen

klaren Wissensvorsprung bei Goldgruber die Abläufe des Innenministeriums betreffend äußerte, der sich mit fortschreitender Amtszeit relativierte (s. 5.3).

Die wohl zentralsten beobachtbare Fälle, in dem ein Vertrauensverhältnis mit laxerer institutioneller Kontrolle korrelierte, sind die Beziehungen zwischen Christian Pilnacek und der WKStA vor und nach dem Leak der Dienstbesprechung im April 2019.

GS Pilnacek – WKStA (vor Leak)	Menschenbild	Informationsverteilung	Vertrauensverhältnis/Ally Principle	Kontrollmechanismen	Patronage
Ausprägung	PS	PA	PS	PS	X

(Zusammenfassung der Hinweise auf die Beziehungen zwischen Christian Pilnacek und der WKStA vor dem Leak; Eigene Darstellung;)

Pilnacek forderte vor dem Leak offenbar deutlich weniger Berichte der WKStA an als danach (s. 5.3.). Ebenso äußerte die Führung der WKStA auch nach dem Scheitern der BVT-Hausdurchsuchungen vor dem OLG Wien, dass sie von einem Vertrauensverhältnis zu Pilnacek ausgehe (s. 5.4.). Pilnacek selbst sprach auch nach dem Scheitern der Razzia vor Gericht noch davon, die WKStA „aus dem Schuss“ (App. 4.9.) zu nehmen. Beides zusammen lässt den Schluss zu, dass ein gewisses Vertrauensverhältnis auf Pilnaceks Seite zur WKStA als Organisation bestand, dass sich in seiner Kontrollpraxis als mit der Fachaufsicht beauftragter Sektionschef niederschlug.

GS Pilnacek – WKStA (nach Leak)	Menschenbild	Informationsverteilung	Vertrauensverhältnis/Ally Principle	Kontrollmechanismen	Patronage
Ausprägung	PA	PA	PA	PA	X

(Zusammenfassung der Hinweise auf die Beziehungen zwischen Christian Pilnacek und der WKStA nach dem Leak; Eigene Darstellung;)

Nachdem das Vertrauensverhältnis zwischen Pilnacek und der WKStA scheinbar massiv unter dem Leak der Dienstbesprechung im Eurofighter-Verfahren litt, veränderte sich auch die Kontrollpraxis Pilnaceks der Anklagebehörde gegenüber massiv. Von Pilnacek und der Oberstaatsanwaltschaft Wien seien teils täglich mehrere Berichtsaufträge zu den Ermittlungen, die auf die Veröffentlichung des Ibiza-Videos folgten, eingegangen (s 5.6.).

6.1.2. Beobachtbare Informationsungleichgewichte zugunsten des Principals

Im Datenmaterial fanden sich zudem einige Hinweise, die gegen die Annahme sprechen, dass Principals über weniger Informationen verfügen würden als ihre Untergebenen Agents oder Stewards. In den zwei beobachtbaren Fällen korrelierte dies mit präzisen Anweisungen von Generalsekretären im Wege institutioneller Kontrolle an diese Untergebenen in der Verwaltung.

Ein solcher Fall ist das Verhältnis zwischen Goldgruber und der Generaldirektorin für öffentliche Sicherheit, Michaela Kardeis im BMI: Mit der Begründung, sie scheine im BVT-Konvolut auf und sei deshalb anscheinlich befangen, schloss Goldgruber sie lange vom Informationsfluss zu den Ermittlungen gegen Angehörige des BVT aus. Vollständigen Einblick bekam sie offenbar nie, obwohl sie die direkte Vorgesetzte des BVT war (s. 5.3.). Allerdings verordnete er ihr offenbar, so Kardeis unter Berufung auf

ihre Aufzeichnungen nach der Hausdurchsuchung, sie solle dienstrechtliches Vorgehen gegen die Leiterin des Extremismusreferats, Sibylle Geißler, prüfen (s. 5.4.).

GS Goldgruber – Kardeis	Menschenbild	Informationsverteilung	Vertrauensverhältnis/Ally Principle	Kontrollmechanismen	Patronage
Ausprägung	X	PA-	X	PA	X

(Zusammenfassung der Hinweise auf die Beziehung zwischen Peter Goldgruber und Michaela Kardeis; Eigene Darstellung;)

Drei ähnlich gelagerte Fälle sind die Verhältnisse von Schmid zu Präsidialsektionschef und stellvertretender Generalsekretär Eduard Müller und Beteiligungsabteilungsleiterin Elisabeth Gruber im BMF: Müller und Gruber sahen sich beide als Zuständige für die ÖBAG-Reform an, wurden aber stellenweise von Schmid nicht über die Pläne informiert. Müller gab an, „nicht einmal in CC-Kommunikation (App. 4.1.)“ in die Genese der Vorstandsausschreibung, die Laure und Schmid miteinander diskutierten, involviert gewesen zu sein. Gruber gab an, nur in Teilen in die Besetzung des ÖBAG-Aufsichtsrates involviert gewesen zu sein (s. 5.3.). Müller bekam von Schmid offenbar auch immer wieder Termine verordnet, bei denen ihm der Zweck seiner Anwesenheit nur bedingt klar war (s. 5.3. und 5.6.).

GS Schmid – Müller/Gruber	Menschenbild	Informationsverteilung	Vertrauensverhältnis/Ally Principle	Kontrollmechanismen	Patronage
Ausprägung	PA	PA-	X	PA	X

(Zusammenfassung der Hinweise auf die Beziehung zwischen Thomas Schmid und Eduard Müller sowie Elisabeth Gruber; Eigene Darstellung;)

Die Fälle der im Material beobachtbaren Beziehung Goldgruber-Kardeis und Schmid-Müller deuten darauf hin, dass ein Informationsungleichgewicht zugunsten des Principals auch kleinteiligere Anweisungen im Wege der Ausübung institutioneller Kontrolle nach sich ziehen könnte.

6.1.3. Eigeninteressengeleiteter Principal und laxen Kontrollen gegenüber engsten Mitarbeitenden

Auf theoretischer Ebene ebenso kontraintuitiv ist es, dass Schmid als scheinbar eigeninteressengeleiteter Untergebener und Principal Beziehungen pflegte, die einem PS-Verhältnis in den Indikatoren des Vertrauensverhältnisses, der Informationsverteilung und der Kontrollpraxis ähnelten. So zeigte Schmid insbesondere im Verhältnis zu Kanzler Kurz und Kabinettsmitarbeiterin Laure, dass er in der ÖBAG-Reform Eigeninteressen verfolgte. Selbst im Falle einer Interessensüberschneidung, wovon insbesondere in Laures Fall auszugehen ist, wäre es im idealtypischen PA-Modell schwierig zu erklären, warum Schmid insbesondere als interessengeleiteter Principal keine beobachtbaren Kontrollmechanismen abseits seiner institutionellen Macht als Kabinettschef ergriff. In der konkreten Beziehung zu Laure wäre etwa Schmidts sichtlich entspannte Reaktion auf das halbprivate Fehlverhalten einiger Kabinettsangehöriger (s. 5.4.).

GS Schmid – Laure/Perner	Menschenbil d (GS)	Informations verteilung	Vertrauensve rhältnis/Ally Principle	Kontrollmec hanismen	Patronage
Ausprägung	PA	PS	PS	PS	PA

(Zusammenfassung der Hinweise auf die Beziehung zwischen Thomas Schmid und Melanie Laure sowie Bernhard Perner; Eigene Darstellung;)

6.1.4. Sebastian Kurz als „shadow principal“ von Thomas Schmid

Weiter wirft die Analyse des Datenmaterials die Frage auf, wer Schmid's Principal war. Betrachtet man das Verhältnis zwischen Löger und Schmid, so liegen im Datenmaterial einige Hinweise auf „hidden information“ und „moral hazard“ im Sinne des PA-Modells (s. 5.3.), da Schmid ohne Wissen Lögers allerlei im Nachgang problematisierte Handlungen setzte. Allerdings fanden sich lediglich Hinweise auf laxen Kontrollmechanismen im Sinne des PS-Modells (s. 5.6.).

Durch den Vergleich mit dem Verhältnis zu Kanzler Kurz wird deutlich: Schmid handelte zwar eigeninteressengeleitet (s. 5.7.) und beteiligte sich offenbar an Patronagepraktiken (s. 5.5.). Drei zentrale Indikatoren zur Informationsverteilung (s. 5.3.), dem Vertrauensverhältnis (s. 5.4.) und der Art der Kontrolle (s. 5.6.), die Kurz Schmid gegenüber ausübten, deuten eher auf ein PS-lastiges Verhältnis hin. Andererseits gibt Schmid's Chatnachricht an Kurz, in der er darum bat, nicht zu einem „Vorstand ohne Mandat“ (App. 2.1.) in der ÖBAG gemacht zu werden, darauf hin, dass der Kanzler dem BMF-Generalsekretär etwas bieten konnte.

Das gepaart mit der langen und politischen Bekanntschaft, die Schmid und Kurz beide angaben (s. App. 2.1.), lässt zumindest die Vermutung zu, dass Kurz Schmid's eigentlicher Principal im Sinne des Begriffes des „shadow principal“ (Adolph 2013) war.

GS Schuster – BM Löger	Menschenbil d	Informations verteilung	Vertrauensve rhältnis/Ally Principle	Kontrollmec hanismen	Patronage
Ausprägung	X	X	X	PA	PA

(Zusammenfassung der Hinweise auf die Beziehung zwischen Hartwig Löger und Dietmar Schuster; Eigene Darstellung;)

Die Vermutung, dass aus dem Kanzleramt heraus auf den Generalsekretär im BMF eingewirkt wurde, lässt sich zum Teil damit untermauern, dass Schmid's Nachfolger Dietmar Schuster offenbar nicht ausschließlich von Löger, sondern auch vom Kabinettschef des Bundeskanzlers Bernhard Bonelli ausgewählt wurde (s. 5.5.), was zumindest den Eindruck der Anwendung des Ally Principles konkludent mit einem PA-Verhältnis zulässt. Diese und die insbesondere in denen für das Verhältnis zu Kurz maßgeblichen Kategorien der Informationsverteilung und des Vertrauensverhältnis schwach ausgeprägten Hinweise auf das Verhältnis zu Löger sprechen auch dagegen, dass Schmid multiplen Principals unterstand. Ein Schluss daraus wäre, Kurz' Status als Schmid's „shadow principal“ (Adolph 2013).

6.2. Methodologischer Schwachpunkt der Studie: Kategorie kollektive Organisationskultur

Weiter zeigte die Auswertung einen erheblichen methodologischen Schwachpunkt der Studie: Der Indikator zur kollektiven Organisationskultur, die auf ein PS-Modell hindeuten würde (s. 2.3.) war nicht trennscharf gegenüber dem Indikator zur laxen institutionellen Kontrolle. Hieraus ergab sich, dass dem theoretisch sehr validen PA-Indikator der Patronage kein idealtypisches Gegenstück gegenübergestellt werden konnte. Da Patronage allerdings in der österreichischen Verwaltung eine relevante Praxis ist (Ennser-Jedenastik 2013) war dieser Indikator allerdings unverzichtbar. Jedoch verzerrt es das Bild der Amtspraxis der Generalsekretäre erheblich, kein theoretisch sauber validiertes und empirisch messbares Gegenstück zu Patronage im idealtypischen PS-Modell anwenden zu können.

In der Beobachtung ließ sich zwischen der losen Ex-Post-Kontrolle von Verwaltungshandeln Untergebener durch Principals und laxen Kontrollen kaum unterscheiden. Auch das zweite Merkmal der Stewards, die auf Basis ihrer Qualifikation lose zusammenarbeiten würden, war empirisch nicht zu beobachten, da die Daten keinen Ausschluss über die Qualifikation einzelner Verwaltungsbediensteter zuließen.

6.3. Hinweise auf Einfluss struktureller Variablen von Dienstalter und vorheriger Position

Im ausgewerteten Datenmaterial deutet einiges darauf hin, dass zwei weitere das Handeln der Generalsekretäre bedingende Variablen existieren: Das Dienstalter und die vorherige beziehungsweise bei Mehrfachverwendung bestehende Position innerhalb der Verwaltung. Dies lässt sich aus einem Vergleich der Amtspraxis von Goldgruber, Schmid, Pilnacek sowie dem BMDW-Generalsekretär Michael Esterl ableiten.

Beide Faktoren bedingen offenbar zwei zentrale Indikatoren dieser Arbeit: Beauftragung auf Basis persönlicher Vertrauensverhältnisse oder dem Ally Principle und Informationsverteilung.

Die für diese Hypothese relevanten Fälle sind die Beziehungen zwischen Schmid und Löger, Goldgruber und Kickl, in denen beide Minister betonten, dass sie aufgrund mangelnder Erfahrung in der Exekutive beziehungsweise in der Politik darauf angewiesen waren, dass ihnen Generalsekretäre zur Seite standen, die über jahrelange Erfahrung im Ministerium verfügten. Daraus ergab sich in beiden Fällen – zumindest zeitweise – ein Informationsungleichgewicht zuungunsten des Ministers (s. 5.3.).

Im Verhältnis zu Verwaltung und Kabinett sind die Beziehungen von Goldgruber zu Wolfgang Preiszler, Leiter des Assistenzbereiches der Landespolizeidirektion Wien, von Schmid zu Kabinettsmitarbeiterin Laure sowie die Beziehungen von Pilnacek zu Robert Jirovsky, Abteilungsleiter Großverfahren im BMJ, und LOStA Johann Fuchs der Oberstaatsanwaltschaft Wien relevant.

Goldgruber gab an, Preiszler schon seit Jahren zu kennen. Vor der Berufung zum BMI-Generalsekretär tat Goldgruber jahrelang in der Bundes- beziehungsweise der Landespolizeidirektion Wien Dienst (Meine Abgeordneten 2018b). Es konnte zwar nicht geklärt werden, dass die Preiszler untergeordnete Einsatzgruppe Straßenkriminalität deshalb mit der Durchsuchung des BVT beauftragt wurde, eine Beauftragung nach dem Ally Principle lässt sich wegen Preiszlers dokumentierter FPÖ-Mitgliedschaft jedoch genauso wie ein Vertrauensverhältnis nicht ausschließen (s. 5.4.).

Schmid war Kabinettschef und Generalsekretär in Personalunion. Kabinettsmitarbeiterin Laure arbeitete seit 2013 im BMF-Kabinett. Im selben Jahr wurde Schmid Kabinettschef des damaligen ÖVP-Finanzministers Michael Spindelegger (Meine Abgeordneten 2018a). Zur Beziehung zwischen Laure und Schmid fanden sich im Datenmaterial Hinweise auf ein Vertrauensverhältnis und ein ausgeglichenes Informationsverhältnis (s. 5.3, 5.4.).

In den Beziehungen Pilnaceks zu Jirovsky und Fuchs fanden sich die ebenfalls einige Hinweise auf ein Vertrauensverhältnis. Jirovskys Aussage zufolge hatte dieser Pilnacek als ihm vorgesetzten Sektionschef gegenüber ausreichend Vertrauen, um ihm inhaltlich zu widersprechen, wenn er es für angemessen hielt und Pilnacek vertraute ausreichend auf Jirovskys Expertise um seine Meinung gegebenenfalls zu ändern (s. 5.4.). Jirovsky leitete seine Abteilung ab 2004 (Lindorfer 2022). Pilnacek war ab 2010 der ihm übergeordnete Sektionschef (Meine Abgeordneten 2018c). Zwischen Fuchs und Pilnacek war das Verhältnis sogar so eng, dass der Staatsanwalt Pilnacek über die Möglichkeit zur Einstellung einer Ermittlung gegen den Sektionschefin informierte (s. 5.4.). Fuchs leitet die Oberstaatsanwaltschaft Wien zwar erst seit 2018, eine dienstliche Bekanntschaft zu Pilnacek räumte er jedoch bereits zuvor ein (App. 4.10.).

BMDW-Generalsekretär Esterl dagegen war offenbar mit erheblichen Informationslücken im neugeschaffenen Ministerium konfrontiert, weswegen er nach seinem Amtsantritt begann dutzende Interviews mit Verwaltungsbediensteten zu führen (s. 5.3.). Esterl war vor seinem Amtsantritt im BMDW 2013 bis 2017 Kabinettschef im Landwirtschaftsministerium (Meine Abgeordneten 2022). Fehlende politische Erfahrung auf Exekutivseite kann daher als Grund für die Informationslücken zumindest angezweifelt werden.

Eine ähnliche Gegenprobe bietet sich anhand der Verhältnisse von Schmid zu den beiden Sektionschefs Müller und Mayr an: Im Gegensatz zum Kabinett arbeitete Schmid nie in der Verwaltung (Meine Abgeordneten 2018a). Daher, so die Annahme, fehlte ihm im Vergleich zu Pilnacek und Goldgruber auch das persönliche Vertrauensverhältnis zu den beiden Beamten (s. 5.4.). Die Reaktionen der beiden auf Schmid's Wünsche in den Steuerangelegenheiten René Benkos weisen ebenfalls darauf hin, dass dies im Ergebnis einen Unterschied machen könnte.

Aus den geschilderten Fällen lässt sich der Schluss ziehen: Je mehr Erfahrung Generalsekretär:innen in ihrem jeweiligen Ministerium haben, desto eher greifen sie auf bestehende Kontakte darin zurück.

7. Fazit

Der „politische Transmissionsriemen (Bußjäger 2019)“ zur Verwaltung, der:die Generalsekretär:in, funktionierte während der Regierungsperiode Kurz I offenbar besonders, wenn langjährige Beamte aus den jeweiligen Ministerien in das Amt berufen wurden. Diese These scheint angesichts der beobachtbaren Hinweise im Datenmaterial vertretbar. Ableitbar wird sie aus dem Hinweisen auf einen Zusammenhang zwischen Vertrauensverhältnissen und ausgeglichenen Informationsverhältnissen (s. 6.1.1.) und aus Hinweisen auf einen möglichen Zusammenhang von der vorherigen Position von Generalsekretären im Staatsapparat zu diesen Vertrauensverhältnissen (s. 6.3.). Allerdings konnte auch zwei zentrale Lücken identifiziert werden: Über die Auswahl der Generalsekretär:innen durch ihre Principals gaben die Daten keine Auskunft. Dasselbe gilt für die Quelle des Vertrauensverhältnis zwischen Generalsekretären und ihren Ministern.

Das qualitative Design der Studie sowie das zugrunde gelegte Datenmaterial sorgten in zwei für eine vom PA-Modell getriebene Arbeit zentralen Fragen Probleme: Die Verteilung von Risiken, *agency loss* und *shirking* waren beide nicht beobachtbar. Dasselbe Problem trat für die formlose Zusammenarbeit und lose Ex-Post-Kontrolle, die unter dem Indikator der kollektiven Organisationskultur als idealtypisch für das PS-Modell subsumiert wurden, gemeinsam mit der unter 6.2. formulierten Trennschärfe-Problematik auf.

Beide Probleme könnten zumindest teilweise im Datenmaterial begründet liegen, da die Untersuchungsausschüsse primär nach Informationen darüber suchten, wer wann welche Handlung gesetzt hatte und welche Informationen hatte. Auf dieser Basis ist es nur begrenzt möglich, festzustellen, wer wann welche Handlung nicht setzte, was zentral für die Fragen nach *shirking* und *kollektiver Organisationskultur* wäre.

Um diese Fragen zu beantworten, wären weitere Schritte nötig: Interviews von Akteur:innen im Feld scheinen eine angebrachte Möglichkeit zu sein, um gezielt ergänzende Daten zu generieren. Andererseits zeigte sich, dass mit dem Datenmaterial der Untersuchungsausschüsse bereits einige zentrale Indikatoren beobachtbar wurden.

Weiter stieß die Studie aufgrund ihres explorativen Charakters an eine methodologische Grenze: Es konnten keine Kausalitäten im Sinne einer abhängigen und unabhängigen Variable definiert und getestet werden. Zwar gibt es klare Hinweise auf eine Korrelation von Vertrauensverhältnis, Informationsaustausch und laxen Kontrollen, aber die Kausalität zwischen den drei Variablen konnte nicht präzise analysiert werden. Jedoch besteht ein empirisch messbarer Zusammenhang zwischen Vertrauensverhältnissen und ausgeglichener Informationsverteilung zwischen Minister:innen und ihren Generalsekretären sowie zwischen denselben und ihren Untergebenen mit beobachtbar laxeren Kontrollen als in Fällen, in denen kein solches Vertrauensverhältnis besteht. Die Art dieses Zusammenhangs besser zu verstehen, scheint angesichts des Ergebnisses der Studie allerdings zentral für das Verständnis des Amtes der Generalsekretär:innen. Zweitens besteht ein Zusammenhang zwischen der Position und der Zeit, die Generalsekretäre vor ihrer Berufung im Ministerium verbracht haben, und der beobachtbaren Art der Beziehungen, die sie zu einzelnen Verwaltungsangehörigen pflegen.

Die Datengrundlage der Studie stellte allerdings einen Extremfall dar, da es sich lediglich Verwaltungshandeln handelte, das einer parlamentarischen Untersuchung bedurfte: Eine rechtswidrige Razzia im Inlandsnachrichtendienst steht genauso wenig stellvertretend für den Alltag der meisten Bediensteten des Innenministeriums, wie Thomas Schmidts Interventionen in

Steuerverfahren im BMF oder Pilnaceks Streit mit der WKStA im Justizministerium alltäglich waren. Allerdings zeigten die unterschiedlich gelagerten Fälle doch im Lichte der Theorie einige Gemeinsamkeiten. Da sowohl das PA- als auch das PS-Modell durchaus auch für den Extremfall von der sozialen Norm abweichenden Handeln konzipiert sind, ist dies wenig verwunderlich. Durch die verschiedenen Untersuchungsausschüsse wurde der Einblick in das exekutive Handeln breiter. Da zwischenzeitlich auch noch die Grünen die FPÖ als Koalitionspartner der ÖVP ablösten, dürfte zudem noch für eine veränderte Interessenslage der Fraktionen im Entstehungskontext der Daten gesorgt haben, die den Datensatz an sich durch Multiperspektivität stärken dürfte. Aus den untersuchten Extremfällen lässt sich schließen, wie weitreichend der Einfluss der Generalsekretäre in ihren drei jeweiligen Ministerien gewesen sein dürfte. Allerdings lässt sich daraus – mangels alltäglicher Beobachtungen – schwer erkennen, wo dieser begann. Selbiges gilt für die konkreten Entstehungsbedingungen der jeweiligen Verhältnisse der Generalsekretäre zu einzelnen Bediensteten, die wie beschrieben, zentral für einige Vertrauensverhältnisse sein dürften. Abschließend lässt sich festhalten, dass Untersuchungsausschüsse ergiebige Datenmaterial über Extremfälle von exekutiven Handeln liefern, allerdings mit anderen Methoden kontrastiert werden müssen.

Auf einer theoretischen Ebene wirft das ausgewertete Datenmaterial die Frage auf, was es für ein PA-Verhältnis bedeutet, wenn ein Informationsungleichgewicht zuungunsten der:des Agents besteht. Ebenso auf einer theoretischen Ebene stellt sich die Frage, ob Variablen zur verbrachten Zeit und Positionierung in der untersuchten Organisation das unter 2.2.4. dargestellte Problem fehlender Vorhersagekraft beider Modelle bei der Ausgestaltung von Arbeitsaufträgen beheben könnte.

Empirisch werfen die beobachtbaren Hinweise im Datenmaterial die Frage nach der Sinnhaftigkeit der Praxis der ‚Aufpasser‘-Staatssekretär:innen in österreichischen Koalitionsregierungen (Müller 2006) auf, da eine ÖVP-Staatssekretärin und ein FPÖ-Staatssekretär von Generalsekretären und Ministern der jeweils anderen Partei offenbar relativ einfach von relevanten Informationsflüssen im Ministerium abgetrennt wurden.

Normativ wurde die Frage der effektiven Übersetzung politischer Wünsche in Verwaltungshandeln im Angesicht des Aufstieges antiliberaler Kräfte in mancher liberalen Demokratie zentral für die Verteidigung derselben (Bauer et. al. 2021). Auch diese Perspektive sollte angesichts der auch in dieser Arbeit tangierten, für die Funktion eines liberalen Rechtsstaates zentralen Fragen in der weiteren Erforschung des Amtes der Generalsekretär:innen berücksichtigt werden. Hier könnte die Frage nach dem Verhältnis von Generalsekretär:innen zu Parteien zentral sein, die in dieser Arbeit offenblieb.

Danksagung

Vielen Dank an meine Großmutter und meine Eltern, die mir das Masterstudium ermöglicht haben. Ebenso ein Dank an Jasper Ziegler und Franz Hausmann für ihr hilfreiches Feedback zu der Arbeit. Vielen Dank auch an Prof. Laurenz Ennser-Jedenastik, der die Arbeit als Betreuer kritisch und motivierend begleitet hat.

Literatur

- Adolph, C. (2013). *Bankers, Bureaucrats, and Central Bank Politics: The Myth of Neutrality* (1. Aufl.). Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781139506762>
- APA. (2019, Juni 14). „Daschlogts es“: Anzeige gegen Justizministeriums-Generalsekretär Pilnacek. *Die Presse*. <https://www.diepresse.com/5629029/daschlogts-es-anzeige-gegen-justizministeriums-generalsekretaer-pilnacek>
- Bach, T., & Wegrich, K. (2020). Politicians and Bureaucrats in Executive Government. In R. B. Andeweg, R. Elgie, L. Helms, J. Kaarbo, & F. Müller-Rommel (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Political Executives* (1. Aufl., S. 524–546). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198809296.013.21>
- Bermeo, N. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5–19.
<https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>
- Bjurstrøm, K. H. (2020). Principal–Agent or Principal–Steward: How Ministry–Agency Relations Condition the Impact of Performance Management in the Steering of Government Agencies. *Public Performance & Management Review*, 43(5), 1053–1077.
<https://doi.org/10.1080/15309576.2020.1739087>
- Bußjäger, P. (2019). Der Generalsekretär und das Bundesministerium.: Eine verwaltungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Untersuchung. *Journal für Rechtspolitik*, 27(1), 34. <https://doi.org/10.33196/jrp201901003401>
- Busuioc, M. (2009). Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies. *European Law Journal*, 15(5), 599–615. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2009.00480.x>
- Dahlström, C., & Holmgren, M. (2019). The Political Dynamics of Bureaucratic Turnover. *British Journal of Political Science*, 49(3), 823–836.
<https://doi.org/10.1017/S0007123417000230>
- Dahlström, C., & Holmgren, M. (2023). Loyal Leaders, Affluent Agencies: The Budgetary Implications of Political Appointments in the Executive Branch. *The Journal of Politics*, 85(2), 640–653. <https://doi.org/10.1086/717756>
- Daniel, B., & et. al. (2019, November 18). Die Dimensionen der Casinos-Affäre. *Wiener Zeitung*. <https://www.wienerzeitung.at/h/die-dimensionen-der-casinos-affare>
- Davis, J. H., & et. al. (1997a). Toward a Stewardship Theory of Management. *Academy of Management Review*.
- Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997b). The Distinctiveness of Agency and Stewardship Theory. *Academy of Management Review*, 3, 611–613.
<https://www.jstor.org/stable/259407>

- Delegation and stewardship in international organizations. (2022). *Journal of European Public Policy*, 29(4), 568–588. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1883721>
- Dicke, L. A., & Ott, J. S. (2002). A TEST: CAN STEWARDSHIP THEORY SERVE AS A SECOND CONCEPTUAL FOUNDATION FOR ACCOUNTABILITY METHODS IN CONTRACTED HUMAN SERVICES? *International Journal of Public Administration*, 25(4), 463–487. <https://doi.org/10.1081/PAD-120013252>
- Ebinger, F., Veit, S., & Fromm, N. (2019). The partisan–professional dichotomy revisited: Politicization and decision making of senior civil servants. *Public Administration*, 97(4), 861–876. <https://doi.org/10.1111/padm.12613>
- Eisenhardt, K. M. (1989). *Agency Theory: An Assessment and Review*.
- Ennser-Jedenastik, L. (2013). *Die parteipolitische Besetzung von Spitzenfunktionen in österreichischen Staatsunternehmen: Eine quantitative Analyse*.
- Farrell, C. M., & Law, J. (1999). Changing Forms of Accountability in Education? A Case Study of LEAs in Wales. *Public Administration*, 77(2), 293–310. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00155>
- Graber, R. (o. J.). Öbag-Chef Thomas Schmid mit sofortiger Wirkung zurückgetreten. *Der Standard*. <https://www.derstandard.at/story/2000127219416/oebag-chef-thomas-schmid-mit-sofortiger-wirkung-zurueckgetreten>
- Graber, R., & Schmid, F. (2023, Oktober 19). Glatz-Kremsner ist aus dem Kurz-Prozess raus – muss aber weiter zittern. *Der Standard*. <https://www.derstandard.at/story/3000000191770/glatz-kremsner-ist-aus-dem-kurz-prozess-raus-muss-aber-weiter-zittern>
- Graber, R., & Schmid, F. (2024, November 28). Kronzeugenstatus für Thomas Schmid bewilligt. *Der Standard*. <https://www.derstandard.at/story/3000000246859/kronzeugenstatus-fuer-thomas-schmid-bewilligt>
- Huber, J. D. (2000). Delegation to civil servants in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37(3), 397–413. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00519>
- Huber, J. D., & Shipan, C. R. (2002). *Deliberate Discretion?: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy* (1. Aufl.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804915>
- John, Stefanie & Poguntke, Thomas. (2012). Party Patronage in Germany: The Strategic Use of Appointments. In Kopecký, Petr, Mair, Peter, & Spirova, Maria (Hrsg.), *Party patronage and party government in European democracies* (S. 121–144). Oxford University Press.
- Kalss, S., Oppitz, M., & Schörghofer, P. (2020). *Vorstand und Aufsichtsrat: Aktuelle rechtliche Entwicklungen*. Facultas.
- Kankaanpää, J., Oulasvirta, L., & Wacker, J. (2014). Steering and Monitoring Model of State-Owned Enterprises. *International Journal of Public Administration*, 37(7), 409–423. <https://doi.org/10.1080/01900692.2013.858355>
- Kopecký, P., Mair, P., & Spirova, M. (Hrsg.). (2012). *Party patronage and party government in European democracies* (First edition). Oxford University Press.

- Laffont, J.-J., & Martimort, D. (2002). *The Principal-Agent Model*. Princeton University Press. <https://doi.org/doi:10.1515/9781400829453>
- Lindorfer, R. (2022, August 19). Robert Jirovsky wird neuer Rechtsschutzbeauftragter der Justiz. *Kurier*. <https://kurier.at/politik/inland/robert-jirovsky-wird-neuer-rechtsschutzbeauftragter-der-justiz/402116157>
- Meine Abgeordneten. (2022). *Dipl. Ing. Michael Esterl*. <https://www.meineabgeordneten.at/Abgeordnete/michael.esterl>
- Meine Abgeordneten. (2018b). *Mag. Peter Goldgruber*. <https://www.meineabgeordneten.at/Abgeordnete/peter.goldgruber>
- Meine Abgeordneten. (2018a). *MMag. Thomas Schmid*. <https://www.meineabgeordneten.at/Abgeordnete/thomas.schmid>
- Meine Abgeordneten. (2018c). *SChef Mag. Christian Pilnacek*. <https://www.meineabgeordneten.at/Abgeordnete/christian.pilnacek>
- Miller, G. J. (2005). THE POLITICAL EVOLUTION OF PRINCIPAL-AGENT MODELS. *Annual Review of Political Science*, 8(1), 203–225. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.8.082103.104840>
- Moe, T. M. (2006). Political Control and the Power of the Agent. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jleo/ewj011>
- Müller, W. C. (2000). Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work. *European Journal of Political Research*, 37(3), 309–333. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00515>
- Müller, Wolfgang C. (2006a). Das Regierungssystem. In *Politik in Österreich – Das Handbuch* (S. 105–118). Manz.
- Müller, Wolfgang C. (2006b). Die Österreichische Volkspartei. In Dachs, Herbert (Hrsg.), *Politik in Österreich: Das Handbuch* (S. 341–353). Manz.
- Obermaier, Frederik & et. al. (2022, Oktober 6). A bsoffene Gschicht. *Süddeutsche Zeitung*. <https://www.sueddeutsche.de/kolumne/oesterreich-heinz-christian-strache-ibiza-affaere-fpoe-korruption-1.5654100>
- ORF Wien. (2023, Juli 10). *Vier Freisprüche im BVT-Prozess*. <https://wien.orf.at/stories/3215273/>
- orf.at. (2018, August 28). Durchsuchung „nicht verhältnismäßig“. *orf.at*. <https://news2.orf.at/stories/2452646/2452647/>
- Parlament. (2019). *BVT-Untersuchungsausschuss (3/US) (695 d.B.)*.
- Parlament. (2021). *Ibiza-Untersuchungsausschuss (1/US) (1040 d.B.)*.
- Parlament. (2023). *ÖVP-Korruptions-Untersuchungsausschuss (4/US) (1996 d.B.)*.
- Parlament. (2024a). *(COFAG-Untersuchungsausschuss) (6/US) (2670 d.B.)*.
- Parlament. (2024b). *(„ROT-BLAUER Machtmissbrauch-Untersuchungsausschuss“) (8/US) (2671 d.B.)*

- Parlament. (1987). *Stenographisches Protokoll: . Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich XVII. Gesetzgebungsperiode Dienstag, 24., und Mittwoch, 25. Februar 1987.*
- Parlament. (1995). *Stenographisches Protokoll: 47. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich XIX. Gesetzgebungsperiode Donnerstag, 13., und Freitag, 14. Juli 1995.*
- Parlament. (1999). *Stenographisches Protokoll: 154. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich XX. Gesetzgebungsperiode Mittwoch, 16., und Donnerstag, 17. Dezember 1998.*
- Parlament. (2000). *Stenographisches Protokoll: 12. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich XXI. Gesetzgebungsperiode Mittwoch, 1. März 2000.*
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2017). The shirking bureaucrat: A theory in search of evidence? *Policy & Politics*, 45(2), 157–172.
<https://doi.org/10.1332/030557317X14845830916703>
- Rechnungshof. (2021). *Generalsekretariate*. Republik Österreich.
https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/2021_12_Generalsekretariate.pdf
- Reiter, M. (2019). *Die Ehemaligen: Der Nationalsozialismus und die Anfänge der FPÖ*. Wallstein Verlag. <https://doi.org/10.5771/9783835343795>
- Schiedel, H. (2017). Antisemitismus und völkische Ideologie Ist die FPÖ eine rechtsextreme Partei? In S. Grigat (Hrsg.), *AfD & FPÖ* (S. 101–120). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. <https://doi.org/10.5771/9783845281032-101>
- Schillemans, T. (2013). Moving Beyond The Clash of Interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, 15(4), 541–562.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2012.691008>
- Schillemans, T., & Bjurstrøm, K. H. (2020). Trust and verification: Balancing agency and stewardship theory in the governance of agencies. *International Public Management Journal*, 23(5), 650–676. <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1553807>
- Schillemans, T., & Busuioc, M. (2015). Predicting Public Sector Accountability: From Agency Drift to Forum Drift. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 191–215. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu024>
- Schmid, F. (2019, Mai 13). Der aktuelle Stand der BVT-Affäre, so einfach wie möglich erklärt. *Der Standard*. <https://www.derstandard.at/story/2000076202205/der-aktuelle-stand-der-bvt-affaere-so-einfach-wie-moeglich>
- Shapiro, S. P. (2005). Agency Theory. *Annual Review of Sociology*, 31(1), 263–284.
<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.31.041304.122159>
- Stögner, K. (2017). Angst vor dem „neuen Menschen“ Zur Verschränkung von Antisemitismus, Antifeminismus und Nationalismus in der FPÖ. In S. Grigat (Hrsg.), *AfD & FPÖ* (S. 137–162). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
<https://doi.org/10.5771/9783845281032-137>
- Strøm, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37(3), 261–289. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00513>

- Thalhammer, A. (2022, November 24). Schmidts Geständnis: Was René Benko vorgeworfen wird. *Die Presse*. <https://www.diepresse.com/6204479/schmidts-gestaendnis-was-rene-benko-vorgeworfen-wird>
- Van Slyke, D. M. (2006). Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 157–187. <https://doi.org/10.1093/jopart/mul012>
- Van Thiel, S., & Yesilkagit, K. (2011). Good Neighbours or Distant Friends?: Trust between Dutch ministries and their executive agencies. *Public Management Review*, 13(6), 783–802. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.539111>
- Walter-Busch, E. (2021). *Organisationstheorien von Weber bis Weick*. Springer Fachmedien Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-35125-0>
- Weidinger, B. (2017). Traditionsreiche Symbiose mit Konfliktpotenzial Völkische Studentenverbindungen und die FPÖ. In S. Grigat (Hrsg.), *AfD & FPÖ* (S. 121–136). Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. <https://doi.org/10.5771/9783845281032-121>
- Wirsching, E. (o. J.). *The revolving door for political elites: Policymakers' professional background and financial regulation*.
- Wodak, R. (2023). Analyzing the shift to the far right: The Austrian case. *International Politics*, 60(2), 482–491. <https://doi.org/10.1057/s41311-023-00443-x>
- Wolkenstein, F. (2022). *Die dunkle Seite der Christdemokratie – Geschichte einer autoritären Versuchung*. C.H. Beck.
- Wood, B. D., & Bohte, J. (2004). Political Transaction Costs and the Politics of Administrative Design. *The Journal of Politics*, 66(1), 176–202. <https://doi.org/10.1046/j.1468-2508.2004.00147.x>