

ÖSTERREICHISCHE VERWALTUNGS WISSENSCHAFTLICHE BLÄTTER

Zeitschrift für Verwaltungswissenschaften – Ausgabe 01/2010

Herausgeber: Dr. Manfred Matzka – Dr. Theodor Thanner – Dr. Mathias Vogl – Mag. Gregor Wenda, MBA

Sehr geehrte Leserinnen und Leser der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Blätter!

Im abgelaufenen Jahr 2009 konnte die Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft einige Meilensteine setzen: Das festliche Symposium anlässlich des 60. Geburtstages der Vereinigung im März, die Dreiländertagung zur Sicherheitsverwaltung in Schaffhausen im Juni, die Herbsttagung zum Europäischen Verwaltungsverbund im September sowie das verwaltungswissenschaftliche Werkstattgespräch zu IT und Recht im November waren inhaltlich auf hohem Niveau und gut besucht. Zu den beiden letztgenannten Veranstaltungen finden sich in der vorliegenden Ausgabe eigene Berichte.

Erfreulich war auch ein bemerkenswerter Neuzugang von Mitgliedern aus allen Sparten von Lehre und Praxis – das Netzwerk der ÖVG wird dadurch belebt, verjüngt und ausgebaut. Der vorsichtig begonnene Weg, die Angebote der Gesellschaft auch an junge, wissenschaftlich ambitionierte Kolleginnen und Kollegen zu richten, scheint richtig und verdient in den nächsten Jahren besonderes Augenmerk.

Auch für 2010 sind einige markante Ereignisse geplant: Im März findet die Generalversammlung der ÖVG statt, in der der Vorstand für die kommenden drei Jahre gewählt wird. Daran anschließen soll die traditionelle Frühjahrsveranstaltung der Gesellschaft, in der wir mit zwei Referaten Bezüge zum 90-Jahr-Jubiläum der österreichischen Bundesverfassung herstellen wollen. Die Planungen für die zweitägige Herbsttagung haben ebenfalls bereits begonnen – das Thema wird voraussichtlich ein sehr aktueller verwaltungswissenschaftlicher Bereich sein. Auch das



Dr. Manfred Matzka

Konzept kleinerer wissenschaftlicher Werkstattgespräche wollen wir fortsetzen. Weiters kristallisiert sich der November 2010 als Termin für die nächste Dreiländertagung heraus, die sich des Themenkreises „Verwaltung und IT“ annehmen und in Berlin-Potsdam stattfinden wird. Erwähnt sei schließlich, dass auch das Internationale Institut für Verwaltungswissenschaften, das IIAS, ein Jubiläum feiert: In einem Symposium in Brüssel am 17. März 2010 wird der 80. Jahrestag des Instituts begangen.

Diese Ausgabe der Verwaltungswissenschaftlichen Blätter wird erstmals von unserem neuen Chefredakteur Dr. Harald Eberhard betreut, der innseitig vorgestellt wird. Wir danken dem bisherigen Chefredakteur, Dr. Theodor Thanner, besonders herzlich für seinen jahrelangen Einsatz – er hat maßgeblich dazu beigetragen, dass sich die Publikation in den vergangenen fünf Jahren in Fachkreisen etabliert hat. Erfreulicherweise wird Dr. Thanner dem Redaktionsteam der ÖVG weiterhin in unterstützender Funktion zur Verfügung stehen.

*Dr. Manfred Matzka
Präsident der ÖVG*



ÖVG-Herbsttagung 2009 Auf dem Weg zum Europäischen Verwaltungsverbund (Teil 1)

von Mag. Philippe Kupfer

Linz bot im Jahr 2009 nicht nur Kulturinteressierten reichhaltige Gelegenheit zum Gedankenaustausch, in Europas Kulturhauptstadt fand auch die prominent besetzte Herbsttagung 2009 der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft (ÖVG) statt. Dem kulturellen Brennpunkt Linz wurde durch die Wahl des Lentos-Kunstmuseums am Donauufer als Veranstaltungsort Rechnung getragen.

Im Mittelpunkt der zweitägigen Veranstaltung standen formelle und praktische Fragen zum „Europäischen Verwaltungsverbund“, ein Begriff, der maßgeblich von der deutschen Rechtswissenschaft gebildet wurde. Die ÖVG hat dadurch den Versuch unternommen, auch in Österreich erstmals auf breiter Basis neue Formen der Zusammenarbeit nationaler und europäischer Verwaltungen, die zunehmende Aufmerksamkeit gewinnen, zu behandeln. Die Annäherung der Verwaltungseinheiten aller europäischen Staaten und der EU-Institutionen nimmt im Sinne des Europäischen Integrationsgedankens laufend zu. Mit dem Gegenstand der Herbsttagung 2009 wurde der steigenden Bedeutung dieser neuen Formen der Verwaltungszusammenarbeit in einem gemeinsamen Europa in ihrer nationalen und internationalen Dimension Rechnung getragen.



Veranstaltungsort der Herbsttagung: das „Lentos“

Drei Module mit insgesamt acht Vorträgen behandelten unterschiedliche, aber dennoch in sich verwobene Aspekte der Verwaltungskooperation auf europäischer und mitglied-

staatlicher Ebene. Dabei fand die Besprechung allgemeiner Grundsätze und Voraussetzungen ebenso Berücksichtigung wie die Erörterung des umfassenden Themengebietes anhand von Beispielen aus der Praxis. In einleitenden Worten durch den Präsidenten der ÖVG, SC Dr. Manfred Matzka, Bundeskanzleramt, wurde der Stadt Linz für die neuerliche Gastfreundschaft gedankt und auf die unterschiedlichen Verwaltungstraditionen der nationalen und europäischen Administrationen sowie auf die damit einhergehende „säkulare Neugestaltung des öffentlichen Verwaltens in Europa“ aufmerksam gemacht. Gefolgt von Grußworten des oberösterreichischen Landeshauptmanns, überbracht von Dr. Wolfgang Steiner, Präsident des Unabhängigen Verwaltungssenates des Landes Oberösterreich, hieß auch Univ.-Prof. Dr. Erich Wolny, Magistratsdirektor der Stadt Linz, im Namen von Bürgermeister Dr. Franz Dobusch die zahlreich erschienenen Tagungsteilnehmerinnen und Tagungsteilnehmer willkommen.

Unter dem Vorsitz von Präsident Dr. Matzka wurden im Rahmen des ersten Moduls Themengebiete rund um „Voraussetzungen für den Europäischen Verwaltungsverbund“ behandelt. Univ.-Ass. Dr. Michael Mayrhofer von der Universität Linz referierte zum Thema „Von den nationalen Verwaltungen zum Europäischen Verwaltungsverbund“ – ein Gegenstand, der ihn auch im Rahmen seiner laufenden Habilitation beschäftigt. Auf einleitende Erörterungen über das klassische Vollzugskonzept der EU folgten Überlegungen zum Begriff des „Europäischen Verwaltungsverbundes“. Dr. Mayrhofer betonte, dass es sich dabei nicht um einen normativen, sondern um einen deskriptiv-analytischen Begriff



Eröffnung der Herbsttagung



Univ.-Ass. Dr. Michael Mayrhofer, Universität Linz

handle, der von der Verwaltungsrechtslehre in Deutschland geprägt wurde. In der österreichischen Rechtswissenschaft finde dieser – mit einigen Ausnahmen – hingegen kaum Verwendung. Zur inhaltlichen Ausgestaltung des Begriffs erläuterte Dr. Mayrhofer, dass die recht unterschiedlichen Erscheinungsformen der Verwaltungszusammenarbeit in der EU deren typologische Erfassung vor gewisse Schwierigkeiten stellen. Dennoch lassen sich vier Vollzugsmodelle europäischer Verbundverwaltung identifizieren: die Punktuelle Interaktion, das Gemeinschaftliche Verwaltungsverfahren, die Verwaltung durch Behördennetzwerke und die Gemeinschaftliche Planung. Die Instrumente des Verwaltungsverbundes ließen sich in organisatorische, informationelle und verfahrensrechtliche Instrumente, generell-abstrakte Vollzugssteuerung durch Leitlinien sowie vollzugsbegleitende Maßnahmen einteilen.

Der Vertrag von Lissabon sehe einen neuen Titel XXIV vor, der sich im Art 197 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) auf die Verwaltungszusammenarbeit bezieht. Daraus sei einerseits die Notwendigkeit des Zusammenwirkens zu erkennen, um eine effiziente Verwaltung im Europäischen Verwaltungsraum zu gewährleisten, andererseits sehe der Artikel auch bestimmte Maßnahmen der Vollzugsbegleitung vor („Erleichterung des Austauschs von Informationen und

von Beamten sowie die Unterstützung von Aus- und Weiterbildungsprogrammen“); die Kompetenzregelungen werden von diesem neuen Artikel allerdings nicht berührt werden.

Das „Personal im Verwaltungsverbund“ stand im Fokus des zweiten Vortrags am ersten Veranstaltungstag. SC Mag. Angelika Flatz, Bundeskanzleramt, erläuterte, dass beispielsweise auf europäischer Ebene im Rahmen des „European Public Administration Network“ – ein informelles Gremium der Europäischen Kommission – ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch unter den Generaldirektoren für den öffentlichen Dienst der Mitgliedstaaten existiere. „Die öffentliche Verwaltung ist kein Reservat nationalstaatlicher Souveränität mehr, sondern in den europäischen Integrationsprozess eingebunden“, so Mag. Flatz. Im Rahmen der Entwicklung des europäischen Verwaltungsverbundes bestehe ein Anpassungsbedarf in den Verwaltungs- und Organisationsstrukturen sowie in den nationalen Personalpolitiken.

Die nahezu 1.800 verschiedenen Arbeitsgruppen und – formellen und informellen – Expertengremien auf allen Ebenen der EU-Politik streichen die Bedeutung eines „europätauglichen Personals“ hervor. Neben Fachwissen werde von diesem hohe Sprach- und Verhandlungskompetenz gefordert. Unterstützung bei der Ausbildung gewährleistet die Verwaltungsakademie des Bundes im Rah-



Sektionschefin Mag. Angelika Flatz, Bundeskanzleramt

men ihres umfassenden Programm- und Seminarangebots mit EU-Schwerpunktthemen (zB „Europa und Sprachen“). Die Mobilisierung von Österreichern für eine Tätigkeit im europäischen Bereich sei – trotz der Verpflichtung, Gemeinschaftsinteressen wahrzunehmen – auch im österreichischen Interesse voranzutreiben; entsprechende Rahmenbedingungen zur Förderung der Mobilität öffentlich Bediensteter seien in den letzten Jahren bereits geschaffen worden. Dessen ungeachtet bestehe trotzdem noch Handlungs- bzw. Verbesserungsbedarf, führte SC Mag. Flatz aus. Von Seiten der Europäischen Institutionen sei man an einem geografisch ausgewogenen Verhältnis der Mitarbeiter interessiert. Mag. Flatz forderte, dass die Anzahl der österreichischen Mitarbeiter bei den EU-Institutionen dem Anteil Österreichs an der europäischen Gesamtbevölkerung entsprechen solle – dieser Anteil betrage 1,7 Prozent, die Marke sei aber bisher nur bei der Europäischen Kommission erreicht.

Das zweite Modul des ersten Veranstaltungstages moderierte die Vizepräsidentin der ÖVG, Univ.-Prof. MMMag. Dr. Barbara Leitl-Staudinger von der Universität Linz. In zwei Referaten wurden Themengebiete rund um formale Fragen der „Ausgestaltung des Europäischen Verwaltungsverbundes“ behandelt.

Um sowohl der europäischen als auch der praktischen Sichtweise Rechnung zu tragen, konnte Direktor Mag. Leopold Radauer vom

Rat der Europäischen Union als erster Referent dieses Moduls gewonnen werden. „Verbandspezifische Organisationsformen“ standen im Mittelpunkt seiner schlüssigen Analyse und Bewertung. Aus primärrechtlicher Sicht sind für ihn die ex-Art 10 und 202 EGV von maßgeblicher Relevanz. Innerhalb des primärrechtlichen Rahmens erfolge die strukturelle und normative Ausbildung „eines Verwaltungsverbundes, der supranationale und nationale Elemente integriert und der mit dem klassischen Konzept des Verwaltungsrechts oder der Verwaltungswissenschaften nur unzureichend erfasst werden kann“, sagte Direktor Radauer.



Univ.-Prof. Dr. Andreas Hauer, Univ.-Prof. MMMag. Dr. Barbara Leitl-Staudinger (beide Universität Linz), Direktor Mag. Leopold Radauer, Rat der EU

Drei typische Elemente der gemeinschaftlichen Verwaltungsorganisation seien: Die Komitologie, die EU-Agenturen und die transnationalen administrativen Netzwerke. Bei den zwischen den EU-Institutionen nicht immer unumstrittenen Komitologie-Ausschüssen, die erstmals 1962 im Rahmen der Agrarmarkt-Ordnung eingesetzt wurden und primärrechtlich seit der Einheitlichen Europäischen Akte (ex-Art 145 EWG-Vertrag) verankert sind, handle es sich um Gremien bestehend aus Beamten der Mitgliedsländer sowie aus Beamten der Kommission. Von diesen über 400 Komitologie-Ausschüssen seien, mit Ausnahme der Außen- und Sicherheitspolitik im engeren Sinn, nahezu alle Politikbereiche betroffen. Die momentan 25 bestehenden



Agenturen der Gemeinschaft und fünf Exekutiv-Agenturen der Kommission zur Umsetzung bestimmter EU-Programme (zB zum Wiederaufbau in Thessaloniki) sowie sechs Agenturen im Bereich der 2. und 3. Säule (zB Europol) stellen eine Besonderheit im gemeinschaftlichen Verwaltungssystem und in der Entwicklung des Europäischen Verwaltungsverbundes dar. Derartige Agenturen seien zwar primärrechtlich nicht vorgesehen, der EuGH habe deren Einrichtung aber in seiner Judikatur für rechtens erklärt.



Direktor Mag. Leopold Radauer, Rat der EU

Direktor Radauer führte aus, dass die informell arbeitenden transnationalen administrativen Netzwerke sich auf (fachministerielle) Experten aus den Mitgliedstaaten stützen – weder besitzen sie Rechtspersönlichkeit noch findet sich eine Verankerung im Primärrecht; zudem können sie keine rechtsverbindliche Entscheidung fällen. Die Kommission stelle neben der Finanzierung und der Organisation ua auch das Sekretariat und übe im Rahmen des „Agenda Setting“ eine wichtige Rolle auf die inhaltliche Arbeit dieser Netzwerke aus. In diesen Konsultativgremien und Netzwerken erfolge ua der Austausch von Daten durch eigene Strukturen, „best practices“ und eine „Monitoring“-Abfrage der Umsetzung von materiellem EU-Recht durch die Mitgliedstaaten, so Mag. Radauer.

„Das Gefüge von nationalen und gemeinschaftlichen Stellen, die das Unionsrecht und das von ihnen harmonisierte mitgliedstaatli-

che Recht funktionell geeint vollziehen.“ Diese Definition des Europäischen Verwaltungsverbundes zitierte Univ.-Prof. Dr. Andreas Hauer, Universität Linz, zu Beginn seines Vortrages aus der Habilitationsschrift von Priv.-Doz. Dr. Thorsten Siegel (2009). Hauer führte in seinem Referat „Verbundspezifische Handlungsformen“ aus, dass sich der Verwaltungsverbund der herkömmlichen Handlungskategorien der Verwaltung bediene: Auf Gemeinschaftsebene sei dies ua die Entscheidung, auf nationaler Ebene der Bescheid, die Verordnung, Befehls- und Zwangsgewalt sowie schlichtes Verwaltungshandeln. Als Vollzugsmodelle bestehen der gemeinschaftsunmittelbare Vollzug durch EU-Organe und der Einzelvollzug durch nationalstaatliche Organe. Demgegenüber existieren im Verwaltungsverbund zum einen transnationale Verwaltungsakte, zum anderen die Referenzentscheidungen, bei denen der erste angerufene Mitgliedstaat entscheidet (zum Beispiel hinsichtlich einer Zulassung für ein Medikament). Für eine in einem anderen Mitgliedstaat benötigte Zulassung könne hernach auf die erteilte Zulassung des ersten Mitgliedstaates verwiesen werden.



Univ.-Prof. Dr. Andreas Hauer, Universität Linz

Dem zweiten Mitgliedstaat obliege die Anerkennung; falls dieser nicht anerkenne, werde letztlich im Wege der Komitologie eine Entscheidung herbeigeführt. Transnationale Verwaltungsakte wiederum zeigen Rechtswirkungen in anderen Mitgliedstaaten. Ihrer



Erlassung gehen regelmäßig kooperative Kontakte der Mitgliedstaaten untereinander voraus, in die auch die Kommission eingebunden sein kann. Unter mehrstufigen Verwaltungsakten versteht Prof. Hauer „Phänomene“, bei denen der Europäischen Kommission im Falle der „Hochzonung“ die Entscheidungsfindung zukomme. Diese Entscheidung der Europäischen Kommission wirke jedoch nicht immer direkt, sondern erfordere vom entsprechenden Mitgliedstaat zunächst eine innerstaatliche Durchführung, zB mit Bescheid. Bei dieser bestehe eine Bindung an die Entscheidung der Kommission.



Vorstandsmitglieder der ÖVG (v.l.n.r.: GD Dr. Theodor Thanner, SC Dr. Manfred Matzka, Univ.-Prof. MMMag. Dr. Barbara Leitl-Staudinger, Univ.-Prof. Dr. Erich Wolny, SC Dr. Mathias Vogl, Mag. Gregor Wenda, MBA, MR Dr. Michael Sachs)

Im Anschluss an die Vorträge des ersten Veranstaltungstages wurde den Tagungsteilnehmerinnen und -teilnehmern eine Führung durch die Ausstellungen des „Lentos“ angeboten. Den abendlichen Rahmen bildete auf Einladung der Stadt Linz ein festlicher Empfang im Alten Rathaus.

(Fortsetzung des Artikels in Ausgabe 2/2010)

IT und Recht – Wendepunkt für die Verwaltung

Am 24. November 2009 lud die Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft im Dachfoyer des Bundeskanzleramtes zu einem verwaltungswissenschaftlichen Werkstattgespräch mit dem Titel „IT und Recht“ ein. Primäres Ziel der Veranstaltung war es, jüngeren Verwaltungswissenschaftlern eine Plattform und eine Präsentationsmöglichkeit zu einem Thema zu bieten, in dem sie kürzlich gearbeitet, geforscht und publiziert haben. Dieser innovative Ansatz der ÖVG knüpft an der alten Tradition der Gesellschaft an, Werkstattgespräche abzuhalten, und erweitert den Adressatenkreis aktiv auf das ebenfalls wissenschaftlich interessierte, gleichaltrige Umfeld der Vortragenden, das oftmals noch nicht zu den Mitgliedern der ÖVG zählt, aber für die Anliegen der Gesellschaft begeistert werden kann und letztendlich mit zu einer „Verjüngung“ der ÖVG beiträgt.



Werkstattgespräch „IT und Recht“

Mag. Christian Herwig, Referent im Bundeskanzleramt, stellte die Grundlagen zur „elektronischen Zustellung“ vor und beleuchtete die daraus resultierenden



Rechtsfolgen und Chancen für Bürger und Behörden.

Dr. Ronald Bresich, LL.M., Referent im Bundeskanzleramt, erörterte in seinem Vortrag zu „E-Date im Konkursverfahren“ die Frage der Behandlung von elektronischen Daten in einem Konkursverfahren angesichts der zu diesem Problemkreis keinerlei Aussagen treffenden Konkursordnung. Ass.-Prof. Dr. Daniel Ennöckl, LL.M., von der Universität Wien befasste sich mit datenschutzrechtlichen Fragen der „elektronischen Gesundheitsakte“, kurz „ELGA“. SC Dr. Manfred Matzka, Präsident der ÖVG, moderierte die an die Referate anschließende Diskussion. Die Powerpoint-Folien der drei Vortragenden können über die Website der ÖVG heruntergeladen werden:

<http://www.oevg.info/download/>.

Gregor Wenda

Neuer Chefredakteur



Dr. Harald Eberhard

Ab dem vorliegenden Heft fungiert Dr. Harald Eberhard als Chefredakteur der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Blätter. Dieses Medium kann inzwischen auf eine fünfjährige Geschichte

zurückblicken und hat sich in dieser Zeit einen bemerkenswerten Nischenplatz in der Landschaft der mit Themen der Verwaltungswissenschaften befassten Periodika sichern können. Harald Eberhard möchte den von Generaldirektor Dr. Theodor Thanner begonnenen Weg weiterführen und – im bewährten sowie stabilen Rahmen – behutsam Neuerungen in der Publikation einbringen. Dr. Thanner wird den Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Blättern als Herausgeber und in redaktionell unterstützender Funktion erhalten bleiben.

Harald Eberhard hat sich nach Vollendung des rechtswissenschaftlichen Studiums an der Universität Wien seine ersten wissenschaftlichen Spuren am dortigen Institut für Staats- und Verwaltungsrecht (Lehrstuhl o.Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger) verdient und dort knapp sechs Jahre (2002 bis 2008) das wissenschaftliche „Handwerk“ erlernt. Seit dem Frühjahr 2008 arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter am österreichischen Verfassungsgerichtshof. Es ist sein Bestreben, Grenzfragen nachzugehen – etwa jenen an der Schnittstelle von Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht, von nationalem und internationalem öffentlichem Recht, von Verwaltung und Politik. Die Verwaltungswissenschaften stellen in besonderer Weise Schnittstellen bereit, die es gilt, für Theorie und Praxis verstärkt fruchtbar zu machen. Ein Schnittstellenthema – die nichtterritoriale Selbstverwaltung in ihren verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Bezügen – ist Inhalt von Dr. Eberhards Habilitationsprojektes geworden. Für das Zukunftsthema der Verwaltungswissenschaften – auch in ihrer internationalen und rechtsvergleichenden Dimension – möchte Harald Eberhard als Chefredakteur der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Blätter dazu beitragen, neue Impulse zu setzen. Wenn dies auf das geschätzte Interesse der Leserinnen und Leser stößt, ist ein wesentlicher Teil dieses Zieles erreicht.



Österreichische
Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft
p.A. Bundesministerium für Inneres
Rechtssektion
A-1014 Wien, Herrengasse 7
Telefon: 01 – 53126 – 2220
<http://www.oevg.info>
E-Mail: oevg@gmx.at



Werden Sie Mitglied der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft – ÖVG.
Der Mitgliedsbeitrag beträgt 21 Euro pro Jahr.



Beitrittserklärung:

Ich erkläre meinen Beitritt zur Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft – ÖVG

Name/Funktion: _____

Adresse: _____

E-Mail: _____

Unterschrift: _____

Bitte senden Sie die Beitrittserklärung entweder mit E-Mail an oevg@gmx.at oder an Monika Lang, p. A.
Bundesministerium für Inneres, Herrengasse 7, 1014 Wien.



Impressum:

Die Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Blätter (ÖVwBl) sind ein Informationsmedium der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft (ÖVG) für ihre Mitglieder – ZVR: 164880580

Im Sinne der Meinungsvielfalt stellt das .SIAK-Journal diese Seiten der ÖVG zur Formulierung ihrer Standpunkte zur Verfügung. Der Inhalt dieser Seiten muss sich daher nicht unbedingt mit den Ansichten der Redaktion des .SIAK-Journals decken.

Chefredakteur: Dr. Harald Eberhard, E-Mail: harald.eberhard@chello.at

Redaktion: Dr. Theodor Thanner, E-Mail: oevg@gmx.at

FOTOS: WENDA, HBF