

# ÖSTERREICHISCHE VERWALTUNGS WISSENSCHAFTLICHE BLÄTTER

Zeitschrift für Verwaltungswissenschaften – Ausgabe 03/2009

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

---

**Sehr geehrte Leserinnen und Leser der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Blätter!**

Da ich in der letzten Zeit mehrfach darauf angesprochen wurde, möchte ich unsere Mitglieder über das internationale verwaltungswissenschaftliche Netzwerk informieren, in welches die ÖVG eingebunden ist.

Das International Institute for Administrative Sciences (IIAS) ist eine seit 1930 bestehende internationale Einrichtung mit Sitz in Brüssel. Das Institut hat eine weltweite, aber etwas komplizierte Mitgliederstruktur. Mitglieder können Nationalstaaten sein (z.B. Österreich und Deutschland), aber auch nationale Vereinigungen für Verwaltungswissenschaften (z.B. die ÖVG oder Gesellschaften in den USA und Kanada) und wissenschaftliche Institutionen (z.B. Fakultäten und Verwaltungsuniversitäten).

Österreich hat über seine quantitative Bedeutung hinaus seit jeher einen großen Einfluss im Institut und stellt derzeit mit Prof. Strehl auch den Präsidenten des IIAS. Traditionellerweise ist unser Land im Exekutivkomitee des Instituts vertreten.

In den letzten Jahren hat sich dieses Institut deutlich verändert und seine Leistungsfähigkeit für wissenschaftliche Vereinigungen sowie für nationale Verwaltungen hat deutlich zugenommen: Die Durchführung von großen wissenschaftlichen Konferenzen (in diesem Jahr eine weltweite Tagung in Helsinki, eine der europäischen Regionalorganisation in Malta und eine der Vereinigung



Dr. Manfred Matzka

der Verwaltungsschulen in Südamerika) ist ein Kernbereich, ein weiterer ist die Herausgabe eines Journals, das als einziges Fachjournal in englischer, französischer, spanischer und chinesischer Sprache erscheint. Darüber hinaus gibt das Institut regelmäßig Monografien heraus, hat eine Reihe von internationalen wissenschaftlichen Projektgruppen und steht für die Vermittlung wissenschaftlicher Expertise sowohl dem akademischen Sektor als auch den Verwaltungen zur Verfügung.



Gleiches gilt im Übrigen auch für die beiden „Unterorganisationen“ des IIAS, nämlich die europäische Gruppe für öffentliche Verwaltung (EGPA) und die Organisation der Verwaltungshochschulen IASIA.

Eine neu konzipierte Website gibt zusätzliche und ausführliche Informationen, die für unsere Mitglieder wohl nicht nur deshalb von Interesse sind, weil sie Vorzugskonditionen bei der Kongressteilnahme genießen, sondern auch, weil sie den unmittelbaren Zu-

gang zur internationalen verwaltungswissenschaftlichen Community eröffnen. Der Link lautet: [www.iias-iasa.org](http://www.iias-iasa.org). Ich werde mich bemühen, die Verbindung zwischen ÖVG und IIAS weiter stabil zu halten und die Beteiligung und Möglichkeiten für unsere Mitglieder noch zu verbessern.

*Dr. Manfred Matzka e. h.,  
Präsident der ÖVG*

## Sicherheitsverwaltung im Umbruch: Ein Resümee der Dreiländertagung 2009 in Schaffhausen, Schweiz (Teil 1).

Von Generalsekretär Mag. Gregor Wenda

Die Dreiländertagung der verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaften Deutschlands, Österreichs und der Schweiz blickt auf eine rund 20-jährige Tradition. Nach der letzten derartigen Tagung zum Thema „Dienstrecht“ in Salzburg im Herbst 2007 lud diesmal die Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW) ein – Ort war die male-riche Stadt Schaffhausen im gleichnamigen Schweizer Kanton. Im Zentrum der von 11. bis 12. Juni 2009 dauernden Veranstaltung stand das Thema „Sicherheitsverwaltung“, beleuchtet aus unterschiedlichen Perspektiven und anhand von insgesamt neun Länderberichten aus den drei deutschsprachigen Staaten.

Die Vorbereitungen für die Dreiländertagung 2009 hatten bereits im April 2008 begonnen; das Planungsteam der drei verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaften – Dr. Albert Hofmeister aus der Schweiz, Dr. Christoph Hauschild aus Deutschland und Mag. Gregor Wenda aus Österreich – war zu diesem Zeitpunkt zu Beratungen in Bern zusammen-

gekommen. Mit dem Entschluss, den Fokus der gemeinsamen Schwerpunkttagung auf das Motto „Sicherheit“ zu legen, wurde eine Brücke zur Dreiländertagung des Jahres 1994 geschlagen. Damals war es – auf Einladung der ÖVG in Wien – schon einmal um das Thema Sicherheitsverwaltung gegangen.



Die Präsidenten der drei verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaften (v.l.n.r. Dr. Hans Bernhard Beus, Corina Casanova, Dr. Manfred Matzka)



Planungsteam der Dreiländertagung 2009 (v.l.n.r. Dr. Albert Hofmeister, Schweiz; Dr. Christoph Hauschild, Deutschland; Mag. Gregor Wenda, Österreich)

In den 15 Jahren seit dieser Veranstaltung haben sich die Fragestellungen rund um Sicherheitsverwaltung und Sicherheitspolitik verändert – internationale Kriminalität, Migrationsströme und globaler Terrorismus stellen die Staaten vor neue Herausforderungen; der Begriff „Sicherheit“ muss heute, so ein Sukkus der Dreiländertagung, deutlich breiter verstanden und von den Verantwortlichen in Verwaltung und Politik umfassender gelebt werden.

Nach Grußworten der schweizerischen Bundeskanzlerin Corina Casanova, der Präsidentin der SGVW, Staatssekretär Dr. Hans Bernhard Beus, dem Präsidenten der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Sektionschef Dr. Manfred Matzka, dem Präsidenten der ÖVG, und Rosmarie Widmer Gysel, der Regierungspräsidentin des Kantons Schaffhausen, wurde der 1. Block der Tagung („Sicherheitsarchitektur“) unter der Moderation von Prof. Dr. Dieter Schimanke, Vizepräsident der Deutschen Sektion des IIAS, im Rathaus von Schaffhausen eröffnet.

Prof. Dr. Thomas Feltes von der Ruhr-Universität Bochum fasste in seinem Vortrag

Punkte zusammen, die aus seiner Sicht für eine Reform der administrativen Sicherheitsstruktur in Deutschland von Relevanz seien. In bewusst markant formulierten Thesen beleuchtete er aktuelle Fragestellungen. „Bis in die 1990er Jahre gab es eine klare Trennung von Polizei und Bundeswehr, inzwischen wird in Deutschland die Bundeswehr immer mehr auch als Hilfspolizei im Inneren diskutiert“, so Feltes. In Staaten wie Italien werde das Militär bereits mit innerstaatlichen Polizeiaufgaben betraut. „Dazu gab es keine große Diskussion“, bilanzierte Feltes mit Blick auf das deutsche „Trennungsgebot“ nicht ohne Kritik. Der deutsche Föderalismus sei ebenfalls Veränderungen unterworfen. Früher sei die Polizei eine klare Länderverantwortung gewesen, inzwischen sei eine zunehmende Ausweitung von Polizeikompetenzen auf Bundesebene zu beobachten. Gleichzeitig komme es durch unterschiedliche Länderinteressen und lokal unterschiedliche Rechtskulturen zu Zersplitterungen. Beherrschende Schlagzeilen der vergangenen Jahre wie die „Rettungsfolter“, der Not-Abschuss von Flugzeugen oder die Verschärfung des Waffenrechts nach dem Attentat



von Winnenden hätten die Sicherheitspolitik geprägt und „in Handlungszwang gebracht“, da „Themen immer schneller vom Tisch müssten“. Eine rationale Sicherheitsstrukturreform sei in Deutschland unter diesen Bedingungen für Prof. Feltes derzeit „kaum möglich“.

Dr. Mathias Vogl, Sektionschef im österreichischen Bundesministerium für Inneres und Vizepräsident der ÖVG, griff in seinem Referat ein erfolgreiches Reformvorhaben auf: Im Jahr 2005 wurden in Österreich drei verschiedene Wachkörper (Polizei-Korps) auf Bundesebene zusammengelegt – die Bundesgendarmerie, die Bundessicherheitswache und das Kriminalbeamtenkorps. Damit wurde eine bundeseinheitliche Polizeistruktur mit einem Wachkörper aus 27.000 Polizeibeamten geschaffen. Statt früher 45 Kommandostrukturen gebe es heute nur mehr neun – eine pro Bundesland. „Die Zusammenführung der Wachkörper wurde in Österreich lange überlegt“, beschrieb Vogl die Geschichte des größten österreichischen Verwaltungsreformprojekts seit 1945; so habe etwa schon 1991 eine Schweizer Consulting-Firma zu diesem Schritt geraten. Klare verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen seien bei der Fusion zu beachten gewesen, die neben organisatorischen auch dienstrechtliche Konsequenzen mit sich gebracht habe. „Es kam zu einer Verschiebung von Aufgaben und zu Neuausschreibungen zahlreicher Führungsfunktionen im Sinne der Chancengleichheit.“ Einer der Auslöser der Reform seien budgetäre Zwänge gewesen. „Eine Verwaltung bleibt so lange behäbig, so lange nicht besonders große Budgetzwänge vorliegen“, meinte Vogl. Ein umfassender Diskussionsprozess, die Einbindung aller Stakeholder, die schrittweise Aufgabenbündelung und ein klarer politischer Wille seien schließlich entscheidend für den Erfolg der Umsetzung gewesen.



Vortrag von SC Dr. Mathias Vogl

Zur Sicherheitsarchitektur in der Schweiz referierte in der Folge Korpskommandant André Blattmann, Chef der Armee der Schweiz. Er betonte, dass sich die Sicherheitslage seit dem 11. September 2001 komplett verändert habe; auch insgesamt habe sich das Bild von Bedrohungen gewandelt. Heutige Gefahren wie Naturkatastrophen, Pandemien, Organisierte Kriminalität oder Terrorismus seien indirekt, diffus und ungewiss: „Die Trennung zwischen innerer und äußerer Sicherheit wird immer schwieriger“, bekräftigte der Korpskommandant und verwies auf eine Verschiebung von einer bipolaren zu einer multipolaren Welt: „Die Sicherheitspolitik ist dadurch wesentlich dynamischer geworden.“ Durch komplexe Partnerschaften, insbesondere die „Nationale Sicherheitskooperation“, werde in der Schweiz auf diese Herausforderungen reagiert. Die föderale Struktur mit 26 Kantonen verlange allerdings einen „hohen Koordinationsaufwand“, verschiedene Organisationskulturen müssten berücksichtigt werden. In einem Krisenfall seien die rund 17.000 Polizeikräfte der Schweiz nach zwei bis drei Tagen erschöpft, danach werde im Sinne der Subsidiarität die Armee zur Unterstützung herangezogen.



Aus dem Stand könnten bis zu 500 Soldaten die zivilen Behörden verstärken, die Verantwortung liege dabei weiter bei diesen Behörden. Ende 2009 soll dem Schweizer Parlament nach zehn Jahren wieder ein „Sicherheitspolitischer Bericht“ vorgelegt werden, der eine „breitere politische Abstützung“ bringen werde.

Der 2. Block der Dreiländertagung zum Thema „Das Spannungsverhältnis zwischen Freiheitsrechten und Sicherheit“ wurde von Dr. Markus Seiler, dem Generalsekretär der SGVW, moderiert. Prof. Dr. Markus Möstl von der Universität Bayreuth beleuchtete in seinem Vortrag aus deutscher Sicht Fragen der Datenverfügbarkeit als Voraussetzung für innere Sicherheit. „Das Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit ist in den letzten Jahren nirgends deutlicher zu Tage getreten, als auf dem Feld der Datenverfügbarkeit“, erklärte Möstl. Zur effektiven Kriminalitätsbekämpfung sei Wissen in Form von Daten notwendig. Dabei sei in den letzten Jahren die Schaffung zahlreicher neuer Rechtsgrundlagen und „eine beeindruckende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts“ zu beobachten. Umstritten seien etwa polizeiliche Vorfeldrechte“, also Aufklärungs-Kompetenzen zu einem Zeitpunkt, wo die tatsächliche Gefahr noch gar nicht begonnen habe (in Österreich am besten mit der „erweiterten Gefahrenforschung“ des Sicherheitspolizeigesetzes vergleichbar). Für Möstl sind Vorfeldbefugnisse kein „Ableiten in einen Präventionsstaat“, sondern vielmehr zur frühzeitigen Reaktion auf sich entwickelnde Gefahren erforderlich. Um dem Rechtsstaat und den Grundrechten zu entsprechen, müsste allerdings stets der Maßstab des Verhältnismäßigkeitsprinzips angelegt werden. Dies gelte auch für immer stärker aufkommende Rufe nach einem europäischen Informationsaustausch. „Europäische Rechtsordnungen werden sich hier

nicht verschließen können, es müssen nur die gleichen datenschutzrechtlichen Voraussetzungen gelten wie bei einer innerstaatlichen Datenermittlung,“ so Möstl.

Univ.-Prof. Dr. Harald Stolzlechner von der Universität Salzburg befasste sich mit dem Zusammentreffen von Sicherheitsverwaltung und Privatwirtschaft in einer „geänderten Sicherheitsarchitektur“. Zur Gefahrenabwehr werde immer öfter zwischen Staat und Privatwirtschaft kooperiert, allein in den letzten Jahren seien zahlreiche private Sicherheitskräfte wie „City Patrols“, städtische Wachdienste oder Stadienaufsichten hinzugekommen. „Wenn diese Sicherheitsunternehmen Aufgaben für private Auftraggeber erfüllen, haben sie auch nicht mehr Rechte als diese“, so Stolzlechner. Bei einer Zusammenarbeit mit dem Staat bzw. bei einer Aufgabenfüllung in dessen Auftrag würden jedoch oftmals besondere Regelungen greifen, etwa durch spezielle Materiengesetze und vertragliche Zusatzregelungen. Prof. Stolzlechner illustrierte an den Beispielen der Fluggastkontrolle, Gerichtsgebäudekontrolle, Veranstaltungskontrolle, Parkgebührenüberwachung und Mautaufsicht unterschiedliche rechtliche Ausgestaltungen. Insgesamt ergebe sich ein zersplittertes und durch verschiedene Judikate zusätzlich geprägtes Bild, weshalb Stolzlechner dafür plädierte, in Österreich eine einheitliche Rechtsgrundlage zu schaffen, in der die derzeit auf verschiedenste Gesetze verstreuten Befugnisse privater Sicherheitsunternehmen zusammengefasst werden.



Vortrag von Univ.-Prof. Dr. Harald Stolzlechner

Jean-Luc Vez, Direktor des Schweizer Bundesamtes für Polizei („fedpol“) in Bern, behandelte zum Abschluss des ersten Veranstaltungstages in seinem Referat nochmals die wiederholt aufgeworfene Frage „Lassen sich innere und äußere Sicherheit noch trennen?“. Dabei verdeutlichte er, dass die Begriffe „innere Sicherheit“ und „äußere Sicherheit“ einem raschen Wandel unterworfen und daher schwer zu definieren seien. „Die Begriffe sind unscharf und beinhalten starke subjektive Komponenten“, erläuterte Vez. Die Konzeption der klaren Trennung sei ein Produkt des Kalten Krieges gewesen, in der nunmehrigen „epochalen Umbruchphase“ der Sicherheitspolitik in der Schweiz würden innere und äußere Sicherheit immer öfter zusammenspielen. Nationale und internationale Sicherheitskooperationen stünden heute im Vordergrund, Bedrohungsszenarien für die innere Sicherheit wie der Tschihadismus würden vom Bundesamt für Polizei analysiert und neben zivilen auch militärische Fragestellungen aufwerfen. Vez verwies auf die Reform der Schweizer Nachrichtendienste als Beispiel einer neuen Form der Zusammenarbeit: Der bisherige Dienst für Analyse und Prävention (DAP) des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und der Strategische Nachrichtendienst (SND) des

Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport wurden jüngst unter eine gemeinsame Führung gestellt. Der neue einheitliche Schweizer Nachrichtendienst des Bundes wird mit 1. Jänner 2010 seine Arbeit offiziell aufnehmen.

An die Vorträge und Diskussionen des 1. Tages schloss sich – bei prächtigem Wetter – eine Schifffahrt entlang des Rheins von Schaffhausen bis zur historisch bedeutenden Stadt Stein am Rhein an, in der die Teilnehmer der Dreiländertagung 2009 vom Bürgermeister (Stadtpräsidenten) im altherwürdigen Prunksaal des Rathauses empfangen wurden.

*(Fortsetzung folgt in der nächsten Ausgabe)*



Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Österreich



Konferenzort der Dreiländertagung: Großratssaal im Rathaus von Schaffhausen





## ÖVG-Herbsttagung 2009: „Auf dem Weg zum Europäischen Verwaltungsverbund“

17. bis 18. September 2009, Lentos (Linz)

### 1. Tag (Donnerstag, 17. September 2009)

14.00 Uhr: Eröffnung und Begrüßung

#### 1. Modul: Voraussetzungen für den Europäischen Verwaltungsverbund

- Referat 1: Von den nationalen Verwaltungen zum Europäischen Verwaltungsverbund  
Univ.-Ass. Dr. Michael Mayrhofer, Universität Linz
- Referat 2: Personal im Verwaltungsverbund  
Sektionsleiterin Mag. Angelika Flatz, Bundeskanzleramt

#### 2. Modul: Ausgestaltung des Europäischen Verwaltungsverbundes

- Referat 3: Verbundspezifische Organisationsformen  
Generaldirektor Mag. Leopold Radauer, Europäischer Rat
- Referat 4: Verbundspezifische Handlungsformen  
Univ.-Prof. Dr. Andreas Hauer, Universität Linz

19.30 Uhr: Empfang der Stadt Linz im Alten Rathaus

### 2. Tag (Freitag, 18. September 2009)

9.00 Uhr: Beginn

#### 3. Modul: Die Funktionsweise des Europäischen Verwaltungsverbundes

- Referat 5: Verwaltungszusammenarbeit am Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie und  
Umsetzungsbedarf in der österreichischen Verwaltung  
Steve Fritz, Europäische Kommission
- Referat 6: Verwaltungsverbände im Bereich des Wettbewerbs  
Generaldirektor Dr. Theodor Thanner, Bundeswettbewerbsbehörde Österreich
- Referat 7: Rechtsschutz im Verwaltungsverbund  
Vizepräsident Dr. Rudolf Thienel, Verwaltungsgerichtshof Österreich
- Referat 8: Verwaltungskooperation in Europa am Beispiel Asyl  
Direktor Mag. Wolfgang Taucher, Bundesasylamt Österreich

Anmeldungen und nähere Informationen unter [www.oevg.info](http://www.oevg.info)



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](mailto:oevg@gmx.at)



## PUBLIKATIONEN DES IIAS (AUSWAHL)

### International Review of Administrative Sciences 2009

Volume 75 Number 1, March 2009

„EGPA Symposium on Public service motivation and performance“

### „Improving Local Government“,

edited by Professor Michiel S. De Vries, P. S. Reddy and Dr. M. Shamsul Haque

*Prescriptions of public administration theory, and their differential impact on different contexts, in different parts of the world.*

### „Performance Information in the Public Sector“

edited by Wouter Van Dooren and Steven Van de Walle (October 2008)

*How and whether politicians, public officials, and citizens use public sector performance information.*

Nähere Informationen: <http://www.iias-iisa.org/E/PUBLI-TEST/Pages/default.aspx>

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](mailto: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.

Redaktion und Zusammenstellung: Dr. Theodor Thanner, E-Mail: [oevg@gmx.at](mailto:oevg@gmx.at)

FOTOS: WENDA