

ÖSTERREICHISCHE VERWALTUNGS WISSENSCHAFTLICHE BLÄTTER

Zeitschrift für Verwaltungswissenschaften – Ausgabe 02/2006

Herausgeber: Dr. Gerhart Holzinger – Dr. Theodor Thanner – Dr. Mathias Vogl

Sehr geehrte Leserinnen und Leser der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Blätter!

Zu zweiten Mal im Jahr 2006 erscheinen die Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Blätter.

Im Mittelpunkt der Berichterstattung steht dieses Mal die Konferenz des Internationalen Verwaltungswissenschaftlichen Institutes, die im vergangenen September in Berlin stattfand. Sie stand unter dem Generalthema Öffentliche Verwaltung und Privater Sektor. In insgesamt 4 Arbeitspanels wurden 73 verschiedene Themenpapiere, insbesondere zu Fragen des PPP vorgelegt. Wenn Sie Interesse an den Arbeitspapieren haben kontaktieren sie bitte: conninckx@iiasisa.be. Wir bringen den abschließenden Konferenzbericht des Generalberichterstatters Luiz Carlos Bresser-Pereira.

Zentraler Punkt des heurigen Veranstaltungsjahres ist wiederum das Verwaltungswissenschaftliche Werkstattgespräch. Es findet am 21. und 22. September 2006 in Salzburg auf der Edmundsburg statt. Wir haben das Generalthema "VERWALTUNG UNTER DEM DIKTAT DER ÖKONOMIE?" gewählt. In den Modulen Rechtsstaat und Wirtschaftlichkeit, Erfolgsfaktoren für Organisationsreformen in der Verwaltung, Wie viel Wettbewerb verträgt die Verwaltung und Sicherheit - Staat oder Privat? werden nationale und internationale Experten zu grundsätzlichen Fragen Stellung nehmen. Das genaue Programm erhalten Sie mit gesonderter Ausendung.



Univ.-Prof. Dr. Gerhart Holzinger

Ich darf abschließend noch auf eine Buchpräsentation hinweisen, die die Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft gemeinsam mit dem Verlag Manz durchgeführt und am 28. Juni 2006 im Verwaltungsgerichtshof stattfindet.

Sollten Sie Interesse an einer Zusendung der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Blätter haben, ersuchen wir um eine Verständigung unter der Emailadresse: oevg@gmx.at

**Univ.-Prof. Dr. Gerhart Holzinger e. h.,
Mitglied des Verfassungsgerichtshofes
Präsident der ÖVG**



Public Administration and Private Enterprise: Co-operation, Competition and Regulation

Final Report on the IIAS Berlin Conference 2005

Luiz Carlos Bresser-Pereira, General Rapporteur

For three days the participants of this IIAS Berlin Conference discussed the relations between the state organization, civil society organizations, and private enterprises.

Most of the discussions were held under the general tide of PPP – public private partnership but it is important to emphasize that this expression was used during the conference in a broad sense. On the other hand, the attitude of the participants in relation to such partnerships was mixed. While some participants - mostly young people - suggested that partnerships are the future, I would say that most expressed resistance to the view that partnerships are a kind of general solution to all problems. On the contrary, it was stressed that decisions should follow on a case by case method.

Papers were distributed among four workshops according to the corresponding sub-topics: I – Co-operation and Partnership; II – Regulation; III – Public Services; IV – National Governments in a Globalized Economy. I participated in the four workshops as actively as I could. The presentations were competent and stimulating, offering questions rather than ready-made solutions – questions that stirred thinking. At the end, I also did not have an answer to all questions, but could elucidate two basic questions: 1. Who are the partners? 2. How can we increase state capacity through partnerships?

1. Who are the partners?

From the beginning of the conference three things became clear:

First, in the provision of public services, partnership today is not just a two fold public-private relation, but a three fold relation: state, third sector, and business enterprises.

Second, although public administration remains responsible for services, its provision does not follow a classical, hierarchical pattern but it is rather characterized by net-

works among the public, private, and associative or public non-state sectors. When we speak of governance we mean governance networks. There is a change from the focus on free-standing organizations to organizations operating in networks or clusters. In such cases, an important concern is the degree of embedment of each organization, e.g., the dependence relationship of each organization within various types of networks, notably because we can think in 'mixed networks' involving cooperation of government, firms, and third sector. In each network we are able to visualize links between the actors that extend the embedment of the network. There are conflicts but the outcome of balancing and mixing is eventually an increase in competency. Organizational and individual actors share projects, common mental representations and preferences. etc., which allow for collective anticipation of needs, training in the work situation, coordination of know-how teams, and the collective resolution of problems.

Third, in the associative sector it is important to distinguish the non-profit service organizations from the social accountability or political advocacy organizations. While the former have an increasing role in the supply of social and scientific services - such as hospitals, museums, universities, research centers, the latter play an increasing role in making public services more accountable to society, in making democracy more participatory.

2. How can we increase state capacity through partnerships?

The central concern of the conference was with partnership, and the underlining question was: Do public-private-associative partnerships imply the withdrawal of the State or not? And the general answer that I was able to detect is that partnerships only make

Fortsetzung auf Seite 4



Österreichische
Verwaltungswissenschaftliche
Gesellschaft
Bundesministerium für Inneres
Rechtssektion
A-1014 Wien, Herrengasse 7
Telefon: 01 – 53126 – 3440
<http://www.oevg.info>
e-mail: office@oevg.info

EINLADUNG

zum Verwaltungswissenschaftlichen Werkstattgespräch 2006

“Verwaltung unter dem Diktat der Ökonomie?”

21. und 22. September 2006
Edmundsburg – Salzburg

Mit Unterstützung des Bundesministeriums für Inneres,
Österreichisches Institut für Menschenrechte

- I. Modul: Rechtsstaat und Wirtschaftlichkeit
- II. Modul: Erfolgsfaktoren für Organisationsreformen in der Verwaltung
- III. Modul: Wie viel Wettbewerb verträgt die Verwaltung?
- IV. Modul: Sicherheit – Staat oder Privat?

Unter den Schlagworten "New Public Management" und "Dienstleistungsstaat" wird seit Jahren ein Umbau des Staates diskutiert, propagiert und in Ansätzen auch vorangetrieben. Der Markt und seine Mechanismen werden als Vorbild für seine Reorganisation angesehen. Die hierarchischen und obrigkeitlichen Elemente in der Staatsorganisation sollen zurückgedrängt und durch wettbewerbliche ersetzt, der Bürger soll zum Kunden und die Verwaltung zum Dienstleister werden.

Nicht eingehend erörtert wurde bislang freilich die Frage, inwieweit es überhaupt möglich und sinnvoll ist, die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben über marktwirtschaftliche Strukturen zu organisieren und zu steuern. Insbesondere die rechtsstaatliche und verfassungsrechtliche Dimension des Bemühens, den Staat in ein Dienstleistungsunternehmen zu verwandeln, ist bislang kaum beleuchtet worden. Sie soll zusammen mit der Frage nach der Veränderung der Verwaltung durch den Einbau marktwirtschaftlicher Instrumente im Mittelpunkt des Verwaltungswissenschaftlichen Werkstattgesprächs 2006 stehen.



sense if they are part of a general process of labor division through which public administration can outsource services to public non-state or non-profit organizations with the aim of reducing costs for taxpayers. In other words, partnerships are a technical question concerned with how to provide public services more efficiently. When this is not the case, but the aim is to reduce the role and size of the state, we are in the field of politics and – in democracy – the decision will be taken by voters.

The two political decisions that each society is supposed to make in these matters are: What are the social and scientific services that the state is supposed to provide freely, or almost freely? What are the monopolistic or quasi-monopolistic public services (utilities) that the state is supposed to provide directly or through state-owned enterprises?

Once a decision is taken, for instance, that health care should be offered universally by the state, the technical decision is to know if it should be provided directly or through partnerships. The general tendency today is to opt for the second alternative, although each case will be a different case. If the service is contracted out, it will be contracted with non-profit organizations, which will be closely kept under control by management con-

tracts, competition for excellence among organizations offering the same kind of service, and through social accountability mechanisms.

In public services, a distinction will have to be made between services that are financially self-sustaining, and services that will require a continuing subsidy of the state. In both cases if the service is privatized or part of a PPP project, it is important to know whether the service is a competitive one or monopolistic, and, if monopolistic, how easy or difficult it will be to set reasonable prices.

In the case of services that are not self-financed, we have a situation in which *stricto sensu* PPP applies: a business enterprise will share with the state the cost of the investment, and the contract will involve continuing payments by the state to complement the firm's revenues. PPPs, understood essentially in this way, have been effective for building and maintaining highways, which – although monopolistic – may include having reasonable prices set administratively. In other cases, *stricto sensu* PPPs must be viewed with caution. To use them to avoid incurring a public deficit was not viewed as a legitimate practice.

In the case of public services that are self-sustaining but monopolistic, the probability

In the table below we summarize these four cases.

	Contract	Probability of cost reduction	Example
Not self-financed social or scientific service	Management contract	Positive	Health care, universities, museums
Partially self-financed public service	PPP	Case by case	Highways, constructions and operation
Monopolistic fully self-financed public service	Concession/ Privatization	Negative	Water Supply
Competitive fully self-financed public service	Concession/ Privatization	Positive	Cell-telephone system



Einladung zur Buchpräsentation Verfahren vor Sonderbehörden – Praxishandbuch von Sachs/Thanner (Hrsg.)



Der Verlag Manz und die Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft laden zur Buchpräsentation

Verfahren vor Sonderbehörden – Praxishandbuch von Sachs/Thanner(Hrsg.)

in den Verwaltungsgerichtshof,
Judenplatz 11, 1010 Wien am Mittwoch,
28.06.2006 um 17.00 Uhr herzlich ein.

Zum Buch: Der Leitfaden beschreibt die Verfahren folgender Bereiche: Agrarsenate, Umweltsenat, Datenschutz, Bundesvergabebamt, Grundverkehr, Bundeswettbewerbsbehörde, Unabhängiger Bundesasylsenat, Unabhängiger Finanzsenat, Patent- und Markensenat, Unabhängiger Verwaltungssenat, Finanzmarktaufsicht.

that they would imply cost reduction or efficiency gains was viewed as disputable. In several circumstances prices increased instead of decreasing after privatization. The prediction that regulatory agencies will be able to set the correct prices is highly dubious. In the case of non-monopolistic markets, however, such as the cell-telephone system, privatization and regulatory agencies are a good alternative.

Today, there are strong pressures on privatization and PPPs—pressures that respond to ideology and to interests. Local governments as well as developing countries are often forced to adopt such solutions. World Bank and IMF offer developing countries the possibility of investments without additional public deficit (public sector borrowing requirements) provided that the public service is privatized, or, if it is not self-sustaining, subject to a PPP.

The privatization of public services is directly tied to the creation of regulatory agencies. Conservative economists were critical

of regulation of poorly competitive markets such as drugs or transportation, arguing that the risks of capture could outnumber the costs of private firms' collusion. Yet, when the opportunity for privatization appeared in the 1980s, regulatory agencies were viewed as the perfect solution provided that they were independent. During the conference, in the discussion of regulatory agencies, independence was always stressed but a distinction was made between administrative and substantive independence. There was no disagreement on the need for administrative independence. Also, the use of management contracts was not viewed as an impediment. Yet, in relation to substantive independence, it was stressed that it should be limited to price and quality setting, not concerned with policymaking which should be a prerogative of parliament or the executive branch. In setting prices, regulatory agencies should be made accountable to society through parliamentary review and through social accountability mechanisms.



Buchbesprechung:

Österreichische Verwaltungslehre Holzinger/Oberndorfer/Raschauer

**Österreichische Verwaltungslehre,
Holzinger/Oberndorfer/Raschauer,
2. überarbeitete und erweiterte Auflage 2006,
Verlag Österreich, ISBN 3-7046-4786-1,
Ladenpreis: € 40,-**

Im Jahr 2001 ist die erste Auflage der Österreichischen Verwaltungslehre von Holzinger, Oberndorfer und Raschauer erschienen.

Die Herausgeber verfolgten mit diesem Lehrbuch das Anliegen, den Istzustand, die gegenwärtigen Hauptprobleme und die aktuellen Entwicklungen der öffentlichen Verwaltung in der österreichischen Verwaltung darzustellen.

Wie rasch sich der Zustand der öffentlichen Verwaltung in Österreich ändert zeigt sich daran, dass bereits nach 5 Jahren eine zweite Auflage der Österreichischen Verwaltungslehre erforderlich wurde.

Gerade vor dem Hintergrund der verstärkten Verankerung der EDV in der öffentlichen Verwaltung ist daher die Aufnahme eines weiteren Kapitels zum Thema E-Government in der öffentlichen Verwaltung sehr zu begrüßen. Der Beitrag von Gudrun Trauner, ausgewiesene Expertin für E-Government stellt in präziser Übersicht die neuen Informationstechnologien in der Verwaltung vor, gibt aber auch viele Informationen zu E-Democracy und Grundfragen des E-Government im Rechtsstaat.

Alle Beiträge wurden einer Überarbeitung und Aktualisierung seitens der Autoren unterzogen, sodaß nunmehr die wesentlichen Facetten der öffentlichen Verwaltung in Österreich aktuell und präzise dargestellt sind.

Etwa legt Klaus Hartmann in seinem Beitrag über das Personal der öffentlichen Verwaltung umfangreiches Zahlen- und Datenmaterial über den öffentlichen Dienst in Österreich vor, das für weitergehende Untersuchungen sehr wertvoll ist und ansonsten nur sehr schwer beschaffbar ist. Für den Rezensenten ist allerdings eine Schlussfolgerung von Hartmann, daß in der Pragmatisierung ein "personalwirtschaftliches Problem" (so schon in der ersten Auflage) liege, so nicht nachvollziehbar.

Manfred Lödl bietet in bewährter Weise einen tiefgehenden Überblick über die Finanz- und

Sachmittel der österreichischen Verwaltung, wobei der Planung und der Steuerung ebenso Platz eingeräumt ist, wie dem Budgetvollzug und den daraus resultierenden Fragestellungen.

Bernhard Raschauer hat seinen Beitrag zu den Verwaltungsaufgaben intensiv ausgebaut, aktualisiert und insbesondere um den auch in Österreich immer aktueller werdenden Bereich des PPP (Public Private Partnership) ergänzt.

Gerhart Holzinger stellt in übersichtlicher Weise sämtliche Erscheinungsformen der öffentlichen Verwaltung dar. Die seit Erscheinen der ersten Auflage in der Organisation der Bundesverwaltung stattgefundenen Änderungen werden präzise dargestellt. Ein neues Kapitel zu den jüngst eingerichteten Regulierungsbehörden rundet diesen Beitrag ab.

Peter Oberndorfer stellt in seinem grundsätzlichen Beitrag die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld dar. Dies umfaßt die Verbindungslinien etwa zwischen Verwaltung auf der einen Seite, und dem Bürger, der Wirtschaft, der Öffentlichkeit, den Verbänden und der Politik.

Weitere Beiträge von Franz Strehl zur Arbeitsweise der Verwaltung, Heinrich Neisser zur Kontrolle der Verwaltung und von Dossi/ Grusmann zur Europäisierung der Verwaltung runden das Lehrbuch Österreichische Verwaltungslehre ab.

Die zweite Auflage kann jedem empfohlen werden, der einen Überblick über alle Fragen der öffentlichen Verwaltung in Österreich sucht, es ist aber auch eine sehr gute, klare und vor allem präzise Darstellung von allem, was mit Verwaltung zu tun hat. Alle Facetten, Handlungsformen, Problemstellungen werden entsprechend behandelt.

Der durchgehende Verzicht auf Fußnoten mag zwar im Einzelfall im Hinblick auf tiefer gehende Recherchen schmerzhaft sein, jedoch rechtfertigt die Konzeption dieses Lehrbuches diese Vorgangsweise jedenfalls. Es steht ein jedoch ein ausführliches Literaturverzeichnis zur Verfügung.

Besonders hinzuweisen ist auf den im Vergleich zum Inhalt günstigen Preis, vor allem, wenn man die in Österreich oft für sehr gute juristische Literatur verlangten Preise betrachtet.



Buchbesprechung:

Kommentar zum Fremdenrecht Vogl/Taucher/Bruckner/Marth/Doskozil

**Kommentar zum Fremdenrecht,
Vogl / Taucher / Bruckner / Marth / Doskozil,
Neuer Wissenschaftlicher Verlag,
ISBN: 3-7083-0367-9, ca. 1.000 Seiten,
gebunden, mit beigelegter CD-ROM,
Ladenpreis: € 138.-**

Die Vorschriften, die den Aufenthalt von Fremden in Österreich regeln, waren – vom Ausländerbeschäftigungsrecht abgesehen – im Fremdengesetz 1997 oder, wenn es sich um Asylwerber oder anerkannte Verfolgte handelt, im Asylgesetz 1997 geregelt. Durch die Neuordnung des Asylgesetzes im Jahr 2003 auf der einen und die erforderliche Umsetzungsnotwendigkeit von europäischen Richtlinien, gerade im Bereich des Fremdenrechtes, auf der anderen Seite, ergab sich die Notwendigkeit, ein gänzlich neues Fremdenrecht zu erlassen. Dazu trug auch bei, dass etwa fremdenpolizeiliche Maßnahmen – in unsystematischer Weise – im Asylgesetz geregelt waren.

Mit dem Fremdenrechtspaket 2005, BGBl I Nr 100/2005, in Kraft getreten am 1. Jänner 2006, wurden die den Aufenthalt von Fremden in Österreich regelnden Materien systematisch richtig geordnet in ein Asylgesetz 2005, ein Fremdenpolizeigesetz 2005 sowie ein Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz neu erlassen.

Dies hat aber auch zur Folge, dass insbesondere für diejenigen, die für die Vollziehung der genannten Materien verantwortlich sind und diejenigen, die von diesen Materien betroffen sind, es einen erheblichen Aufwand gibt, sich in kurzer Zeit einen Überblick über alle neuen Materien zu verschaffen.

Die Autoren, die alle an der Ausarbeitung des neuen Fremdenrechtspaketes 2005 beteiligt waren und in der Praxis für den Vollzug zuständig sind, haben nunmehr nach einer mit den Erläuterungen aus den Materialien versehene Textausgabe zu Anfang dieses Jahres einen ausführlichen Kommentar zum gesamten österreichischen Fremdenrecht (Stand: 7. April 2006) vorgelegt.

Der Kommentar umfasst insgesamt beinahe 2000 Seiten, wovon rund 850 Seiten auf der dem Buch beigelegten CD-Rom (mit allen wesentlichen europa- und völkerrechtlichen Bestimmun-

gen) enthalten sind. Der Kommentar gliedert sich in folgende Kapitel: Kerngesetze, Nebengesetze, Europarechtliche Normen, Völkerrechtliche Normen, Verordnungen, Landesrechtliche Normen.

Er beinhaltet darüber hinaus ausführliche Abkürzungs-, Stichwort- und Judikaturverzeichnisse.

Die Kerngesetze werden von den Erläuternden Bemerkungen und den Ausschussberichten ausgehend sehr ausführlich kommentiert, wobei – und das ist besonders hervorzuheben – der Praxisorientiertheit besonderes Augenmerk geschenkt wird. Es werden die dafür erforderlichen Querverweise hergestellt.

Besonderes Augenmerk haben die Autoren den europarechtlichen und völkerrechtlichen Bestimmungen gewidmet. Neben den europäischen Verordnungen und Richtlinien werden die geltenden Rückübernahmeabkommen, die Grenzabkommen und die sonstigen von Österreich abgeschlossenen Verträge dargestellt. Unter anderem werden die bisher in dieser Form noch nicht publizierten Gemeinsamen Konsularischen Instruktionen (GKI) dem Benutzer zur Verfügung gestellt.

Für die Vollziehung des Fremdenrechtes wichtig sind auch die Durchführungsbestimmungen zu den einzelnen Materien, die dem Interessierten ebenfalls in kommentierter Form zur Verfügung gestellt werden. Ergänzend dazu wurden auch die geltenden landesrechtlichen Normen aufgenommen.

Von besonderem Wert für die Praxis sind überdies die Paragrafenspiegel Asylgesetz 1997 – Asylgesetz 2005 sowie Fremdengesetz 1997 – Fremdenpolizeigesetz 2005/Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz.

Der vorgelegte Kommentar von Vogl, Taucher, Bruckner, Marth und Doskozil wird einem mehrfachen Anspruch gerecht: Auf der einen Seite sind die in Österreich geltenden Rechtsgrundlagen samt Motivenberichten sehr gut strukturiert zur Verfügung gestellt und auf der anderen Seite werden dem Interessierten vertiefende Informationen aus der Praxis, dies verbunden mit vielen Hinweisen auf weitere Rechtsquellen, geboten.

Der Kommentar stellt somit – gerade auf Grund der Fülle der dargebotenen Unterlagen – für jeden, der mit der Materie zu tun hat, ein unverzichtbares Instrument dar.



Österreichische
Verwaltungswissenschaftliche
Gesellschaft
Bundesministerium für Inneres
Rechtssektion
A-1014 Wien, Herrengasse 7
Telefon: 01 – 53126 – 3440
<http://www.oevg.info>
e-mail: office@oevg.info



**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: _____

Adresse: _____

Email: _____

Unterschrift: _____

Bitte senden Sie die Beitrittserklärung entweder mit Email an office@oevg.info oder an Verena Leeb, Bundesministerium für Inneres, Herrengasse 7, 1014 Wien.



Internetadressen zur Verwaltungswissenschaft:

Deutsche Sektion des Internationalen Institutes für Verwaltungswissenschaften:

www.deutschesektion-iias.de

Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft – ÖVG:

www.oevg.info

Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften SGVW:

www.sgvw.ch

Internationales Institut für Verwaltungswissenschaften:

www.iiasiisa.be

Impressum:

Die Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Blätter (ÖVwBl) sind ein Informationsmedium der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft (ÖVG) für ihre Mitglieder.

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, Email: office@oevg.info

Terminvorschau:

16. bis 20 Juli 2006:

Der nächste Kongreß des internationalen Institutes findet in Mexiko statt und steht unter dem Generalthema "Transparency for better Governance".

21. und 22. September 2006:

Das Verwaltungswissenschaftliche Werkstattgespräch 2006 findet in Salzburg auf der Edmunsburg statt.

27. und 28. September 2006:

Die deutsche Sektion des internationalen Institutes veranstaltet aus Anlass ihres 50jährigen Bestehens eine Tagung unter dem Thema "Stand der Verwaltungsmodernisierung" an der Verwaltungshochschule Speyer.

19. bis 21. September 2007:

Die nächste Dreiländertagung der Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaften Deutschlands, Österreichs und der Schweiz steht unter dem Generalthema "Der öffentliche Dienst in D, CH und Ö – Stand, Reformen, Zukunftsperspektiven" und findet in Salzburg auf der Edmunsburg statt.