

ÖSTERREICHISCHE VERWALTUNGS WISSENSCHAFTLICHE BLÄTTER

Zeitschrift für Verwaltungswissenschaften – Ausgabe 04/2006

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

Sehr geehrte Leserinnen und Leser der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Blätter!

Die vierte Ausgabe der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Blätter im Jahr 2006 ist im Wesentlichen dem Internationalen Bereich und dem Internationalen Institut für Verwaltungswissenschaften in Brüssel, dessen Präsident ja unser Mitglied Univ.-Prof Dr. Franz Strehl ist, gewidmet.

Wir stellen die wissenschaftlichen Arbeitsschwerpunkte des internationalen Institutes bis 2008 vor. Im Falle von Interesse an einer Mitarbeit laden wir ein, sich direkt mit dem Internationalen Institut in Verbindung zu setzen.

Seit 6. November 2006 hat das Internationale Institut einen neuen Generalsekretär, den Schweizer Rolet Loretan. Wir stellen seine Person kurz vor und wünschen ihm von dieser Stelle aus alles Gute für seine Tätigkeit und vor allem viel Erfolg.

Ein Beitrag über die Ministerialverwaltung in den Niederlanden rundet die letzte Ausgabe dieses Jahres ab.



Univ.-Prof. Dr. Gerhart Holzinger

Ich darf Ihnen von dieser Stelle aus bereits jetzt ein erfolgreiches Jahr 2007 wünschen.

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**



Die verwaltungswissenschaftlichen Projektgruppen des Internationalen Institutes

A Project Group is comprised of 15 to 20 participants who are interested in carrying out research on a specific theme and who represent a balanced variety of countries, professions and experiences.

Currently the Institute has five Project Groups in progress. They are:

1. Virtue and Values in Public Administration. *Chair – Pan Suk Kim (Korea); Rapporteur – Anthony Makrydemetres (Greece)*

This group will focus on the role of ethics and in particular the dialectic between western and eastern perceptions of "virtue" in governance. What is a good public servant? They met first in Brussels on 23 March 2006. Other members include Michael Keenan (Canada) Nick Manning (OECD) Akira Nakamura (Japan) and Michael Duggett (IIAS). The Secretary is Juan Cabrera-Clerget. Report scheduled for 2008-9.

2. Administering Global Governance – The Human Factor. *Chair – Ignacio Pichardo Paganza (Mexico); Rapporteur – Dimitri Argyriades (UN/USA).*

The Problematic: In the first part of our IIAS study on global governance we reported that with the progress of globalisation, the scope for cooperation has been expanded; the need intensified. We have shown the new context of all public administration and governance today is global, and includes a challenge from a global public to fields of public policy hitherto mostly reserved to national authorities. The proliferation of NGOs and international actors requires more adequate strategies from governments and traditionally responsible bodies. As the Rapporteur of our first report, Dimitri Argyriades, concluded:

Although the world at large is not out of the woods and lessons ... are slow to come to light, it is possible interpret the (world) crisis as the outcome of a threefold erosion: of values, institutions and overall capacity in the design and conduct of the tasks of global

governance.

How should, in terms of public administration, the global exercise of authority be designed, exercised, monitored and made accountable? Is globalisation a consequence of this process or a threat to it? What are the appropriate decision-making structures and methods for a body or bodies of such complexity? How can such authority be made accountable and what role should the different "stakeholder" bodies play? What knowledge, skills and attitudes can make it really effective, and how can these be enhanced? Should global administrative systems be an ideal-type or a lowest common denominator?"

In answer to these questions our report concluded that part of an answer is "...the development of a cadre of dedicated professional policy analysts, advisers and managers, on the national, regional and global levels..."

How can we make this happen? That, the human factor, new people with new skills to manage the new complex system of global governance is the next challenge.

This group, a successor to the group that produced our *The World We Could Win* in 2005, met for the first time in New York, at the UN, on 26 March. Its members include John Mary Kauzya (UNDESA) Michael Duggett (IIAS) Andrew Massey (UK) Ian Thynne (Australia) Richard Levin (South Africa) Werner Jann (Germany) and O.P. Dwivedi (Canada). Its IIAS Secretary is Juan Cabrera-Clerget, Secretary. Reporting date scheduled - 2008.

3. The History of Public Administration. *Chair – Fabio Rugge (Italy); Rapporteur – Stefan Fisch (Germany)*

This Group, which has been an ongoing initiative of the Institute and which has been among our most productive project groups (e.g. Administration & Service was largely theirs) met in Garanda, Spain, on 29-30 April to conclude its book on the way that adminis-



trations have handled heritage management. A future study will examine migration in a similar cross-cutting way. Members include Jos Raadschelders (Netherlands) Jean Marie Yante (Belgium) Vida Azimi (France) Gregorio Nunez (Spain) and Peri Arnold (USA). Gail Darge is its IIAS Secretary. Next meeting - Spring 2007.

4. Issues in Supranational Administration.

Chair: Chris de Cooker (European Space Agency)

The Project Group on Supranational Administration met in Vienna from 3-5 May 2006. It was warmly welcomed by Franz Strehl, President of the IIAS, and Manfred Matzka, member of the IIAS Executive Committee at a reception on 3 May, given in the wonderful Palais Porcia, which was kindly put at our disposal by the Federal Chancellery.

The working sessions took place on 4 and 5 May. Thanks to the organisation that hosted our meeting this year, the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), the meetings could be held in the stately Segmentgalerie of the Conference Centre in the Hofburg.

Around 60 specialists in international administrative law, from 35 different organisations, met to discuss the internal justice systems in international organisations. Several organisations have recently reviewed their systems. Even more are this very moment in the process of reviewing all or part of it. For example, the General Assembly of the United Nations set up a Panel of external and independent experts to explore ways to redesign the system of administration of justice at the UN. This meeting came therefore at a very timely moment.

Internal justice systems are essential for the good functioning of the organisations. Staff must be able to see that their cases and grievances are heard and that, ultimately, justice is done. Before tackling the more formal procedures for the settlement of disputes, such as peer review and the judicial remedies, the working group discussed alter-

native dispute resolution mechanisms such as the recourse to a mediator, an ombudsman, etc. The group agreed that all efforts must be made to arrive at an early settlement of a case. The full procedure, including a procedure before a tribunal, is time-consuming, costly and a very heavy event in an employment relationship.

The systems must be of very high quality in terms of due process and independence and meet the high standards that our organisations stand for. Only this way can they also guarantee the independence of international organisations from national jurisdictions in staff matters. Jurisprudence from national and international tribunals concerning the immunities of international organisations in this respect was also discussed.

The discussions were very lively and there was an impressive exchange of very useful information as one may expect amongst good colleagues. The working group without difficulty agreed to meet again next year. Next meeting: spring 2007; reporting date - probably another report may be issued in 2008.

5. Security as a Critical Governance Issue.

Chair: Jacek Czaputowicz (Poland); Rapporteur: David Brown (Canada)

Security: Balancing the requirements for security against fundamental values of fair, equitable and humane treatment of citizens, or in Conference language, "Restructuring administration and public services to respond to the needs for security and to combat terrorism".

The tension between order and liberty is as old as government and as old as political philosophy. There is not only an issue at any one time for a society in determining how far the state needs to go to protect itself but how states can handle an international dimension where cooperation between terror groups may be superior to that between states. And over time, societies appear willing to endure restrictions to different degrees depending on



perceptions of the threat. In a globalised world can building higher walls be a solution? In a globalised world can tearing them down be any better? The Project Group held its first meeting in Warsaw in May 2006. The goal is to publish its research by the end of 2008 or early 2009.

The first meeting of the new Group took place in Warsaw on 16-17 May 2006 at the Office of the Civil Service. The main objective of this first meeting was to discuss the framework of the research project and the concepts of Security and Governance. David Brown presented his brief on the main theme and Jacek Czaputowicz provided the partici-

pants with theoretic remarks. It was agreed to focus upon (provisional title) Towards a Secure State:

Directions, Threats and Choices. Three perspectives will be developed:

1. Security and the Citizens;
2. Security and the State, and
3. Security and the International System.

Group members include Gunilla Edelstam (Sweden) Paul Wilkinson (UK) Mark Entin (Russia) Michel Liégeois (Belgium) and Iskander Bashir (UAE). Secretary at IIAS - Fabienne Maron. Next meeting will be in Brussels in December 2006. Reporting date - 2008.

Terminaviso

27th International Congress of Administrative Sciences Abu Dhabi, 9-14 July 2007

Global Competitiveness and Public Administration: implications
for education and training

Sub-topics:

- Public Administration in a Globalized World: local, national, regional and universal issues
- Making Globalization Ethical: the 21st century public administration
- Global Governance and the Globalizers: IMF, the World Bank, EU, WTO, etc.

The International Association of Schools and Institutes of Administration – IASIA – will also meet during the Congress. The work of its six established working groups will be linked to the main Congress theme.

- I.** Education and Training Programme:
aligning missions and quality
- II.** State-Market Partnerships and Enterprise Management
- III.** Public Sector reform: People in the public service
- IV.** Local Governance and Development
- V.** Accountability, Culture and Trust
- VI.** New Tools for Public Financial Management



Minister und Ministerialverwaltung in den Niederlanden: Kooperative Zusammenarbeit oder zunehmende Abgrenzung?

Aus:
Public Administration, 2006,
Band 83, Nr. 1

Der Aufsatz analysiert das Verhältnis von politischer Führung und Top-Verwaltungsbeamten der niederländischen Ministerialverwaltung. Ausgangspunkt ist die Frage, wie beide Ebenen ihre Aufgaben und Kompetenzen wahrnehmen und wechselseitig ihre Arbeitsbeziehung interpretieren. Wird weiterhin auf Grundlage der von Max Weber formulierten hierarchischen Interaktion von Politik und Verwaltung gehandelt, oder zeigen sich neue Formen der Kooperation und Zusammenarbeit?

Ausgangspunkt ist die Zunahme publik gewordener Konflikte zwischen Ministern und leitenden Verwaltungsbeamten in den Niederlanden seit den 90er Jahren. Presse und Parlament befassten sich intensiv mit diesen Fällen. Die Debatte kreiste um die Frage, ob traditionelle Normen und Codes für das Verhältnis von Politik und Verwaltung noch eine Bedeutung haben. Dies könnte einerseits zu einer Autonomisierung und Verselbständigung der Verwaltung gegenüber der Politik führen, andererseits könnte sich auch ein Trend zu einer Verselbständigung der Politik gegenüber der Ministerialverwaltung zeigen.

Ziel ist es, die Erwartungen und Rollenkonzeptionen von Ministern und Top-Verwaltungsbeamten zu analysieren und die zentralen Faktoren zu identifizieren, die charakteristisch für die Art der Interaktion zwischen den beiden Seiten sind.

Hierzu wurden in den Jahren 1999 bis 2001 rund einhundert qualitative Interviews und neun interaktive Workshops mit pensionierten sowie noch amtierenden Ministern und Verwaltungsbeamten durchgeführt und die Ergebnisse systematisch ausgewertet.

Der Aufsatz analysiert in einem ersten Schritt relevante Typologien zur Rolle und Beziehung von Politik und Verwaltung. In einem zweiten Schritt werden die Forschungs-

ergebnisse präsentiert, woran sich in einem dritten Schritt die Formulierung konkreter Erklärungen für die Ergebnisse der niederländischen Studie anschließen.

Beziehung von Politik und Verwaltung – Typologiebildung

Ausgangspunkt ist das von Max Weber und Woodrow Wilson entwickelte Modell der Abgrenzung und Hierarchie zwischen Politik und Verwaltung. Die Politiker fungieren als souveräne Repräsentanten politischer Ziele und Interessen, während die Verwaltung eine nachgeordnete Rolle als Berater und effizienten Umsetzer der Politikziele wahrnimmt. Dieses Modell wurde von einer Reihe von Studien, so zB von Aberbach et al (1981) und Peters (1987) angezweifelt. Im Gegensatz zur hierarchischen Abgrenzung treten Formen der Kooperation, Überschneidung von Kompetenzen, aber auch der Unabhängigkeit, Abgrenzung und Feindlichkeit zwischen den beiden Seiten.

Svara (2001) hat ausgehend von der These, dass Politik und Verwaltung in hohem Maße voneinander abhängig sind, zur Analyse politisch-administrativen Arbeitsbeziehungen zwei Dimensionen entwickelt: politische Kontrolle und professionelle Unabhängigkeit.

Die Dimension der politischen Kontrolle beschreibt die Fähigkeit von Politikern, Ziele zu formulieren und deren Umsetzung zu überwachen. Die Dimension der Unabhängigkeit bezieht sich auf die Möglichkeiten der Verwaltung, ihre Positionen in die Politikformulierung mit einzubringen und im Rahmen der Politikumsetzung professionelle Standards einzuhalten. Aus der Verbindung der Dimensionen ergeben sich vier Kombinationen:



| | | Politik: Dimension der politisch Kontrolle | |
|---|---------|---|----------------------------|
| | | Hoch | Niedrig |
| Verwaltung: Dimension der professionellen Unabhängigkeit | Niedrig | Dominanz der Politik | Patt oder laissez-faire |
| | Hoch | Komplementarität | Dominanz der Verwaltung |

Quelle: J.H. Svava (2001): *The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Public Administration in the Past and Future of Public Administration*, in: *Public Administration Review*, 61, 2, 176-183.

Svava argumentiert, dass alle vier Optionen der Zusammenarbeit zwischen Politik und Verwaltung auftreten können, das typische Verhalten aber das der Komplementarität zwischen den beiden Seiten sei, das auf einer "win-win"-Situation zwischen den beiden Seiten beruhe. Auf Grundlage dieser Annahme wurde die empirische Forschung durchgeführt.

Forschungsergebnisse der niederländischen Untersuchung

Das niederländische politisch-administrative System wird typischerweise als konsensdemokratisch beschrieben, das auf einer politischen Kultur des Kompromisses und der Kooperation beruht. Regierungen beruhen meist aus Koalitionen, die in Koalitionsverträgen politische Ziele formulieren und im Rahmen von Zielvereinbarungen ("Manage-

ment contract") Grundlage der Arbeit der Minister und Verwaltung sind. In der Regel besteht das Kabinett aus 14 bis 16 Ministern, die jeweils unterstützt von einem Junior-Minister die politische Leitung eines Ministeriums übernehmen. Es besteht kein Kabinettsystem. Die Minister nehmen neben einem politischen Berater bzw. Assistenten keine weiteren Mitarbeiter mit in die Verwaltung. Die Ministerien selber bestehen aus unabhängigen Karrierebeamten; Ämterpatronage auf Grund parteipolitischer Zugehörigkeit findet traditionell nicht statt.

Niederländische Minister sind daher in höchsten Maße auf die Expertise der Ministerialverwaltung, und hier insbesondere der Leitungsebene ("chief departmental advisors") angewiesen.

(Teil 2 in der nächsten Ausgabe)



Rolet Loretan neuer Generalsekretär des Internationalen Verwaltungswissenschaftlichen Institutes

Seit 6. November 2006 hat das Internationale Institut für Verwaltungswissenschaften einen neuen Generalsekretär. Mit einstimmigem Beschluss des Exekutivkomitees wurde der 54-jährige Schweizer Jurist und Experte für Public Administration zum neuen Generalsekretär bestimmt.

Loretan studierte an der Universität Freiburg die Rechte (lic iur). Von 1979 bis 1987 arbeitete er als Jurist in der Sektion "Koordination und Kantone" der Zentralstelle für Gesamtverteidigung. Seit 1987 ist er Chef der Sektion "Armee II/Gesamtverteidigung" im Generalsekretariat EMD. Von 1. September 1996 bis Ende 2005 war er Leiter der Abteilung Presse und Funkspruch (APF) des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements. Ab 1. Januar 2000 wurde diese Organisationseinheit dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz unterstellt.

Er ist Generalsekretär der HELVETIA LATINA, die sich zur Aufgabe gestellt hat, in der Schweiz den lateinischen Kulturen, Sprachen und die lateinische Denkungsart den ihnen zukommenden Platz zu garantieren.



Generalsekretär Rolet Loretan

Leserbrief

zum Artikel "Die Institutionalisierung privater Regulierung" in der Ausgabe 3/2006:

Es wird in diesem Artikel der Eindruck erweckt, dass durch Selbstregulierung privater Akteure und NGO's der "Stein der Weisen" gefunden und dass man mit den Instrumenten des globalen, neoliberalen Governance ohne staatliche Einflussnahme zurecht käme. Der Schein trägt jedoch, was wie folgt begründet wird:

- Die beiden Fallbeispiele des Artikels bilden nur einen minimalen Ausschnitt aus der weiten öffentlichen Produkt- und Aufgabenfülle ab, nämlich nur Teile des Umweltschutzes.
- Nur ein verschwindend kleiner Teil aller in Frage kommenden Unternehmen ist Mitglied der privaten Organisationen und dies nur auf freiwilliger Basis. Von einer durchsetzbaren Verbindlichkeit der aufgestellten Regeln und

Standards kann daher keine Rede sein.

- Die Abhängigkeit von Investoren und Finanzinstitutionen ist evident. Die Kontrolle durch gewählte Mandatäre fehlt. Die Regulierung erfolgt "privat" außerhalb anerkannter öffentlicher Institutionen durch den "Markt in Konkurrenz". Ein schweres Demokratie- und Kontrolldefizit besteht, weil die demokratische Legitimation fehlt.
- Belange der Gesundheit, der sozialen Wohlfahrt und des Umweltschutzes können wirkungsvoll nur durch öffentliche Institutionen auf nationaler und internationaler Ebene wahrgenommen werden.
- Die Finanzierung muss unabhängig sein und "entprivatisiert" werden – sie darf nicht von der Willkür privater Geldgeber bzw vom "Markt" abhängig sein.

OSR Univ.-Doz. Dr. Friedrich Klug.

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,- 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:

9. bis 14. Juli 2007:

Abu Dhabi, Tagung des Internationalen Institutes zum Thema: Global Competitiveness and Public Administration: implications for education and training

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 Edmundsburg statt.