

Lehren aus der Krise

Seit mehr als eineinhalb Jahren prägt die Corona-Pandemie alle Lebensbereiche. Was die österreichische Verwaltung aus der Krise gelernt hat, war Gegenstand einer Veranstaltung der Österreichischen Verwaltungswissenschaftlichen Gesellschaft.

Am 24. Juni 2021 befasste sich die Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft in einer Online-Veranstaltung mit den Lehren der Corona-Pandemie aus Sicht der Wissenschaft, der Bundesverwaltung und der Landesverwaltung. Im Zentrum standen die Fragestellungen, was sich rechtlich und organisatorisch bewährt habe und wo es Optimierungsbedarf gebe.

Verwaltungsverfahren.

Univ.-Ass. Mag. Martin K. Greifeneder vom Institut für Staatsrecht und Politische Wissenschaften an der Johannes-Kepler-Universität Linz beleuchtete eingangs Neuerungen im Verwaltungsverfahren aus Anlass der Krise, dabei auftretende Probleme und was daraus möglicherweise ins Dauerrecht übertragen werden könnte. Greifeneder hob besonders die Komplexe „Unterbrechung oder Hemmung von Fristen“, „digitale Interaktionen“ und die Problematik des Ausfalls einer Behörde hervor. Das verwaltungsrechtliche Covid-19-Begleitgesetz (Covid-19-VwBG, Stammfassung: BGBl I Nr. 16/2020), das am 22. März 2020 in Kraft trat, orientierte sich an der Terminologie des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes (AVG). „Das hat sicher einiges erleichtert“, betonte Greifeneder. Auf die Erschwerung verwaltungsbehördlicher wie auch rechtsanwaltlicher Aktivitäten durch den ersten Lockdown reagierte der Gesetzgeber, indem er einerseits eine Fristenhemmung für die Einbrin-



Bundespolizei und Gesundheitskrise: Durch Covid-19-Erkrankungen waren bis zu 1.500 Bedienstete gleichzeitig nicht im Dienst; vier Polizisten starben an der Erkrankung.

gung verfahrenseinleitender Anträge, andererseits in allen anhängigen verwaltungsbehördlichen Verfahren eine Unterbrechung der Fristen „bis zum Ablauf des 30. April 2020“ anordnete. Die erwähnten Fristen begannen damit am 1. Mai 2020 entweder neu zu laufen oder sie liefen weiter. „Der Gesetzgeber war in diesem Bereich sehr schnell“, bemerkte Greifeneder. Probleme hätte es bei diesen Bestimmungen hauptsächlich „in ihrem mittelbaren Anwendungsbereich“ gegeben.

Ein Novum waren zu Beginn der Corona-Krise digitale Interaktionen mit Verwaltungsbehörden, die durch § 3 des Covid-19-VwBG ermöglicht wurden. „Diese Digitalisierung kann als Herzstück des Krisenverfahrensrechts bezeichnet werden“,

erklärte Greifeneder. Auch wenn es bereits zuvor im AVG und im Verwaltungsgerichtsgesetz die Möglichkeit für Konferenzschaltungen gegeben habe, sei die Ausweitung für Greifeneder bemerkenswert. Dem Gesetzgeber sei es darum gegangen, den Behörden hinsichtlich des Abhaltungsmodus ein Ermessen einzuräumen: „Es besteht daher weder ein mancherorts behaupteter Primat einer digitalen Amtshandlung, noch ist ein subjektives Recht darauf entstanden, dass stets Videokonferenz-Technik verwendet wird.“ Bei einer Übernahme von Regelungen über digitale Amtshandlungen ins Dauerrecht müsste aus Martin Greifeneders Sicht berücksichtigt werden, dass es nach wie vor einen „digital Gap“ in der Bevölkerung gebe: Auch Menschen, die

technisch unzureichend ausgestattet sind, müssten angemessene Berücksichtigung finden.

Zuletzt kam Greifeneder auf die Situation des Ausfalls einer Behörde aufgrund des Auftretens und der Verbreitung von Covid-19 zu sprechen. Das Covid-19-VwBG begegnete dieser Herausforderung mit einer Bestimmung in § 4, wonach die „sachlich in Betracht kommende Oberbehörde“ auf Antrag eines Beteiligten eine andere sachlich zuständige Behörde desselben Landes zur Entscheidung bestimmen kann, wenn dringende Verfahrenshandlungen vorzunehmen sind, also etwa eine Gefahr für Leib und Leben abzuwehren sei. So sollte es etwa rasch möglich sein, dass beim Ausfall einer Bezirkshauptmannschaft wegen der Covid-19-Erkrankung

von Bediensteten eine andere Bezirkshauptmannschaft deren dringende Verfahren übernimmt. Der Bundesgesetzgeber entschied, die Thematik in umfassender Weise selbst aufzugreifen. Greifeneder sah „die Verortung dieser Bestimmung in einem kompetenzrechtlichen Minnenfeld“ und bemerkte, dass im Bereich der Gemeinden die Problematik unter anderem darin bestehe, dass es in deren Selbstverwaltungsbereich keine „sachlich in Betracht kommende Oberbehörde“ außerhalb der betroffenen Gemeinde gebe. Eine Regelung im Dauerrecht, die eine „Delegation auf Antrag“ im Falle des „kompletten und längerfristigen Ausfalls einer Behörde“ vorsieht, hielt Greifeneder auch im Lichte punktuellerer Krisen, „etwa eines Terroranschlags“, für sinnvoll. Selbstverständlich müsse sich eine solche Regelung aber „im Rahmen der Bundesverfassung bewegen“.

Die Pandemie habe aus Sicht des Rechtswissenschaftlers jedenfalls „ein gewisses Experimentierfeld für neue Verwaltungsverfahren“ eröffnet, sodass die Lehren aus der Krise in diesem Bereich Schritt für Schritt einer genauen Betrachtung und Bewertung unterzogen werden sollten. Davon, das Covid-19-Verwaltungsverfahren ohne nähere Evaluierung ins Dauerrecht zu übertragen – wie dies zum Teil angedacht wurde –, riet Greifeneder angesichts der aufgezeigten Probleme ab.

SKKM. General Reinhard Schnakl BA MA, stellvertretender Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit im Innenministerium, referierte über Herausforderungen und Lehren aus Bundessicht. Das mit dem *Staatlichen Krisen- und Katastrophenmanagement (SKKM)* in Österreich



Univ.-Ass. Martin K. Greifeneder: „Die Digitalisierung ist das Herzstück des Krisenverfahrensrechts.“

betraute Innenressort initiierte schon kurz nach dem Auftreten der ersten Virusfälle in Europa einen Koordinationsausschuss zum SKKM. In einem solchen Ausschuss sind die Bundesministerien, Bundesländer, Einsatzorganisationen und Medien vertreten. Bei großräumigen Gefährdungslagen kommt dem Ausschuss die Koordination und Abstimmung der auf Bundes- und Landesebene erforderlichen Maßnahmen zu. Am 27. Jänner 2020 wurde die erste Sitzung einberufen, seit März 2020 leitet Reinhard Schnakl die regelmäßigen Sitzungen. Am 31. Jänner 2020 wurde das erste Lagebild verschickt, am 10. Februar 2020 wurde eine Fachgruppe für Gesundheitslagen eingerichtet und am 24. Februar 2020 – mit dem Auftreten der ersten Covid-19-Fälle in Österreich – ein SKKM-Koordinationsstab eingerichtet. „Der Koordinationsstab ist der Arbeitsmuskel für den Ausschuss“, schilderte Schnakl. Es handle sich um eine „besondere Aufbauorganisation“ nach dem NATO-Modell mit sieben Stabsfunktionen, in der nicht nur BMI-Angehörige, sondern Bedienstete mehrerer Ressorts und anderer Organisationen tätig sind. „Ab Ende Februar 2020 war die Lage sehr dynamisch“, sagte



Landesamtsdirektor Philipp Abbrederis: „Die Verwaltung hat ihre Funktionsfähigkeit nie verloren.“

Schnakl. In den ersten Wochen sei der Koordinationsausschuss hochrangig besetzt gewesen, unter anderem mit dem Bundeskanzler, Fachministern und Generalsekretären. Dem Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit im Innenministerium komme nur eine koordinierende Rolle zu. Die Umsetzung von Maßnahmen erfolge letztlich im jeweiligen Zuständigkeitsbereich – einem Ministerium, einem Land oder einer Rettungsorganisation.

Aus Schnakls Sicht habe sich die Zusammenarbeit im Koordinationsausschuss sehr bewährt. Das breite Netzwerk von Behörden und Organisationen sowie vielfache persönliche Vernetzungen seien hilfreich, die Verwaltung für alle Arten von Krisen – etwa auch einen Blackout oder eine neuerliche Migrationskrise – fit zu halten. Abstimmungen der verschiedensten Bereiche werde es laufend geben müssen. Anfangs habe sich gezeigt, dass diese Abstimmungen nicht immer einfach gewesen seien, etwa als es um die Transparenz von Informationen gegangen sei. Der Bund hatte beispielsweise wenig Einblick in die verschiedenen Melde- und Informationssysteme der Länder. Das für die Erfassung von Infektionen

herangezogene Einmeldesystem EMS sei in seiner Dimension anfangs nicht auf die Pandemie ausgelegt gewesen. „Durch das immer engere Zusammenwirken unterschiedlicher Stakeholder und die Optimierung von Arbeitsabläufe konnten vieler solcher Problemstellungen ausgeräumt werden“, betonte Schnakl.

Aus polizeilicher Perspektive sei die Krisensituation routiniert angegangen worden. Mit den ersten Verordnungen sei es für die Polizei aber zunehmend schwieriger geworden, Handlungssicherheit herzustellen und somit auch zu vermitteln: „Zum Teil gab es keine klare Auslegung für neue Bestimmungen, keine Vorbereitungszeit und keine Schulungen“, bekannte Schnakl. Erst wenige Stunden vor dem Inkrafttreten seien teilweise neue Verbote bekannt geworden, die Polizistinnen und Polizisten mussten diese dann sofort bei ihren Amtshandlungen vollziehen. „Wir haben versucht, Checklisten zu erstellen oder über Funk im Halbstundentakt die wichtigsten Regelungen durchzusagen“, berichtete Schnakl. Dabei sei es auch wichtig gewesen, verzerrten oder verkürzten Informationen, etwa aus sozialen Medien, sofort entgegenzutreten.

Durch die Lockdowns seien manche üblicherweise großen Arbeitsbelastungen und personalintensiven Einsätze bei der Polizei zum Teil weggefallen – beispielsweise Sportgroßereignisse, Demonstrationen oder Staatsbesuche. Auch die Kriminalität – abgesehen von Cybercrime – sei in den ersten Pandemie-Monaten des Jahres 2020 spürbar zurückgegangen; dafür sei der Druck durch Grenz- und Einreisekontrollen groß gewesen. Die Gesundheitskrise habe auch die Polizei getrof-

fen: Bis zu 1.500 Beamte seien durch Covid-19-Erkrankungen gleichzeitig nicht im Dienst gewesen, vier Beamte im aktiven Dienststand verstarben sogar. Zusätzlich mussten mehrere Polizeiinspektionen temporär geschlossen werden. „Durch Urlaubssperren und die nicht vorhandenen Möglichkeiten zu verreisen, hatten wir allerdings immer einen ausreichend großen Personalstand.“ Außerhalb des Exekutivdienstes habe sich die Telearbeit grundsätzlich bewährt, es brauche für Schnakl aber zukünftig klare Rahmenbedingungen für Führungskräfte und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, um Homeoffice dauerhaft erfolgreich und effizient einsetzen zu können.

Im Bereich des E-Government habe sich gezeigt, dass verschiedene Prozesse noch klarer abgebildet werden müssten und bürgernäher gestaltet werden sollten. „Hier gibt es noch Verbesserungsbedarf“, meinte der stellvertretende Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit.

Landesverwaltung. Mag. Philipp Abbrederis, Landesamtsdirektor von Vorarlberg, betonte, dass „auf diese Pandemie niemand ausreichend vorbereitet sein konnte“. Die Länder in Österreich seien zwar für Katastrophen grundsätzlich gut gerüstet, „das vollständige Ausmaß für die Gesundheitsbehörden hat uns anfangs aber doch überrascht.“ So hätten die Gesundheitsbehörden auf keine Vollzugsroutinen bei einer Pandemie zurückgreifen können; gerade die Verwaltungsverfahren nach dem Epidemiegesetz seien ein neues und sehr personalintensives Unterfangen, bei dem man sich auf ein Gesetz aus dem Jahr 1913 stützen musste. „Die Bescheiderlasung ist der Verwaltung an



Reinhard Schnakl: „Aus polizeilicher Perspektive ist die Krisensituation routiniert angegangen worden.“

sich in die Wiege gelegt, aber nicht in diesem Bereich.“

Die mittelbare Bundesverwaltung habe aus der Sicht von Abbrederis grundsätzlich gut funktioniert, ebenso die horizontale Zusammenarbeit zwischen den Ländern. Durch die Koordination des BMI seien die verschiedensten Ebenen mit einander vernetzt worden, die Zusammenarbeit in Stäben sei dabei für die Verwaltung bei der Krisenbewältigung ein großer Wert. „Stäbe sind ein legitimes Mittel der Verwaltung.“ Die Kommunikation habe sich dadurch vereinfacht, zudem seien neue Kolleginnen und Kollegen mit Stabsarbeit vertraut gemacht worden, die zukünftig auch in anderen Bereichen genützt werden könne.

Auch in der Krise habe die Verwaltung „ihre Funktionsfähigkeit nie verloren“, unterstrich der Landesamtsdirektor. Die Leistungsfähigkeit, das Engagement und die Lösungsorientierung der Bediensteten seien beeindruckend gewesen und hätten alle Vorurteile gegenüber der Verwaltung „Lügen gestraft“.

Die Digitalisierung sei „eine Gewinnerin der Pandemie“. Im Backoffice muss-

ten sehr rasch große Digitalisierungsschritte vollzogen werden, zum Beispiel IT-Lösungen für eine automatisierte Bescheiderstellung. Auch die Kommunikation zwischen der Verwaltung und den Bürgern sei plötzlich viel stärker in die digitale Welt verlagert worden – vom Contact-Tracing bis zum Impfen laufe inzwischen vieles über E-Mail, SMS und Webseiten. In Vorarlberg könnten 90 Prozent der Menschen online erreicht werden. „Für die übrigen zehn Prozent brauchen wir trotzdem auch weiterhin andere Kommunikationskanäle“, sagte Abbrederis. Beim Arbeiten innerhalb der Behörde habe sich gezeigt, dass das Umstellen auf Videokonferenzen oder Teleworking gut möglich sei. Es müssten allerdings „die Rahmenbedingungen stimmen“, um solche Instrumente erfolgreich einsetzen zu können.

Schnellere Lösungen. Bei der Frage nach Verbesserungspotential bekannte Abbrederis, dass er sich zum Teil schneller bundesweite Lösungen gewünscht hätte. „Das hat teilweise für ein gutes behördliches Handeln gefehlt.“ Die Bezirksverwaltungsbehörde stehe bei der

regionalen Pandemiebekämpfung an vorderster Front im Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung, die Empfehlungen von Fachpersonen seien aber teilweise von Unsicherheit geprägt gewesen, zentrale Regelungen seien oft unklar oder verspätet geschaffen worden. Es sei daher wichtig, im Rahmen des Krisenmanagements Organisationsgrenzen abzubauen. Ein Amt der Landesregierung tue sich hier leichter als mehrere Bundesministerien, weil es zwischen verschiedenen Organisationseinheiten rasch Personal verschieben könne. Für die Zukunft sollte man überlegen, wie weit etwa die „Kompetenz-Kompetenz“ im Gesundheitsbereich gehe. So habe das Gesundheitsministerium zwar Regelungen für Veranstaltungen, den Handel oder die Religionsausübung getroffen, nicht aber für das Schulwesen. „Ich würde in Krisen eine Regelungskonzentration begrüßen“, sagte Abbrederis. Auch die notwendige personelle Kompetenz sollte zusammengeführt werden können, damit jene Personen, die über das notwendige Fachwissen verfügen, rasch an den entscheidenden Stellen zum Einsatz kommen.

Gerade in der Anfangsphase der Pandemie seien viele Bedienstete an ihre Belastbarkeitsgrenzen gekommen – es habe großer zeitlicher und emotionaler Druck geherrscht, neue Bereiche und Aufgaben seien sehr rasch entstanden. In der mittelbaren Bundesverwaltung müsse daher die Verantwortung für einen korrekten Vollzug stets von beiden Ebenen gleichermaßen wahrgenommen werden und Maßnahmen zur Qualitätssicherung seien wichtig. „Wir müssen entscheidungsfreudige Bedienstete bestmöglich unterstützen.“

Gregor Wenda