

Betroffenheit und Reaktionen der österreichischen Kommunen in der COVID-19 Pandemie

Eine elektronische Version des Dokuments ist verfügbar unter: www.fh-kaernten.at/unser-studienangebot/wirtschaft-management/forschung/working-paper-series/

Zitiervorschlag:

Schomaker, Rahel M., Ruf, Veronika, Pöhler, Jana & Bauer, Michael W. (2020). Titel: Betroffenheit und Reaktionen der österreichischen Kommunen in der COVID-19 Pandemie No.6 Fachhochschule Kärnten, Wirtschaft & Management. URL: www.fh-kaernten.at/unser-studienangebot/wirtschaft-management/forschung/working-paper-series/

Die Working Paper Series bietet ForscherInnen und wissenschaftlich interessierten PraktikerInnen die Möglichkeit zur digitalen Publikation ihrer Forschungsergebnisse. Working Papers beinhalten vorläufige Resultate sowie Forschungsfortschritte der AutorInnen, mit dem Zweck Diskussionen anzuregen. Kommentare und Verbesserungsvorschläge sind willkommen.

Dieses Werk und der Inhalt sind urheberrechtlich geschützt. Die in der Working Paper Series veröffentlichten Beiträge enthalten die persönlichen Ansichten der AutorInnen und reflektieren nicht notwendigerweise den Standpunkt der Fachhochschule Kärnten. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird (teilweise) auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche personenbezogenen Bezeichnungen sind somit geschlechtsneutral zu verstehen.

ABSTRACT

[DEUTSCH]

Weltweit bemühen sich Behörden gegenwärtig die Gefährdungen durch den pandemischen Ausbruch von COVID-19 einzudämmen, auch in Österreich stellt die Pandemie Staat und Gesellschaft vor große Herausforderungen. Um die Anzahl derer, die gleichzeitig an COVID-19 erkranken, gering zu halten und genügend Behandlungskapazitäten vorhalten zu können, wurden im März 2020 bundesweit Einschränkungen für das öffentliche und private Leben sowie Gewerbe und Handel ausgesprochen, trotz Lockerungen bestehen nach wie vor Einschränkungen des öffentlichen Lebens. Besonders betroffen sind Gemeinden und Bezirke, ist doch der Großteil der Maßnahmen, die zur Bekämpfung der Pandemie und zu Linderung ihrer sozialen wie ökonomischen Schäden ergriffen wurden, auf kommunaler Ebene umzusetzen.

Erste Ergebnisse einer aktuellen Umfrage zum Umgang österreichischer Gemeinden und Bezirke mit den Herausforderungen der COVID-19-Pandemie zeigen ein positives Bild der Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Behörden in der aktuellen Situation. Die befragten Behörden – Gesundheitspolizei, aber auch allgemeine Verwaltung – gehen überwiegend davon aus, dass die Herausforderungen sehr gut bewältigt werden. Interne und externe Strukturveränderungen wie Personalumschichtungen sowie Netzwerkausbau und intensivere Zusammenarbeit mit Ehrenamt und Privatwirtschaft tragen dazu bei.

[ENGLISH]

The current Covid-19 pandemic challenges not only the health sector, but also the public administration system in Austria, in particular the local level: executing the necessary actions to assure public health, as tracking infections, informing both, the political level as well as the public, or organizing local health care takes a lot of capacity. Moreover, the lockdown as executed since March 2020 poses new tasks and responsibilities on the local administrations: aid for the local economy has to be allocated, social services are developed to serve people at risk, the compliance of stakeholders with new rules and restrictions has to be monitored, and last but not least the internal organization has to be restructured, many services have to turn digital, personnel has to be reallocated.

The question thus is how do administrations cope with the challenges posed on them by the pandemic, what can we learn from comparing the responses and adjustments of public administrations to crises? These questions are tackled drawing to the results of a public administration survey conducted in Austria in April/May 2020. Overall, the local administrations consider their own authorities to be efficient and innovative also in times of crisis, and assume that the municipalities will master the challenges posed by the pandemic, in particular by learning and innovation due to the crisis, but also structural adjustments and networking activities.

KEYWORDS

Public Administration; Crisis; COVID-19 Pandemic; Corona Virus

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung	5
2. Methodik und Sample	6
3. Krisenreaktion	7
3.1. Innovation.....	7
3.2. Struktur und Personal.....	10
3.3. Netzwerke	11
3.4. Reflexion und Schulung	14
4. Krisenszenarien und passgenaue Hilfen für lokale Verwaltungen.....	15
5. Fazit	18
6. Literatur	20
Abbildungen	22

1. EINLEITUNG

Weltweit bemühen sich Behörden gegenwärtig die Gefährdungen durch den pandemischen Ausbruch von COVID-19 einzudämmen, auch in Österreich stellt die Pandemie Staat und Gesellschaft vor große Herausforderungen. Um die Anzahl derer, die gleichzeitig an COVID-19 erkranken, gering zu halten und genügend Behandlungskapazitäten vorhalten zu können, wurden im März 2020 bundesweit Einschränkungen für das öffentliche und private Leben sowie Gewerbe und Handel ausgesprochen. Mit Mitte April wurden erste Lockerungen insbesondere für Gewerbe und Handel, Industrie sowie Bildungseinrichtungen unter strengen Hygieneauflagen in die Wege geleitet, jedoch liegt eine Rückkehr zum Status quo ante noch fern.

Besonders betroffen sind Gemeinden und Bezirke, ist doch der Großteil der Maßnahmen, die zur Bekämpfung der Pandemie und zu Linderung ihrer sozialen wie ökonomischen Schäden ergriffen wurden, auf kommunaler Ebene umzusetzen.

Wie Gemeinden und Bezirke in Österreich mit Krisensituationen, insbesondere auch der aktuellen Situation umgehen, steht im Fokus einer Studie, die von WissenschaftlerInnen der FH Kärnten und der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer durchgeführt wird. Ein besonderes Augenmerk richtet sich dabei auf die kommunale Gesundheitsverwaltung, die naturgemäß in dieser besonderen Situation den Schutz der Bevölkerung vor Infektionskrankheiten sicherzustellen haben und die Weitergabe von Informationen in verschiedene Richtungen sowie das Tracking von Infektionsketten verantworten. Darüber hinaus werden auch andere Teile der Verwaltung, die durch notwendige COVID-19-Informationen, Quarantäne- und Schutzmaßnahmen und die Schließung öffentlicher Einrichtungen in besonderer Weise in ihrer normalen Arbeitsweise eingeschränkt sind, adressiert. Vor dem Hintergrund, dass eine Krisensituation immer auch Chancen zur Optimierung—in diesem Fall administrativer Steuerung—bietet, zielt die Umfrage nicht nur darauf ab, die Herausforderungen und Veränderungen in der Arbeit der Gemeinden und Bezirke sichtbar zu machen, sondern auch Veränderungspotentiale aufzuzeigen.

Vorliegende Studie stellt erste Ergebnisse eines in April und Mai 2020 im Rahmen des Projekts durchgeführten Surveys vor und bietet einen Überblick über Strukturveränderungen infolge der COVID-19-Pandemie sowie die Feststellung der Bedarfe von Gemeinden und Bezirken.¹

2. METHODIK UND SAMPLE

Zielgruppe des Surveys waren alle Verwaltungsmitarbeitenden auf Ebene der Gemeinden und Bezirke, die in ihrer Arbeit Kontakt mit COVID-19 haben. Genutzt wurde eine Online-Umfrage mit nicht personalisierten Links; eine doppelte Bearbeitung der Umfrage am gleichen Computer wurde technisch ausgeschlossen. Die Durchführung der anonymen Umfrage dauert im Schnitt 10 Minuten. Sie wurde im Zeitraum von 07.04.2020 bis 04.05.2020 durchgeführt.

Die Umfrage enthält 16 Fragen, darunter Fragen zur persönlichen Position und Arbeitsumfeld, Daten zur Verwaltung, Fragen zur Einschätzung von Innovation und Interaktion mit anderen Ämtern, mit Ehrenamtlichen und Privatunternehmen. Zudem werden Fragen zur Behördenorganisation seit dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie gestellt sowie Fragen zu Strukturveränderungen. Die Bedarfe der Gemeinden und Bezirke wurden ebenso erhoben wie die Einschätzung unterschiedlicher Szenarien. Neben den anhand von Likert-skalierten Antwortmöglichkeiten abgefragten Themen bestand darüber hinaus Raum für zusätzliche Kommentare.

Rund 20% der Befragten gehören zur örtlichen Gesundheitspolizei, die restlichen 80% verteilen sich auf andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung. 14% der Antworten erfolgten durch eine(n) Bezirkshauptfrau/Bezirkshauptmann, oder Bürgermeister/in, 46% der Antworten kamen von Personen aus sonstiger leitender Position (z. B. Magistratsdirektorin/Magistratsdirektor, Leitung eines Bereichs oder Teams), die restlichen Antworten von Personen ohne leitende Position (z. B. Referent/in, Sachbearbeiter/in).

¹ Das „Projekt zu Verwaltungshandeln in Krisen“ wurde etabliert an der FH Kärnten und der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer im Kontext des Projektes FUGATUS (Teilprojekt des BMBF-Projekts „Wissens- und Ideentransfer für Innovationen in der Verwaltung (WITI)“, BMBF-Ausschreibung „Innovative Hochschule“, durchgeführt an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, gefördert durch BMBF und GWK)

Insgesamt haben 91 Gemeinden und Bezirke die Umfrage beendet. Im Sample sind alle Bundesländer vertreten, die überwiegende Mehrheit der Antworten, rund 80%, stammt aus Gemeinden und Bezirken mit weniger als 50.000 Einwohnern, so dass angesichts der Demographie der österreichischen Kommunalebene von einer hinreichend repräsentativen Stichprobe ausgegangen werden kann, um allgemeine Aussagen ableiten zu können.

3. KRISENREAKTION

Unstrittig ist, dass eine angemessene Reaktion auf Krisen sowie ein effektives Krisenmanagement für die nachhaltige Leistungsfähigkeit von Verwaltungen maßgeblich sind. Aufgrund der komplexen Zusammenhänge sollte dieses Krisenmanagement fach- und ressortübergreifend sein und unabhängig von einzelnen Kommunal- oder Landesgrenzen betrachtet werden (Wang 2013).

Wie im einzelnen angemessenes Krisenmanagement aussieht und welche Veränderungen dies im Detail bedeutet, ist insgesamt weniger eindeutig zu beantworten. Einerseits erfordern Krisensituationen oftmals eine Infragestellung und womöglich kurzfristige Veränderung der „gewohnten“ Prozeduren und Handlungsweisen. Dies trifft auch und insbesondere auf die öffentliche Verwaltung zu, da gerade in föderal organisierten Staaten Bund und Länder Maßnahmen festlegen, die dann von den Kommunen umgesetzt oder deren Einhaltung durch die Bevölkerung entsprechend kontrolliert und sanktioniert werden müssen. Schnelles Handeln der Verantwortlichen und eine klare, kohärente Vorgabe von Regeln einerseits sowie Engagement und Flexibilität der Mitarbeiter andererseits, sind wesentliche Qualitäten, die eine Kommunalverwaltung in einer Krisensituation braucht.

3.1. INNOVATION

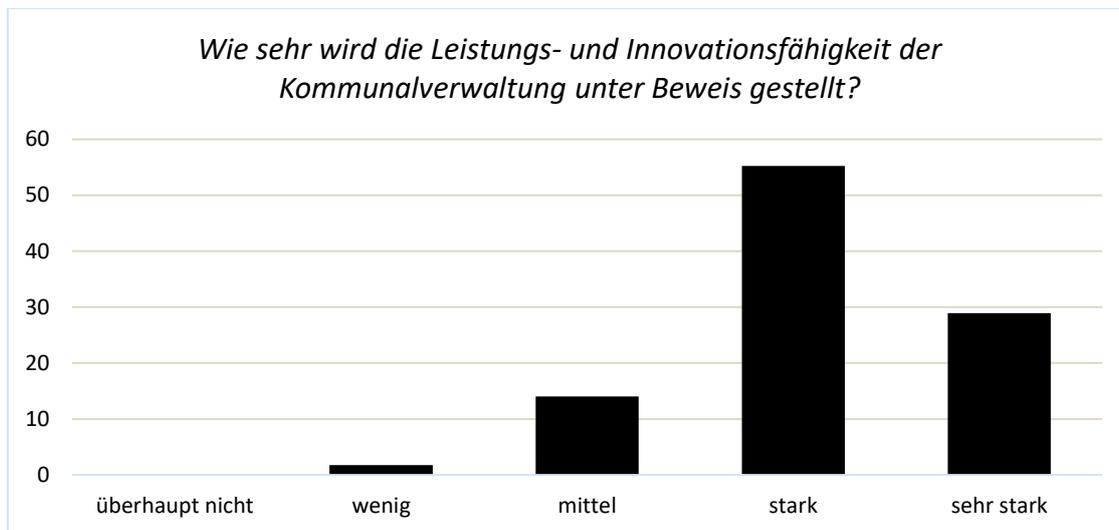
Im Allgemeinen suchen Verwaltungen für neue Probleme Lösungen aus ihrem traditionellen Reaktionsrepertoire; sie verlassen ungern einmal eingeschlagene Verhaltenspfade (Peters/Pierre/ Randma-Liiv 2011). Krisen zwingen jedoch teilweise zum Verlassen dieser Pfade und

ermöglichen das Aufkommen neuer Verhaltensweisen und Arbeitsabläufe, da bisherige Verantwortlichkeiten und Verbindlichkeiten wegfallen können, somit Gelegenheiten für Innovation entstehen (Punz 2020). Innovation bedeutet in diesem Zusammenhang, dass etablierte Strukturen und Prozesse, die in der Krise nicht ausreichend funktionieren, ersetzt werden (Sack 2016). Diesem Argument folgt die implizite Annahme, dass innovatives Handeln erforderlich ist, um Krisensituationen erfolgreich zu meistern (Hartley/ Sørensen/ Torfing 2013).

Innovatives Handeln wird in diesem Kontext verstanden nicht nur als Einsatz neuer technischer Möglichkeiten, sondern gerade auch als veränderte Netzwerkbildung, Organisation, Partizipationsansätze und Kooperationen, die sich als erfolgreich erwiesen haben (Torfing 2016). Innovation beinhaltet in dem Sinne auch, dass etablierte Routinen, d.h. Strukturen und Prozesse, die in der Krisensituation nicht oder nicht ausreichend funktionieren, aufgebrochen und durch neue Herangehensweisen ergänzt oder sogar ersetzt werden. Insbesondere durch eine Öffnung oder den Ausbau von Kooperationen des Staates bzw. der Verwaltungen mit anderen Akteuren erhalten diese die Fähigkeit, breit akzeptierte Innovationen und Politiklösungen zu erarbeiten (Sack 2016). Dieser Ansatz beinhaltet also zumindest in Teilen eine Abkehr von Paradigmen, welche gerade in Krisen eine stärkere Bündelung und Zentralisierung als vorteilhaft ansehen.

Diese Innovationsfähigkeit zeigt sich aktuell auch in den österreichischen Gemeinden und Bezirken. Rund 85% Befragten sind der Meinung, dass die Bewältigung der Aufgaben, die im Zuge der COVID-19-Pandemie anfallen, die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Kommunalverwaltung stark oder sehr stark unter Beweis stellen.

Figure 1: Innovations- und Leistungsfähigkeit der Kommunen



Quelle: Eigene Darstellung.

Knapp 85 % aller Befragten stimmen zu, dass ihre Behörde die mit der aktuellen Pandemie verbundenen Herausforderungen effektiv oder sehr effektiv bewältigt werden. 75 % stimmen zu oder eher zu, dass als Reaktion auf die Herausforderungen neue Lösungsansätze jenseits bisheriger Routinen ausprobiert werden und rund 60% der Befragten glauben, dass die getroffenen Anpassungen zu mittelfristigen Innovationen führen. In den offenen Antworten der Befragten spiegelt sich teilweise die Hoffnung wider, dass die Krise als Chance für einen Bürokratieabbau genutzt werden kann, etwa ersichtlich in Kommentaren wie folgt: „Vielleicht - oder ich wünsche es mir - kann nach der Krise so weitergearbeitet werden, wie in der Krise. Nicht jeder Beistrich wird bemängelt, sondern das Ziel in den Focus gerückt. Bis zur Krise war es oft schon unmöglich wegen der Einbindung von x-Personen Entscheidungen zu treffen und zu realisieren. Vielleicht besinnen wir uns wieder auf das Wesentliche.“

Die Kommunalverwaltungen sehen sich also zum Großteil gut gerüstet, kommen mit den Herausforderungen durch COVID-19 zurecht und es zeigen sich neue Lösungsansätze jenseits bisheriger Routinen.

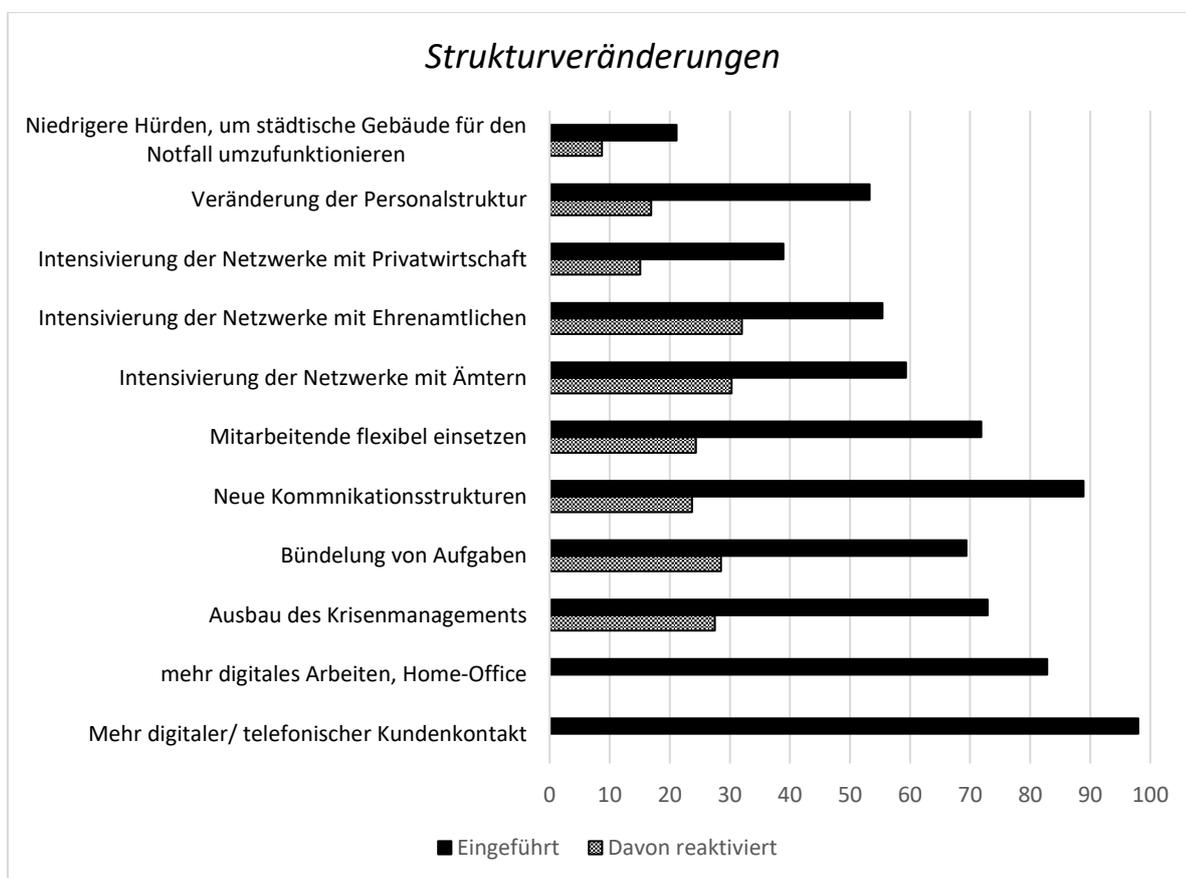
3.2. STRUKTUR UND PERSONAL

Strukturveränderungen zeigen innovative Lösungen in besonderer Weise auf, der Blick auf Veränderungen in Krisensituationen ermöglicht darüber hinaus eine Prophylaxe für zukünftige Krisen. Derartige Veränderungen können sich zum Beispiel in der Veränderung von Strukturen, der Anpassung von Prozessen oder der Neuvergabe von Zuständigkeiten auswirken. Dabei wurde bei fast allen Befragten (rund 98%) der Kundenkontakt digitaler oder mehr telefonisch durchgeführt, sowie Home-Office und digitales Arbeiten erweitert (83%). Bisherige Bemühungen der Verwaltungen auf allen Ebenen, sich stärker zu digitalisieren, werden damit untermauert oder sogar beschleunigt.

Obgleich die Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie auch die Kommunen betreffen, bauen nur rund 19 % der Befragten übermäßig viele Überstunden auf oder geben Arbeit ab, immerhin 35% können die Arbeiten jedoch in der normalen Arbeitszeit erledigen. Dass bestimmte bisherige Aufgaben abgegeben werden, um zu schaffen, was unbedingt notwendig, geben 22% an, 36% der Befragten geben an, dass bestimmte weniger dringliche Aufgaben gar nicht mehr erledigt werden. Teilweise wird jedoch kritisiert, dass in der Praxis eine solche Prioritätensetzung erschwert wird: *„Von den politischen Entscheidungsträgern wünsche ich mir, dass sie in solchen Krisen die Verwaltung nicht mit zusätzlichen, nicht dringlichen Aufgaben belasten. Ich wünsche mir mehr Kommunikation zwischen Politik und Verwaltung.“* Insgesamt wird deutlich, dass die Pandemie die Kommunen stark fordert, aber nicht zu überfordern scheint.

Besonders in Krisenzeiten ist ein effektiver Personaleinsatz notwendig, um Engpässe zu vermeiden, wenn Personal beispielsweise aufgrund von Quarantäne oder Notwendigkeiten der Kinderbetreuung wegfällt. Die vorliegende COVID-19-Umfrage bestätigt, dass bei 72% aller Befragten Mitarbeitende flexibel in unterschiedlichen Bereichen eingesetzt werden. Die Personalstruktur wurde bei 53% der Befragten verändert, bei rund 32% erfolgten diese jeweiligen Anpassungen als Reaktivierung von Strukturen der sogenannten „Flüchtlingskrise“ zwischen Sommer 2015 und 2017.

Figure 2: Welche Strukturen werden aktuell organisatorisch verändert und/oder neu aufgebaut und welche Strukturen wurden reaktiviert?



Quelle: Eigene Darstellung.

3.3. NETZWERKE

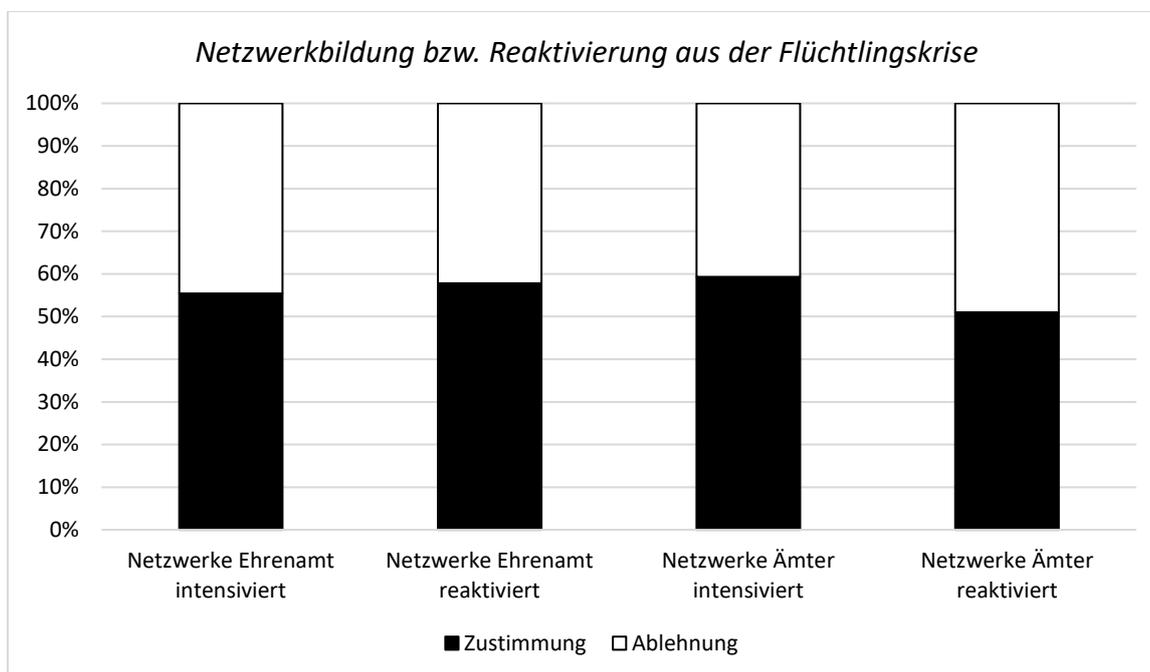
Innovatives Handeln wird auch verstanden als zielgerichtete Veränderung der (internen und externen) Netzwerke einer Verwaltung, ihrer organisationalen Teilhabeangebote (Torfing 2016). Kooperation ist hier der Schlüsselbegriff, der die Fähigkeit einer Verwaltung umschreibt, breit akzeptierte Innovationen und Politiklösungen zu gemeinsam mit Partnerorganisationen, der organisierten Gesellschaft und den Adressaten zu erarbeiten (Sack 2016). Eine zentrale Strategie hierzu besteht im intelligenten Ausbau von Netzwerken. Dieser Aspekt wird unter dem Ansatz der Netzwerkstrategie betrachtet.

Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Ausführung öffentlicher Dienstleistungen und Aufgaben, ist besonders in Krisensituationen vorrangig, wenn die Aufgaben komplexer und

vielfältiger werden und die Unsicherheit über deren Effektivität steigt (Geser 1997; Löffler et al. 2015). Innovative Problemlösung und somit erfolgreiches Krisenhandeln wird durch Interaktion und Kommunikation mit den relevanten intra-organisationalen Akteuren sowie mit den Akteuren der Verwaltungsumwelt erreicht, da durch Netzwerke ein besserer Zugang zu Informationen, Wissen und Ressourcen hergestellt werden kann (Helfen 2009; Bovaird 2007; Alford 2011). So können neue Denkweisen, Ansichten und gegebenenfalls gemeinsame Strategien entstehen, wie dies auch durch Ansätze mit Schwerpunkt auf Co-Kreation und Co-Produktion betont wird (Ostrom 1996).

Kommunalverwaltungen agieren generell in einem Umfeld, in dem eine Vielzahl von Akteuren involviert ist (Schuppert 2000). Besonders in Krisensituationen, in denen Aufgaben komplexer und vielfältiger werden, ist der Einbezug der verschiedenen Akteure, insbesondere der Zivilgesellschaft in öffentliche Aufgabenerfüllung daher relevant (Geser 1997), steigt doch der Kommunikations- und Koordinationsbedarf zwischen Verwaltungen und ihren Netzwerkakteuren in Krisensituationen an (Bogumil/ Hafner/ Kuhlmann 2016). Netzwerkartige Kooperationsbeziehungen, die Behörden, professionelle Organisationen, Vereine und ehrenamtlich tätige Bürger umfassen, können die Überforderung der Verwaltung überwinden helfen (Bovaird 2007; Löffler et al. 2015; Alford 2011). Durch die Kommunikation im Netzwerk können die Akteure Wissen, Normen und Ressourcen austauschen, es entstehen neue Denkweisen, Ansichten und gegebenenfalls gemeinsame Strategien zu Zielerreichung. Dies bestätigen auch Ansätze der Co-Creation und Koproduktion (Ostrom 1996).

Figure 3: *Netzwerkbildung und Vergleich zur Flüchtlingskrise*



Quelle: Eigene Darstellung.

Über die Hälfte der Befragten geben an, dass in ihrer Behörde die Netzwerke im Zuge der COVID-19-Pandemie intensiviert wurden, dies gilt für Netzwerke zu anderen Ämtern (59%) und mit Ehrenamtlichen (55%). Interessant ist, dass rund 60% der Netzwerke mit Ehrenamtlichen und über 50% der Netzwerke mit Ämtern schon während der Flüchtlingskrise intensiviert wurden und nun auf diese vor wenigen Jahren zurückgegriffen werden konnte. Die symbiotische Beziehung zwischen Verwaltungen und organisierter bzw. nicht organisierter Gesellschaft werden durch Netzwerke zusammengehalten (Schuppert 2000). Mehr als die Hälfte der Befragten gibt an, dass die Ehrenamtlichen die Kommunalverwaltung in sinnvoller Weise bei der Krisenbewältigung unterstützen, rund 30% sieht die anfallenden Arbeiten ohne ehrenamtliche Unterstützung nicht zu bewältigen an. Einen Ausbau von Netzwerken mit der Privatwirtschaft geben immerhin rund 39% an. Auch werden bereits zuvor ausgebaute Netzwerke zur Privatwirtschaft nun reaktiviert, bei knapp 39% kann dabei von den Erfahrungen der Flüchtlingskrise profitiert werden.

Die grundsätzliche Erkenntnis, Vernetzung zunimmt und dass Verwaltungen von Kooperationen mit der Zivilgesellschaft lernen und dass ihre Problemlösungsfähigkeit erweitert wird, scheint sich zu bestätigen (Edlefsen/ Staemmler 2018).

3.4. REFLEXION UND SCHULUNG

Im Zusammenhang mit Lern- und sich daraus ergebenden Innovationsprozessen in Krisen ist insbesondere auf organisationaler Ebene auch eine Reflexionsstrategie verbunden, relevant sind hier die Ausbildung der Fähigkeit zur Supervision und Analyse der eigenen Strukturen und Prozesse „unter Stress“ an, um über organisationales Lernen neuartige Aufgaben optimal zu schultern. Leitidee ist, dass zu einer effektiven Krisenbewältigung nicht nur die Bewältigung an sich gehört, sondern auch die Vorbereitung, Nachbereitung sowie die daraus abgeleitete Vorsorge zur Bewältigung künftiger Krisen; Erfahrungswerte aus Krisensituationen können beispielsweise in Arbeitsanweisungen eingearbeitet werden, die für zukünftige Krisen verwendet und angepasst werden können im Sinne von „intra-crisis learning“ sowie „inter-crisis learning“ (Moynihan 2008). Hierbei wird der Gedächtnisfunktion der Verwaltung Rechnung getragen. Die Reflexionsverwaltung wird in der Umfrage unter anderem durch die Faktoren des Umgangs mit Erfahrungen und der Reaktivierungsmöglichkeit der Anpassungen in der Flüchtlingskrise abgebildet.

Dies zeigt sich auch in den Reaktionen der österreichischen Gemeinden und Bezirke, es ergibt sich jedoch ein durchaus ambivalentes Bild. Die Frage *„Werden in Ihrer Behörde die Erfahrungen aufgearbeitet, systematisch abgelegt oder in einer anderen Form weitergegeben, damit Mitarbeitende in künftigen Ausnahmesituationen darauf zurückgreifen können?“* wurde in 73% der Fälle mit „ja“ beantwortet, lediglich 27% der befragten Behörden nehmen keine derartigen Maßnahmen vor. Entsprechend kann davon ausgegangen werden, dass die Bereitschaft und Fähigkeit zu Reflexion und damit dem Lernen zwischen und aus Krisen gegeben ist. Jedoch zeigt sich, dass die gewonnenen Erkenntnisse (sowie gegebenenfalls weitere, extern generierte Informationen) im Rahmen der aktuellen Krise nicht durchgehend genutzt und eingebracht wurden: Die Frage *„Wurde in Ihrer Behörde durch gezielte Informationen für Mitarbeitende oder Schulungen auf die neuen Herausforderungen vorbereitet oder fortgebildet?“* wurde von lediglich gut 31% der befragten Behörden mit „ja“ beantwortet, während der Großteil keine speziellen Maßnahmen im Vorfeld unternommen hatte.

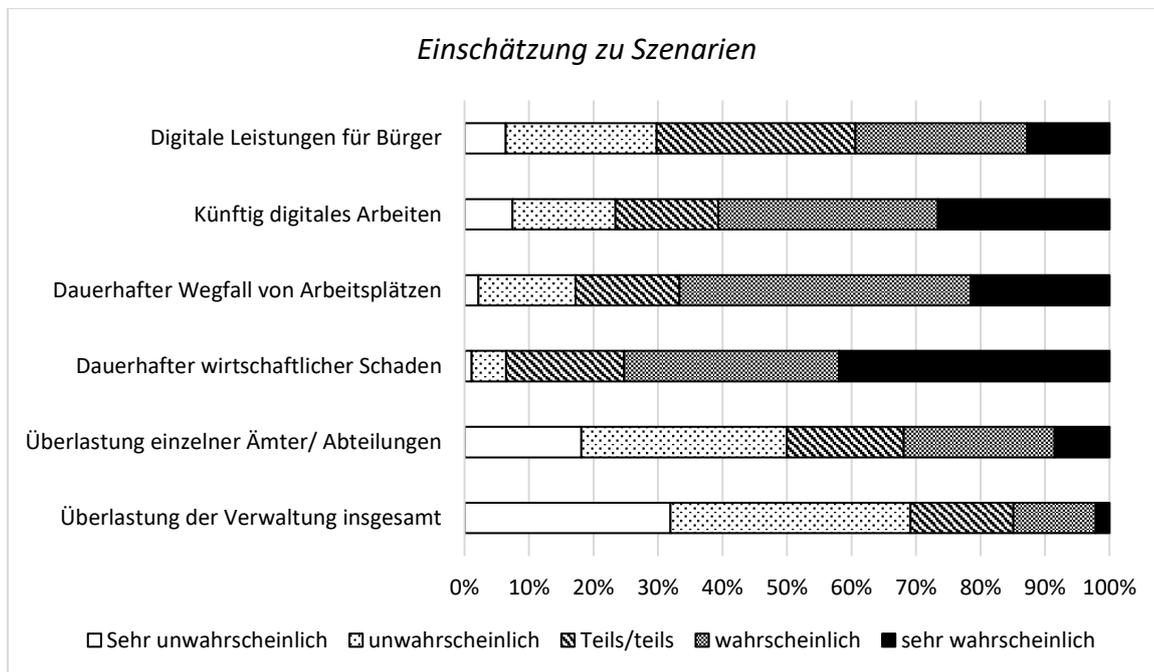
4. KRISENSZENARIEN UND PASSGENAUE HILFEN FÜR LOKALE VERWALTUNGEN

Angesichts der massiven Beschränkungen für Anbieter und Verbraucher sind erhebliche gesamtwirtschaftliche Folgen der Pandemie für Österreich wie auch andere Staaten der EU und weltweit zu erwarten. Die Auswirkungen treffen dabei aufgrund von sinkenden Steuereinnahmen, ansteigenden Kosten für Transferleistungen sowie Anpassungsmaßnahmen insbesondere die lokale Ebene.

Rund 42% der befragten Gemeinden und Bezirke halten es so denn für sehr wahrscheinlich und 33% für eher wahrscheinlich, dass in ihrer Gebietskörperschaft ein dauerhafter wirtschaftlicher Schaden entsteht. Damit erfolgt die Einschätzung der österreichischen Gemeinden und Bezirke analog zu lokalen Gebietskörperschaften in anderen Staaten (siehe etwa Städte- und Gemeindebund 2020). Verschiedene Studien gehen davon aus, dass die Kommunen in 2020 nicht mit einem positiven Finanzierungssaldo abschließen werden, sondern hohe Ausgaben durch steigende Unterhaltungskosten und fehlende Einnahmen, u.a. durch fehlende Einnahmen aus Steuern und Abgaben, aber auch aus Kulturbetrieben, Schwimmbädern oder Kindertagesstätten, haben werden.

Dass dauerhaft Arbeitsplätze wegfallen, hält 67% der Befragten in den lokalen Verwaltungen in Österreich für sehr wahrscheinlich bzw. eher wahrscheinlich. Eine *Überlastung einzelner Ämter* hält rund ein Drittel der Befragten (32 %) für ein eher bzw. sehr wahrscheinliches Szenario, dass die Verwaltung *insgesamt* überlastet ist wird jedoch von knapp 2/3 der Befragten für unwahrscheinlich gehalten. Auch dieses Ergebnis zeigt, dass die Verwaltung grundsätzlich recht resilient zu sein scheint. Dennoch werden gewisse Änderungen nach der Krise erwartet, so hält 60% der Befragten es für wahrscheinlich, dass digitales Arbeiten zukünftig öfter angewandt wird als vor der COVID-19-Pandemie; das Szenario, dass mehr digitale Leistungen für Bürgerinnen und Bürger angeboten werden, halten 40 % für wahrscheinlich.

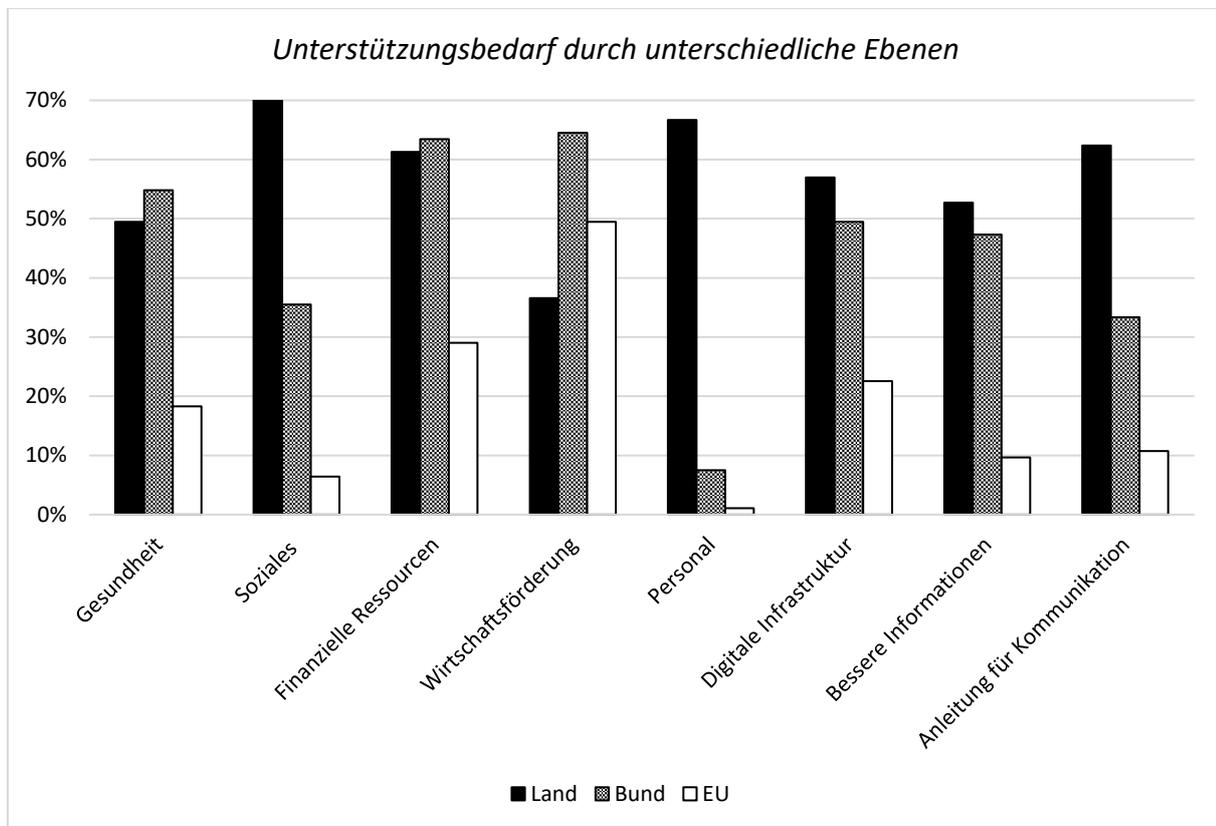
Figure 4: Einschätzung zu unterschiedlichen Szenarien



Quelle: Eigene Darstellung.

Besonders in Krisensituationen sind passgenaue Hilfen für die kommunale Ebene notwendig. Die Befragten wünschen sich von ihrem jeweiligen Bundesland hauptsächlich Hilfen im Bereich Soziales, etwa bei Kinderbetreuung oder Senioreneinrichtungen, Unterstützung durch die Vergabe von finanziellen Ressourcen zur freien Verfügung, Anleitung für Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern und Medien, sowie Personal. Vom Bund wird besonders Hilfe im Gesundheitsbereich, etwa für Gesundheitsämter und Krankenhäuser und in den Bereichen Wirtschaftsförderung und finanzielle Ressourcen erwartet, von der EU erwarten die Befragten insbesondere Hilfen im Bereich Wirtschaftsförderung.

Figure 5: Bedarfe der Kommunen vom Bund, den Ländern und der EU



Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt wird im freien Interviewteil der Umfrage immer wieder betont, dass die Kooperation der föderalen Ebenen und der zeitgerechte Informationsfluss von besonderer Bedeutung ist, in der aktuellen Situation jedoch nicht in allen Fällen problemlos funktionieren. In zusätzlichen Kommentaren, aber auch in explorativen Interviews mit Personal aus Gemeinden und Bezirken wird somit teilweise auch deutliche Kritik an politischen Entscheidungsträgern laut, etwa dass die Behörden erst sehr spät informiert werden: *„Meiner Meinung nach kann es nicht sein, dass wir (als Behörde) die Informationen aus den Medien nehmen müssen, weil uns der reguläre Kanal mind. 24 Stunden später erst erreicht.“*

Dies erzeugt Unzufriedenheit und Frustration bei den Zuständigen, da sie sich nicht auf die Umsetzung von Maßnahmen sowie Fragen aus der Bevölkerung vorbereiten können und damit wenig Spielraum sehen, über Informationen selbst positiv auf Bürger einzuwirken, wie Kommentare zeigen: *„keine Möglichkeit der Vorbereitung für die Abteilungen erzeugt schlechtes Klima (zb wenn man bombardiert wird mit Fragen über die € 500 für Pflegerinnen und sonstige*

Zuwendungen)". Auch die grundsätzliche Ausstattung der kommunalen Ebene mit Ressourcen, welche das aktuelle Krisenmanagement erschweren, wird bemängelt, ebenso wie fehlende Mitbestimmung der kommunalen Ebene in Bezug auf Entscheidungen verbunden mit Maßnahmen zur Einhegung der Pandemie, gewünscht wird: „*Man sollte von den politischen Entscheidungsträgern nicht immer nur vor vollendete Tatsachen gestellt werden, sondern vielleicht wenigstens mitdiskutieren dürfen.*“

5. FAZIT

Die durch die COVID-19 Pandemie ausgelöste Krise für Gesellschaft, Politik, Verwaltung und Wirtschaft wird nicht kurzfristig beendet sein, sondern nachhaltig auf alle Subsysteme weiterwirken. Dennoch können erste Schlussfolgerungen zu Auswirkungen und Reaktionsmustern der Gemeinden und Bezirke im Kontext der COVID-19 Pandemie gezogen werden, basierend auf den Daten des vorgestellten Surveys sowie weiterer Interviews und Recherchen.

Die österreichische Lokalverwaltung zeigt sich dabei resilient und „krisenfest“: Die befragten Mitarbeitenden der Verwaltungen gehen in der überwiegenden Mehrheit davon aus, dass die Umstellungen und Einschränkungen durch die Pandemie gut verkraftet werden können, die jeweiligen Behörden weiterhin effektiv und effizient handeln. Mittelfristig wird von einem großen Teil der Befragten sogar mehr Innovationsfähigkeit im Zuge der Krise erwartet.

Gemeinden und Bezirke reagierten insgesamt zügig mit Strukturveränderungen und neuen Lösungsansätzen auf die neuen Herausforderungen. So wurden die Möglichkeiten für Home-Office und digitales Arbeiten aufgestockt und der Kundenkontakt zunehmend „digitalisiert“. Auch die Personalstruktur wurde angepasst, flexibilisiert, und damit eine Überlastung zumindest in vielen Bereichen abgefedert. Der Ausbau von Netzwerken, besonders zu anderen Verwaltungen und zu Ehrenamtlichen, sowie die herausragende Qualität dieser Netzwerke und die Möglichkeiten, auf bestehende Verbindungen zurückzugreifen, ist ein weiterer Faktor, der den Kommunen bei der Bewältigung der aktuellen Herausforderungen hilft.

Nichtsdestotrotz wünschen sich die Gemeinden und Bezirke Unterstützung in verschiedenen Bereichen. Ihre Einnahmen brechen aufgrund geschlossener Einrichtungen und fehlender Kommunalsteuer weg und sie müssen die teils vagen Beschlüsse von Bund und Ländern umsetzen. Die Kommunen benötigen akut finanzielle Unterstützung sowie langfristig Unterstützung im Bereich Wirtschaftsförderung und Hilfe beim Aufbau der digitalen Infrastruktur. Zudem erwarten sie, dass die Informationen zur aktuellen Lage und den Beschränkungen besser und schneller vom Land (oder dem Bezirk) an die Gemeinden kommuniziert wird. Insbesondere in diesem Bereich bestehen Potenziale für Initiativen der Länder und des Bundes, die die Arbeit der Kommunen erleichtern können, aber auch für weitergehende Forschung der AutorInnen zu konkreten kommunalen Bedarfen, etwa in den Bereichen Wissens- und Innovationsmanagement oder Netzwerkgovernance.

6. LITERATUR

Alford, John (2011): Public Value from Co-production by Clients. In: Benington, John, Moore, Mark H. (Hrsg.): Public Value. Theory & Practice. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bogumil, Jörg, Hafner, Jonas, Kuhlmann, Sabine (2016): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder und die Zukunft des Verwaltungsvollzugssystems Asyl. Verwaltung und Management, Jg. 22, Heft 3, S. 126-136.

Bovaird, Tony (2007): Beyond Engagement and Participation. User and Community Coproduction of Public Services. Public Administration Review, Vol. 67, Heft 5, S. 836-860.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (kurz: DStGB) (2020): Corona-Pandemie und öffentliche Haushalte. 3. April 2020. Im Internet unter: <https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Aktuelles/2020/Corona-Pandemie%20und%20%C3%B6ffentliche%20Haushalte/> [Zugegriffen 15.04.2020].

Edlefsen, Markus, Staemmler, Daniel (2018): Aufnahme und Betreuung geflüchteter Menschen in Berlin. Zur Kooperation zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft. Maecenata Institut für Philantropie und Zivilgesellschaft Opusculum Nr. 111. Februar 2018. Berlin: Maecenata Institut.

Geser, Hans (1997): Vom hoheitlichen zum kooperativen Vollzugshandeln: neue Chancen für die traditionelle Milizverwaltung? SSG Sozialwissenschaften USB Köln. Zürich. Online verfügbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-387231>

Hartley, Jean, Sørensen, Eva, Torfing, Jacob (2013): Collaborative innovation. A viable alternative to market-competition and organizational entrepreneurship. Public Administration Review, Vol. 73 (6), S. 821-830.

Löffler, Elke, Timm-Arnold, Peter, Bovaird, Tony, Van Ryzin, Gregg (2015): Koproduktion in Deutschland. Studie zur aktuellen Lage und den Potenzialen einer partnerschaftlichen

Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Bürgerinnen und Bürgern. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Ostrom, Elinor (1996): Crossing the Great Divide. Coproduction, Synergy, and Development. World Development, Vol. 24, Heft 6, S. 1073-1087.

Punz, Matthias (2020): E-Government. Die Krise als Chance. In: Tagesspiegel Background. 18.03.2020. Im Internet unter: <https://background.tagesspiegel.de/digitalisierung/e-government-die-krise-als-chance> [Zugegriffen 23.04.2020].

Sack, Detlef (2016): Kooperativer Staat und effizientes Regieren. Hg. v. Europäische Akademie Berlin e. V. Online verfügbar unter http://agree-europe.de/images/Expertenbeitraege/Expertenbeitrag_Sack_DE.pdf

Schuppert, Gunnar Folke (2000): Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

Torfinn, Jacob (2016): Collaborative Innovation in the Public Sector. Washington D.C.: Georgetown University Press.

ABBILDUNGEN

Figure 1: Innovations- und Leistungsfähigkeit der Kommunen	9
Figure 2: Welche Strukturen werden aktuell organisatorisch verändert und/oder neu aufgebaut und welche Strukturen wurden reaktiviert?	11
Figure 3: Netzwerkbildung und Vergleich zur Flüchtlingskrise	13
Figure 4: Einschätzung zu unterschiedlichen Szenarien	16
Figure 5: Bedarfe der Kommunen vom Bund, den Ländern und der EU	17