

# Verwaltung-

## Nutzen / Qualität / Bürgererwartungen /

## Missverständnisse / Verbesserungsbedarf ...

Vorbemerkung:

Kaum ein Ansinnen wurde in den letzten Jahren so oft geäußert wie die Verwaltung zu verbessern, kaum ein Begriff so heftig strapaziert wie „Verwaltungsreform“. Unter der Last des Finanz- oder besser Finanzierungsengpasses wird darunter ein Allheilmittel zur Lösung vieler Probleme gesehen. Gleichzeitig steigt die Erwartung der Bürger, die Verwaltung „bürgerfreundlich“ zu machen.

**Der Gedanke, dass Österreich von einem Bundesstaat mit Gemeindeautonomie und verfassungsgesetzlich erst unlängst verankertem Kammernstaat zu einem zentralistischen Staat mit neu gegliederten Verwaltungseinheiten wird, ist undenkbar. Gleichzeitig gibt es Vorbehalte gegen einen allzu großen „Kantönligeist“.**

Das bedeutet, dass der **Fokus auf eine Verbesserung innerhalb der bestehenden Strukturen zu legen ist.**

**Einen Beitrag dazu können die Erfahrungen der Volksanwaltschaft liefern. Diese hat nach ca. 500.000 Bürgerkontakten und 200.000 Prüfungsverfahren in den letzten 36 Jahren tatsächliche Kenntnis davon, was die Bürgerinnen und Bürger von ihrem Staat und ihrer Verwaltung verlangen. In ca. 3000 Einzelgesprächen habe allein ich seit Juli 2008 persönlich Beschwerden oder vermeintliche Beschwerden über die österreichische Verwaltung entgegengenommen. In 14 – 18 % der Fälle wurde ein Missstand – und damit gesetzwidriges Vorgehen in der Verwaltung - festgestellt. Fragen einer verbesserten Verwaltungskultur reichen weit darüber hinaus.**

### Vorschläge im Einzelnen

#### 1. Staatsreform / Strukturfragen

Als Frage nach dem Föderalismus bleibt beispielsweise offen, ob es wirklich neun verschiedene Naturschutzgesetze, Bauordnungen/Baurechte geben muss, d.h. verschiedene, gesetz-

lich geregelte Palmkatzerschnide-Zeiten, neun verschiedene Regelungen für den Einbau eines Treppenliftes usw....

Greift man von den genannten Materien das Baurecht heraus, so bedeutet das nicht nur, dass es **neun unterschiedliche Bauordnungen** der Länder gibt. Die Kompetenz zur Erlassung baurechtlicher Gesetze erstreckt sich auch auf die zu den Bauordnungen zählenden „**Nebengesetze**“: **Aufzugsgesetze, Garagengesetze, Kanalisationsgesetze, Altstadterhaltungs- und Ortsbildschutzgesetze, Anliegerleistungsgesetze, unterschiedliche feuerpolizeiliche Vorschriften, Kleingartengesetze, Grundstücksteilungsgesetze**. Hinzu kommt eine kaum absehbare Zahl von Durchführungsverordnungen, wie Bauverordnungen, Bautechnikverordnungen, technische Bauvorschriften, Gehsteigverordnungen, Spielplatzverordnungen, Bauplanverordnungen etc.

Die **Kompetenzverteilung** und das in einem **Gesetzesstaat notwendige Prinzip der „Gesamtbewilligung“**, wonach vor Umsetzung eines Vorhabens sämtliche erforderlichen Bewilligungen rechtskräftig vorliegen müssen, **verhindert ein Ergebnis orientiertes „One Stop - One Shop“-System**. Es mag zwar nur eine Einbringungsstelle geben, es werden aber dennoch **mehrere Bescheide auszustellen** sein - mit unterschiedlich ausgestalteten **Parteienrechten**. Hinzu kommen **Rechtsmittelinstanzen**, die „quer“ durch die staatliche Organisationsstruktur laufen.

Dies wird verständlicherweise **nicht nur von Projektwerbern kritisiert**, sondern ebenso von den **übrigen Parteien eines Verfahrens** (z.B. Nachbarn). Die einen können selbst nicht mehr überblicken, welche Bewilligungen sie benötigen, die letzteren wissen nicht, in welchem Verfahren sie welche Rechte geltend machen können. Nicht zuletzt deshalb, weil nach der Methode „Salamiattik“ Bewilligungen nach und nach eingeholt werden, während die Umsetzung des Projekts in der Praxis fortschreitet.

Daneben ist einer der **Hauptkritikpunkte bei der Volksanwaltschaft** die als mangelhaft und **ineffizient verstandene Durchsetzung rechtskräftiger Entscheidungen**. Bis der behördlich bedingte Zustand (etwa der Abriss eines konsenslosen Gebäudes, die Erfüllung von Bescheidaufgaben etc.) tatsächlich hergestellt wird, können viele Jahre vergehen. Die dadurch Begünstigten sehen sich darin bestätigt, dass „**nicht so heiß gegessen, wie gekocht wird**“, die betroffenen Dritten (**Öffentlichkeit, Nachbarn**), **verlieren jegliches Vertrauen in den Rechtsstaat**.

Hinzu kommt, dass die Anwendung des Verwaltungsstrafrechts (außer im Bereich des Verkehrsstrafrechts) selten nach Außen hin in Erscheinung tritt. Vom Ausgang einer Anzeige wer-

den die Anzeiger auch nicht informiert. Es gibt auch keine Möglichkeit – etwa wie im Strafrecht – einen Fortführungsantrag zu stellen.

Die Fälle der Volksanwaltschaft vermitteln im Bereich des Baurechts durchaus den Eindruck, dass in einer Art „**Dauer-Generalamnestie**“ **etwas nachgesehen wird**, was gegenüber **jedem korrekten Bürger sanktionswürdig ist**.

**Gemeinden stoßen mehr und mehr an ihre Leistungs-Grenzen.** Materiengesetze und Verfahrensrecht fehlerfrei und „bürgerfreundlich“ zu handhaben, ist für kleinere Gemeinden schon schwierig. Kommt noch zu beachtendes und z. T. konkurrierendes Sonderverfahrensrecht dazu, wird dessen Vollziehung nicht selten zur Fehlerquelle.

Untragbar ist auch jene vielfach geübte Praxis der Gemeinden, nämlich Flächenumwidmungsbegehren abzuwehren, indem die mit dem Umwidmungsverfahren verbundenen Kosten (einschließlich Gutachterkosten) auf den Widmungswerber überwältzt werden – auch unabhängig vom Ausgang des Verfahrens. Hier mangelt es an einer einheitlichen gesetzlichen Regelung.

## 2. Aufgabenreform

Bisher wenig diskutiert ist der Ansatz einer **Aufgabenerfüllungsreform**, d.h. Maßnahmen zur Effizienzsteigerung. Beispiele: Formulierung präziser Zielvorgaben mit Zeitstruktur (eine verantwortliche Person dazu), Wirtschaftsprüfer in Ministerien, Erfolgskennzahlen benennen und überprüfen, Anreizsysteme für Veränderungen (best practise wird belohnt), usw.

Durch **Ausgliederungen** wird die Klärung von Konflikten zwischen der Gebietskörperschaft, nunmehr Unternehmer, und den Bürgern, nunmehr Konsumenten, von der Verwaltung zur Gerichtsbarkeit verschoben. Die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit dem Staat, der ja noch immer (oftmals mehrheitlich) an den „privaten“ Unternehmen beteiligt ist, wird nicht kleiner. Die finanzielle Bilanz ist auch nicht immer überzeugend. Zumeist haben **Ausgliederungen keine Reduktion des Personals im öffentlichen Dienst gebracht**.

## 3. Gesetzgebungsreform

In Diskussion steht zumeist nicht die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz, sondern die **allfällige Lockerung des Legalitätsprinzips** und damit ein **größerer Entscheidungsspielraum für den Vollzug**.

Mehr Entscheidungsspielraum ermächtigt die Behörden zu individuelleren Entscheidungen bzw. Massstäben, verlangt jedoch vom Behördenvertreter fachkundiges Argumentieren und

hohe Transparenz (ist also "anstrengender"); es bedeutet auch, dass gemäß der Hierarchie konsequent geführt und entschieden werden muss, sonst kommt es zu Verselbständigungstendenzen...

Bei einer Lockerung des durch die Judikatur sehr restriktiv zu verstehenden Legalitätsprinzips darf nicht übersehen werden, dass zwei Effekte eintreten können. Erstens, dass zur Aufrechterhaltung der **Gleichförmigkeit der Vollziehung interne Entscheidungsrichtlinien** zu ergehen haben und zweitens, dass mit einer **vermehrten Anrufung der Instanzen**, gegen die von der Verwaltung nunmehr „im Rahmen der Gesetze“ getroffenen Entscheidungen, **zu rechnen ist**.

Insgesamt bleibt die Forderung aufrecht, bei der Gesetzgebung die Vollziehbarkeit mitzudenken!

#### 5. Weitere Aspekte/ Beispiele

Versprochene Erleichterungen und Verbesserungen für die Bürger finden nicht statt. Die neue, verbesserte Beantragung eines neuen **Reisepasses z. B.** zieht bei Vorliegen eines alten ebenso viele Verwaltungsschritte nach sich wie die erstmalige Ausstellung eines Reisepasses. Im ersten Fall hat sich nichts an den Daten und Angaben geändert.

Die Schwierigkeiten beim Einbau eines **Treppenliftes** lassen sich an Hand der aufzugsrechtlicher Bestimmungen darstellen:

So sah sich ein Wiener, der für seinen schwer behinderten Sohn einen Treppenlift installieren wollte, weil er auf Grund eines Bandscheibenleidens den Buben nicht mehr die Stiegen vom Kinderzimmer zum Bad tragen konnte, mit dem Anwendungsbereich des Wiener Aufzugsgesetzes konfrontiert.

Er beklagte, dass er für die Abnahmeprüfung des Treppenliftes nicht nur einen Plan und eine Beschreibung des Aufzuges beifügen, sondern auch eine statische Vorbemessung über die Aufnahme und Ableitung der durch den Betrieb des Aufzuges auf Gebäudeteile ausgeübten Einwirkungen vorlegen müsse. Hin reiche auch ein Gutachten, das auf Grund der Geringfügigkeit des Bauvorhabens aus statischen Belangen keine Gefährdung des Lebens oder der Gesundheit von Menschen oder des Eigentums gegeben sei. Diese Unterlagen seien von einem Sachverständigen zu erstellen.

Als problematisch erwies sich im vorliegenden Fall, dass sich kein Sachverständiger bereit erklärte, die Ungefährlichkeit des Treppenliftes zu attestieren, ohne in seinem Befund auf die Baustatik jener Treppe zurückzugreifen, auf der der Treppenlift montiert sei. Eine derartige

Statik konnte aber nicht vorgelegt werden, da Innenausbauten in Kleingartenhäusern in Wien bewilligungsfrei sind.

Der Betroffene sah sich daher mit der Tatsache konfrontiert, eigens ein baustatisches Gutachten in Auftrag geben zu müssen, um sodann sagen zu können, dass die durch den Betrieb des Treppenliftes ausgeübten Einwirkungen bei der Bemessung statisch nicht relevant sind.

Wie sich bei rechtsvergleichender Betrachtung zeigte, haben die Bundesländer zum Teil Schrägaufzüge für behinderte Personen (Treppenlifte) ausdrücklich vom Geltungsbereich des Aufzugsgesetzes ausgenommen (so in Oberösterreich und Tirol). Zum Teil unterfallen Treppenaufzüge deshalb nicht dem Anwendungsbereich des Aufzugsgesetzes, da sie nicht mit einem „Fahrkorb“ ausgestattet sind und aus diesem Grund nicht als Personenaufzug zu qualifizieren sind (so in Niederösterreich, Kärnten, Steiermark und Salzburg).

Auch im Burgenland und Vorarlberg wird auf einen „Fahrkorb“ abgestellt. Die Regelungen dort finden sich allerdings nicht in einem Aufzugsgesetz, sondern in der Bautechnikverordnung.

Lediglich in Wien stellt der (Landes-)Gesetzgeber Treppenaufzüge den Personen- und Güteraufzügen weitestgehend gleich und unterwirft diese einem strengen Beurteilungsregime.

Was daher in Niederösterreich und Burgenland rechtens mit ein paar Handgriffen montiert ist, bedarf in Wien langwieriger bürokratischer Wege. Dabei handelt es sich bei Treppenliften um typisierte, vom TÜV geprüfte Anlagen.

### **Was in jedem Fall wesentlich ist:**

Bürger und Bürgerinnen des 21. Jahrhunderts erwarten von der Verwaltung, dass das passiert, was im Gesetz steht (AVG) – und noch mehr:

**Verwaltung soll rasch, effizient und kostensparend** (Grundsatz im AVG) erledigt werden.

Bürgerfreundliches, will heißen auskunftsbereites, transparentes, nachvollziehbares, höfliches, korrektes, fristgerechtes, wenn geht adressatengemäßes Vorgehen (vgl. Auskunftsgesetz) gehört (auch und vor allem vor dem Hintergrund des Grundrechtes auf gute Verwaltung) dazu. Soviel Aufklärung und Information wie möglich, soviel Datenschutz wie notwendig. Die **Verwaltung muss am Ergebnis** (in zeitgemäßer Form) **orientiert sein**, nicht am Erhalt von Strukturen, sie muss sich im Wettbewerb messen lassen...

Was den **Zugang zum Recht** und die damit verbundenen Schwierigkeiten betrifft, wird im Zusammenhang mit Verfahren bei **Gericht** offenkundig, dass BürgerInnen viele Schritte und

Entscheidungen nicht verstehen, weil ihnen die Abläufe fremd sind. Damit überblicken sie ihre Chancen und Möglichkeiten nicht.

Dasselbe gilt auch für das **Verwaltungsverfahren**. Auch hier ist beispielsweise die Konsequenz eines unbekämpft gebliebenen Bescheids oder eine Fristversäumnis vielfach nicht bekannt. So mancher ignoriertes Post-Benachrichtigungsschein hat zu fatalen Folgen geführt, wenn man die „Sorgengeschichten“ der VA studiert. Manchmal werde ich tränenreich aufgeklärt, dass man ja kein Jurist sei und daher die Folgen nicht kenne. Für die tatsächliche Rechtsfrage ist das irrelevant.

Trotz gesteigerten und ausgebauten Informationsangebots gilt Manuduktionspflicht – für Gerichte und Behörden. Eine größere Datenmenge kann auch zu größerer Unübersichtlichkeit führen. Vor allem ältere Menschen sind nicht mit technisierten, abstrakt, d.h. in Rechtssprache formulierten Aussagen und Erkenntnissen vertraut, sie erinnern sich oft mit Wehmut an den persönlichen Bezug und das Vertrauen zu „ihrem“ Beamten... So hat uns gar nicht überrascht, dass die Info - Varianten in „LL“ – „Leichter Lesen“ auf der Homepage der Volksanwaltschaft so hohe Zugriffszahlen aufweisen.

Ein Beispiel einer Information auf den Seiten des BMF hat einen Bürger in die Irre geführt, weil ein wesentlicher Teil der Information auf einer anderen Seite der Homepage zu finden war. Hätte das BMF nicht einen Schritt des Entgegenkommens gesetzt, wäre der Import eines PKWs aus den USA unverhältnismäßig teuer gekommen (NOVA).

Ausreichende argumentative Untermauerung im Flächenwidmungsverfahren etwa könnte die Nachvollziehbarkeit einer Verordnung bei den Bürgern erhöhen – besonders deshalb weil sie in so einem Verfahren keine Parteistellung haben. Die diesbezügliche Informationspflicht ist in Österreich nicht einheitlich geregelt, obwohl Eingriffe in Widmungen eine nachhaltige Auswirkung auf den Wert des Grundstücks haben.

Mehr und mehr wird den Bürgern ein Grundsatz bewusst: Zeit ist Geld – gemeint ist privates Geld und das Geld, das sie als Steuerzahler dem Staat abliefern.

Als ärgerlich und „ungerecht“ empfinden Bürger die Berufungsfrist von zwei Wochen (ab Zustellung eines Bescheides, während die Behörde 3 bis 6 Monate Zeit hat).

Als ineffizient wird das Vorgehen der Behörde angesehen, wenn Unterlagen und Verbesserungsaufträge „zizerweise“, d.h. kleinweise, nach und nach verlangt bzw. aufgetragen werden.

Als ebenso unbefriedigend wird das Handeln der Behörde erlebt, wenn es zu keinen Konsequenzen führt, vgl. oben. D.h. Bürger erwarten das sichtbare Abstellen eines Übels.

Eine große Gruppe der Beschwerden und Vorbringen betrifft den Vorwurf der Ungleichbehandlung/Diskriminierung. Der Referatsleiter, der Bürgermeister, der Richter, der Polizist hätte den /die anderen milder bestraft, angenehmer befragt, nach Freundschaftsbeziehungen entschieden... usw.

Auch wenn sich solche Vorwürfe nie ganz ausräumen lassen, so kann durch mehr Transparenz (u. a. siehe oben), vor allem auch in schriftlicher Form Klarheit und Fairness des Verwaltungshandelns vermittelt werden.

Schließlich ende ich mit einem Anspruch, der in anderen Ländern schon weit entwickelt ist: die Entschuldigungskultur. Vielfach wird mit der Ausrede operiert, dass sich entschuldigen, Fehler oder Säumigkeit zu erklären zur Falle für den/die Bedienstete werden könne. Ich halte dagegen: Sich zu entschuldigen gehört zu den zeitgemäßen Umgangsformen einer modernen Verwaltung und ist keine dienst- oder disziplinarrechtliche Angelegenheit.

Fangen wir an oder besser: Setzen wir den begonnenen Weg im Sinne der BürgerInnenzufriedenheit fort. Wenn sich BürgerInnen ungebührlich behandelt fühlen, wenden sie sich auch vom „Staat“ ab, was politisch nicht intendiert sein kann....