

## Föderalismus und fehlende Organisationsentwicklung

**Seit Monaten sorgt das Thema Asyl wieder für Schlagzeilen. Die Frage warum Probleme im Zusammenhang mit der Unterbringung von Schutzsuchenden dauerhaft nicht gelöst werden, stellten wir dem Juristen und Organisationsentwickler *Wolfgang Gratz*. Sein Buch über die „Asylkrise“ 2015/16 bietet tiefe Einblicke ins damalige Krisenmanagement. Das Interview führte *Herbert Langthaler*.**

**asyl aktuell:** Das Buch von dem wir auch reden Das Management der Flüchtlingskrise. Never let a good crisis go to waste. ist sehr schnell nach besagter Krise – jener von 2015/16 – erschienen und gab einen erstaunlich umfassenden Einblick in die Mechanismen ihrer Bewältigung oder Nicht-Bewältigung. Obwohl wir auch sehr

nah dran sind, hat es auch für uns neue Aspekte aufgezeigt. Was war Ihre Conclusio aus der Studie beziehungsweise was waren die Probleme, die Sie festgestellt haben?

**Wolfgang Gratz:** Ich habe mir vier „Hotspots“ angesehen. Im Burgenland, der Stadt Salzburg, in Spielfeld und in Wien sowie die sogenannte „Siebener-Lage“, also

das zentrale Koordinationsgremium. Für mich war frappant, dass an allen vier Hotspots, aber auch in der Siebener-Lage, in den ersten Stunden ein bestimmter Modus des Krisenmanagements entstanden ist, der sich dann noch etwas weiterentwickelt hat, aber seine Grundzüge wurden beibehalten vom September 2015 bis Februar/März 2016. Ich habe meine Interviews von Ende Oktober 2016 bis Anfang Februar 2017 gemacht.

Es hat sich gezeigt, dass sehr viel spontan aufgrund situativer Gegebenheiten gelaufen ist. Die so genannte Zivilgesellschaft, also Freiwillige, NGOs wie die Caritas, Einsatzorganisationen wie das Rote Kreuz, das Bundesheer und die Polizei, aber auch Mitarbeiter:innen der Landesregierungen und Städte haben relativ rasch einen Zusammenhalt und einen gemeinsamen Arbeitsmodus gefunden. Denn es herrschte massiver Druck schnell zu handeln und die Einsicht „das schaffen wir nur gemeinsam“.

Es wurde allerdings sehr viel den Freiwilligen aufgebürdet. Beispielsweise haben sich die Behörden in Salzburg außer Stande gesehen, die Flüchtenden zur Grenze zu bringen, weil das für sie Schlepperei gewesen wäre. So wurde das den Freiwilligen überlassen. An der Grenze wurde dann ein System der Kennzeichnung durch verschiedenfarbige Armbänder entwickelt, wodurch die Flüchtlinge nicht stundenlang in der Kälte Schlange stehen mussten. Das hat dann in Kufstein die Polizei von der Ehrenamtlichen übernommen.

Einerseits wurden 2015/16 die Potentiale Österreichs sichtbar, wenn es gilt, eine Krise zu bewältigen. Ich habe zum Beispiel bei einer großen NGO nachgefragt, ob dieser Geist der Zusammenarbeit Bestand haben werde und es wurde verneint, gemeint, er werde wegbrechen –

und so ist es auch gekommen. Ich habe festgestellt, es hatte niemand den Gesamtüberblick über die Lage. Ich habe abschließend eine wesentliche Person der Siebener-Lage interviewt, auch für sie war Etliches neu, was ich bei meinen regionalen Recherchen erhoben hatte.

Für mich war es überraschend zu sehen, dass es im Burgenland gelungen ist, sukzessive ein geordnetes Grenzmanagement aufzubauen, und die Steiermark völlig unvorbereitet war, obwohl abzusehen war, dass Ungarn früher oder später die Grenzen dicht machen wird und die Route sich dann über Slowenien und eben die Steiermark verschieben wird. Es kam in Spielfeld anfangs zu chaotischen Szenen und zweimal zu so genannten „Durchbrüchen“. Beide Male waren so viele Menschen an der Grenze, dass beschlossen wurde, die Leute durchzulassen und sie nach ein paar Kilometern zurückzuleiten. Es war an sich nicht sehr dra-

## Letztendlich geht es auch um die mangelnde Bereitschaft, auf das Ausüben politischer Macht zu verzichten.

matisch, aber eine Phase, in der die Stimmung gekippt ist. Die Landespolitik in der Steiermark erklärte, es sei die Grenze der Belastbarkeit erreicht und es gab die Diskussionen über einen Grenzzaun. Das Bundesheer musste mit Luftaufnahmen erklären, dass so ein langer Zaun keinen Sinn macht, da man zu seiner Errichtung erst Forststraßen in das unwegsame Gelände bauen müsste.

Nachdem dann das gesamte Interview-Material ausgewertet war, versuchte ich, die Ergebnisse organisational zu erfassen. Ich kam zum Resultat, dass Österreich ein gutes staatliches Krisen- und Katastrophenmanagement hat. Bei Katastrophen wie Hochwässer oder Tunnelbränden wird sehr professionell gehandelt. Wenn die letzten Aufräumarbeiten vorbei sind, setzen sich alle Beteiligten zusammen und es wird der Einsatz evaluiert, um etwas daraus zu lernen. Dieses Konzept hat aber bei einer, wie ich es nenne, ultrakomplexen Krise versagt, da es keinen klar definierten Anfang und kein eindeutiges Ende gab. Am Bahnhof in Salzburg wurde es schon Ende August 2015 dramatisch. Im Frühjahr 2016 hat sich die

**a.a.:** Es gab also keine begleitende Beobachtung und Evaluation. Es wurden keine wirklichen Lehren daraus gezogen.

Es stellen sich hier zwei Fragen: Was sind die Ursachen für die Probleme im Krisenmanagement? Wie hätte man die Krise in einen Normalzustand überführen können, der besser gerüstet wäre, wiederkehrende Krisen zu bewältigen?

**W.G.:** Das eine Problem ist, dass das Steuern der Verwaltung de facto durch große Minister:innenkabinette erfolgt. Diese agieren mit hoher Schlagzahl und sind völlig von Tagesaktualitäten getrieben. Damit treiben sie ihrerseits die Verwaltung vor sich her. Weil diese tagesaktuellen Aufträge abgearbeitet werden müssen, ist sie kaum in der Lage, längerfristige Konzepte zu entwickeln.

Der zweite Faktor ist, dass die Politik in den letzten Jahren wenig Interesse daran gezeigt hat, die Organisationfähigkeit der Verwaltung auf ein zeitgemäßes Niveau zu heben. Schlagworte wie „agile Organisation“ und „resiliente Organisation“ gibt es seit rund 20 Jahren und diese werden in der Wirtschaft auch verbreitet gelebt. Es gibt also ein Handwerkszeug, das aber an der Verwaltung vorbeigezogen ist. Sie ist nicht in der Lage, Entwicklungen rechtzeitig zu erfassen, darauf gut zu reagieren und gleichzeitig zu lernen und sich weiterzuentwickeln. Dem steht auch die österreichische Verwaltungskultur entgegen, in der die Ansicht vorherrscht, wenn etwas normativ geregelt wurde, auch das Problem bewältigt wäre. Wenn dann noch zusätzlich eine gute Infrastruktur geschaffen wird – beispielsweise in den Untergeschoßen des Innenministeriums großzügige Räume für die Krisenstabsarbeit eingerichtet werden – dann würde das, so die vorherrschende Meinung, ausreichen. Was zusätzlich fehlt, ist das Wollen und die Befähigung

## Der Föderalismus befindet sich in Österreich in einer Bazarsituation, wo beide Seiten versuchen, das Problem dem anderen zuzuschieben.

Krise ausgeschlichen. Es waren unterschiedliche Behörden, die Wirtschaft, Einsatzorganisationen, NGOs und viele Freiwillige beteiligt, es gab internationale Bezüge und auch eine Reihe von rechtlichen, ökonomischen und sozialen Fragestellungen. Wenn sowas länger dauert, müssen von Beginn an Spezialist:innen, die man vorher intern qualifizieren könnte, die Abläufe und Prozesse beobachten. Sie sollten dann nach zwei bis drei Monaten ihre Beobachtungen zusammenfassen und auswerten, wie die Organisation verbessert werden sollte und die Ergebnisse dann ins System einspielen, damit es sich weiterentwickeln kann.

gung, die Ressourcen, die außerhalb des staatlichen Sektors vorhanden sind, gut zu nützen. Genau das, was unter dem akuten Handlungsdruck der so genannten Flüchtlingskrise funktioniert hat, weil man diese brauchte, funktioniert in normalen Zeiten nicht, weil die Verwaltung ein gewisses Misstrauen gegen Organisationen hat, die kritisch sind. Sie müssen gar nicht allzu kritisch sein, es reicht schon die Caritas.

**a.a.:** Wie kommt es eigentlich konkret dazu, dass Probleme auftreten, wahrgenommen werden, aber am Ende nichts passiert?

**W.G.:** Die aktuelle Zeltgeschichte zum Beispiel befindet sich irgendwo zwischen Tragik und Komödie, weil es durchaus möglich wäre, die Menschen in Österreich zu verteilen. Letztendlich geht es auch um die mangelnde Bereitschaft, auf das Ausüben politischer Macht zu verzichten. Ich habe auch in meinen Interviews gehört, dass das Innenministerium, die Verteilung auch nach parteipolitischen Kalkülen betreibt. Ein ÖVP-Bürgermeister hat mir bei abgeschaltetem Mikrophon gesagt, man müsse auch in seiner Position aufpassen, was man sagt, sonst hat man schnell mal 200 Flüchtlinge in der Gemeinde. Andererseits schafft man es auch nur teilweise, die Ressourcen der Zivilgesellschaft zu nützen. Es ist bedrückend, was sich bei der Aufnahme und Betreuung von ukrainischen Geflüchteten abspielt, bei der am Anfang sehr viele Freiwillige tätig waren und jetzt einer nach dem anderen das Handtuch schmeißt, weil sie sich im Stich gelassen und ausgebeutet fühlen. Es gibt durchaus Beamt:innen, die versuchen eine produktive Verknüpfung mit der Zivilgesellschaft herzustellen, aber leider ist dies nicht die Mehrheit.

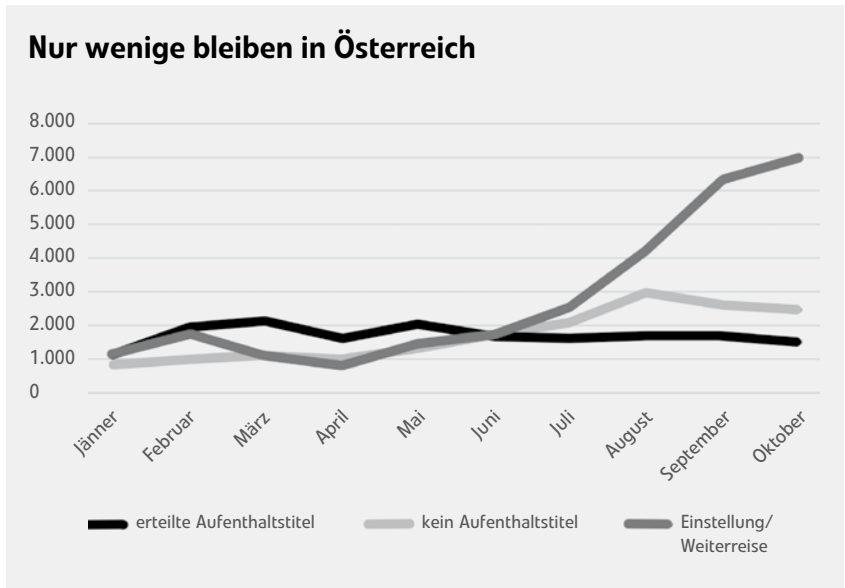
**a.a.:** Und welche Rolle spielt hier der Föderalismus?

**W.G.:** Der Föderalismus befindet sich in Österreich in einer Bazarsituation, wo beide Seiten versuchen, das Problem dem anderen zuzuschieben. Es gibt eine Reihe gesellschaftlicher Probleme, die deshalb dauerhaft nicht gelöst werden. Das gesamte Gesundheitswesen ist dadurch geprägt. Insofern spielt der Föderalismus auch im Flüchtlingsbereich eine wichtige Rolle. Das Fremden- und Asylwesen ist ein sehr sensibles Thema und man muss damit leben, dass ein Teil der Bevölkerung nicht sonderlich aufgeschlossen ist. Aber umso mehr muss versucht werden, Kompetenz auszustrahlen und für Probleme durch gelebte positive Beispiele zur Einbindung der Zivilgesellschaft, Public Governance und positivem Föderalismus und gute Verwaltungsarbeit taugliche Lösungen zu finden. Dann blieben uns trotzdem noch viele Probleme, aber einen erheblichen Teil zumindest könnten wir abhaken. Somit könnten wir der Bevölkerung vermitteln: Erstens, das kann man nicht aus der Welt schaffen und Zweitens, so vernünftig wie damit umgegangen werden kann, so gehen wir auch damit um. Das wird dann nicht bloß in politischen Reden verkündet, sondern die Leute könnten das auch wahrnehmen.

**a.a.:** Stützend auf die Erfahrungen von damals, aus der 2015/16er-Krise, was wären Schritte, damit nicht noch einmal Zelte aufgestellt werden müssen?

**W.G.:** Zuerst mal schlicht das Umsetzen des Verteilungsschlüssels. Natürlich kommt es auch darauf an, wie es gelebt wird. In Deutschland werden die Quoten gut erfüllt, da es einen verbindlichen Verteilungsschlüssel, nach dem Königsteiner Schlüssel, gibt. Mit bloßen unverbindlichen Appellen erreichen wir keine Stringenz wie in Deutschland. Darüber hinaus: Spätestens

Die aktuelle Situation ist – anders als die Fluchtbewegungen 2015/16 – davon gekennzeichnet, dass 70% nach einem Asylantrag weiterziehen.



im Herbst 2016 hätte man evaluieren müssen, wie belastbar sind wir und wie kann das in Zukunft besser organisiert werden. Eine Erfahrung war jedenfalls, dass es auf kommunaler Ebene sehr gut funktioniert hat. Es gab auch Umfragen, in denen die Bürgermeister:innen gesagt haben, dass es

überlegt werden müssen, wie man das Engagement weitergeben kann. LR Anschöber hat ja in Oberösterreich eine Plattform geschaffen, die gut gelaufen ist. Das hätte jedes Bundesland machen sollen. Man hätte auch eine Koordination schaffen können zwischen Ländern und Bund, die ständig checkt, wo ist Sand im Getriebe, wo müssen wir es besser machen. Man wollte damals seine Ruhe haben, weil es sowieso bewältigt schien und so sind wir in die heutige Situation hineingetappt.

## Die Politik hat in den letzten Jahren wenig Interesse daran gezeigt, die Organisationfähigkeit der Verwaltung auf ein zeitgemäßes Niveau zu heben.

bei ihnen eigentlich gut gehe. Da sind dann auch die Leute im Ort näher zusammengedrückt, weil sie eine gemeinsame Aufgabe hatten. Man hätte auch die Freiwilligen und die Bürgermeister:innen, die den Löwenanteil übernommen haben, mehr würdigen müssen. Ihnen hätte groß und öffentlichkeitswirksam gedankt gehört. Es hätte

**a.a.:** Es kommt mir auch so vor, dass niemand die Verantwortung übernehmen will oder kann?

**W.G.:** Eine Lehre von 2015/16 war für uns, wenn jemand sagt „Ich übernehme die Verantwortung.“ und aktiv wird, dann geht das. Natürlich muss das im Rahmen unserer Rechtsordnung erfolgen, wie es weitestgehend war. Allein, dass man einen politischen Prinzing zum Flüchtlingskoordinator gemacht hat, der jetzt wieder in der Polizei ein hohes Amt bekleidet, zeigt, wie ernst man die Situation nimmt.

unterbringungs- und verteilungskrise

**a.a.:** Wir sind zwar viel näher dran als 2015/16, dennoch ist es als asylkoordinati-on erstaunlich, warum viele Sachen nicht funktionieren.

**W.G.:** Ganz allgemein sagt man, ein System funktioniert und ist gesund, wenn die in ihm vorhandenen Ressourcen zum Tragen kommen können, sich entfalten können und wenn das gut miteinander verbunden wird. Diese Definition ist sehr allgemein und könnte sowohl für ein Friseurgeschäft als auch für unsere Republik gelten. Christian Konrad hat ein Konzept gehabt, alle gesellschaftlich relevanten Bereiche zusammenzuschließen. Das hat Sebastian Kurz dann aber verhindert. Jetzt, da wir gerade dabei sind, uns von dieser kurzen Ära zu verabschieden, sollte man das wieder hervorholen. Die Menschen, die aus der Ukraine zu uns gekommen sind, könnte man als Anlass nehmen und schauen, was kann man aktivieren in diesem Staat.

**a.a.:** Die Problembewirtschaftung in der Politik gibt's ja auch noch als Problem...

**W.G.:** ...und hier geht es nicht einmal um Sozialromantik, sondern da geht es um eines von vier, fünf Themen wofür sich die Leute am meisten interessieren. Hier zeigt sich auch, was die Menschen von unserem politischen System halten und da müsste man, wie schon erwähnt, schauen, dass man Vertrauen stiftet. Der Staat müsste vermitteln, dass er das umsichtig und professionell handhabt.

**a.a.:** Wir hatten schon etwas darüber gesprochen, die aktuelle Situation. Hat man etwas gelernt aus der Krise zuvor? Ist die Situation vergleichbar oder ganz anders?

**W.G.:** Vergleichbar ist die Situation nicht, da es damals sehr überraschend war. Weil auch innerhalb von einem Jahr 900.000 Menschen durch Österreich



durchgezogen sind und rund 90.000 gelieben sind. Insofern ist es nicht vergleichbar. Es gibt eine gute und eine schlechte Nachricht. Die gute ist von solchen Zahlen sind wir weit entfernt. Die schlechte ist, dass der massive Handlungsdruck von damals nicht besteht. Jetzt kann man sich das Ping-Pong-Spielen erlauben, die heiße Kartoffel von einem zum anderen zu schieben und etwas Druck auszuüben, indem man Zelte so aufstellt, dass sich auch gutwillige Menschen aufregen. Mit einem professionellen Kooperations-system, in dem man gemeinsam Lösungen findet und ein gewisses Grundverständnis teilt, sollte es bewältigbar sein. Es reicht, wenn in einem Land wie Österreich die vorhandenen Möglichkeiten, schlicht und einfach genutzt werden.

Wolfgang Gratz ist Jurist und Soziologe und habilitiert in Kriminologie er leitete von 1978 bis 1990 therapeutischen Vollzugsanstalten, Geschäftsführung des Vereins für Bewährungshilfe und soziale Arbeit 1990 – 1992, Leiter des Fortbildungszentrum Strafvollzug und der Strafvollzugsakademie 1992 – 2008. Er arbeitet zudem als Organisations- und Unternehmensberater.



Das Management der Flüchtlingskrise  
Never let a good crisis go to waste  
Wien 2016, Neuer Wissenschaftlicher Verlag (NWV).  
221 Seiten, 29,80 Euro