

Arenen der Politik: Machtverteilung und Entscheidungsmuster in Bund, Ländern und Gemeinden

Franz Fallend

Lehrplanbezug

8. KLASSE:

- Das politische und rechtliche System Österreichs und der Europäischen Union sowie politische Systeme im internationalen Vergleich (Grundzüge von Verfassung, politischem System, Verwaltung und Rechtsprechung; Sozialpartnerschaft; Umfassende Landesverteidigung; Europäische Union; Europarat; Demokratiemodelle, usw.)



In Österreich ist Politik nicht allein Sache der zentralen, in Wien beheimateten Verfassungsorgane, wie Nationalrat, Bundesregierung oder Bundespräsident. Auch Organe auf Landes-, Bezirks- und Gemeindeebene treffen – in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen – politische Entscheidungen. Ebenso wenig darf der Blick auf die Verfassungsorgane begrenzt werden. Auf jeder territorialen Ebene (Gebietskörperschaft) versuchen darüber hinaus eine Reihe gesellschaftlicher AkteurInnen, die Politik zu beeinflussen. Insbesondere politische Parteien, Interessengruppen, Bürgerinitiativen und Medien sind hier zu nennen. Aus dem Zusammenspiel der staatlichen Organe und der nicht staatlichen AkteurInnen entsteht auf jeder Ebene eine spezifische „Arena“, in der Politik nach eigenen Regeln und Mustern abläuft.

Die Staatsgewalten (Exekutive/Regierung, Legislative/Parlament und [→] Judikative/Gerichtsbarkeit) haben in den einzelnen Politikarenen verschiedenartige Ausprägungen erfahren. Auf der Bundes- wie auf der Landesebene gibt es gewählte, also demokratisch legitimierte Parlamente (den Nationalrat bzw. die [→] Landtage), die für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche Gesetze beschließen und von ihrem Vertrauen abhängige Regierungen zur Verantwortung ziehen können. Auch die Gemeindeebene weist mit dem Gemeinderat ein derartiges „Parlament“ auf, wenngleich der Gemeinderat, verfassungsrechtlich betrachtet, ein Organ der (Selbst-)Verwaltung darstellt. Alle drei Ebenen sind auch im Bereich der Verwaltung, d. h. bei der Ausführung der Gesetze, tätig. Die Bezirkshauptmannschaften, die zwischen der Landes- und der Gemeindeebene angesiedelt sind und im Auftrag der übergeordneten Bundes- wie Landesverwaltungs-

organe handeln, sind reine Verwaltungsorgane. Die dritte Staatsgewalt, die Gerichtsbarkeit, wird nur von Bundesbehörden ausgeübt; auch die „Landes-“ und „Bezirksgerichte“ sind Bundesbehörden.

Die Beziehungen zwischen den Politikarenen

Die österreichische Bundesverfassung bildet die wesentliche Grundlage für die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den Politikarenen. Die zentralen, für die politische Machtverteilung relevanten Bestimmungen haben sich über die Jahrzehnte hinweg kaum verändert. Bis heute ist ein deutliches Übergewicht des Bundes an Kompetenzen und Ressourcen festzustellen. Die folgende Darstellung konzentriert sich auf das Verhältnis zwischen Bund und Ländern. (Die Gemeinden werden im Kapitel „Der Gemeinderat“, S. 89, näher behandelt.)

Die Aufgabenverteilung

Die staatlichen Kompetenzen sind auf Bund, Länder und Gemeinden aufgeteilt. Die allgemeine Kompetenzverteilung (siehe Grafik 1) gilt nur für die so genannte Hoheitsverwaltung, in der der Staat sein Gewaltmonopol einsetzen und vor allem mittels Verordnungen (d. h. generelle, an BürgerInnen gerichtete Rechtsvorschriften) oder Bescheiden (d. h. individuelle, an einzelne BürgerInnen gerichtete Rechtsvorschriften) handeln kann. Unabhängig von der Kompetenzverteilung können sich alle Gebietskörperschaften jedoch auch privatrechtlicher Mittel (insbesondere des Vertrags) bedienen und z. B. Förderungen vergeben, öffentliche Unternehmen oder Einrichtungen der Daseinsvorsorge (etwa Krankenhäuser) betreiben. Art. 2 B-VG erklärte Österreich 1920 zum „Bundesstaat“. Im internationalen Vergleich (etwa gegenüber den USA, der Schweiz oder der Bundesrepublik Deutschland) wird Österreich aber zu den schwachen Bundesstaaten gezählt. Die „Generalklausel“ des Art. 15 Abs. 1 B-VG, wonach alle Angelegenheiten, die nicht ausdrücklich dem Bund zugewiesen sind, in den selbstständigen Zuständigkeitsbereich der Länder fallen, blieb weitgehend eine Leerformel, weil der Großteil der staatlichen Kompetenzen dem Bund zugewiesen wurde. (Siehe Grafik).

Die 1994 ins Auge gefasste, umfangreiche „Bundesstaatsreform“ scheiterte. Auf der Grundlage des 1992 zwischen der Bundesregierung und den Landeshauptleuten abgeschlossenen „Perchtoldsdorfer Paktums“ hätte die Reform u. a. vorgesehen: eine Neuverteilung der Staatsaufgaben im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, die Schaffung geschlossener und abgerundeter Verant-

wortungsbereiche, die Abschaffung der so genannten mittelbaren Bundesverwaltung, eine Neugestaltung der Finanzverfassung und eine Stärkung des Bundesrats. Die Umsetzung scheiterte jedoch am Veto der Landeshauptleute, die eine fehlende finanzielle Absicherung, weitgehende Einspruchsrechte des Finanzministeriums und die Einschränkung der Autonomie der Länder durch die Einführung von Landesverwaltungsgerichten kritisierten. 2001 wurde eine weniger umfassend angelegte Verwaltungsreform beschlossen: Sie sieht eine Konzentration der Verwaltungsverfahren bei den Bezirkshauptmannschaften und Magistraten vor; darüber hinaus soll aus Sparsamkeitsgründen eine mit den einzelnen Ländern zu verhandelnde Zahl von Bezirksgerichten, Finanzämtern und Gendarmerieposten geschlossen werden.

Die finanziellen Stärkeverhältnisse

Ähnlich überlegen wie bei den Kompetenzen steht der Bund im finanziellen Bereich da. Die jährlichen Steuereinnahmen werden im Wege des Finanzausgleichs verteilt, der vom Nationalrat mit einfacher Mehrheit zu beschließen ist. Den Ländern bzw. dem Bundesrat kommt

dabei kein Mitbestimmungs- oder Einspruchsrecht zu. Der Finanzminister, der die dazugehörige (→) Regierungsvorlage erstellt, ist lediglich verpflichtet, mit VertreterInnen der Länder und Gemeinden in Verhandlungen zu treten. Im langjährigen Durchschnitt hat sich folgender Verteilungsschlüssel herausgebildet: Der Bund erhält ca. 57 %, die Länder (ohne Wien) ca. 21 %, Wien ca. 10 % und die Gemeinden (ohne Wien) ca. 12 % der Steuereinnahmen. In den Ausgaben des gesamten öffentlichen Sektors (Tabelle 2) spiegelt sich ebenfalls das Übergewicht des Bundes wider.

Die administrative Stärke der Länder

Das Schwergewicht des österreichischen Föderalismus liegt auf der Verwaltungsebene. Deshalb wird auch häufig von einem „Vollzugsföderalismus“ gesprochen, in dem letztlich nicht mehr die (→) Landtage, sondern die (→) Landesregierungen dominieren. Die Verwaltungsapparate der Länder, die Ämter der Landesregierungen, haben nicht nur Landesgesetze zu vollziehen, sondern ebenso Bundesgesetze. In der so genannten mittelbaren Bundesverwaltung, die etwa in den Bereichen des Gewerbe-, des Wasser-, des Forst- oder des Kraftfahrrechts besteht, ist

Grafik : Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden

	Bund Gesetzgebung ↓ Bund Vollziehung	Bund Gesetzgebung ↓ Land Vollziehung	Bund Grundsatz- gesetzgebung ↓ Land Ausführungs- gesetzgebung und Vollziehung	Land Gesetzgebung ↓ Land Vollziehung	Gemeinden (eigener Wirkungsbereich)
Materien (Auswahl)	Äußere Angelegenheiten, Einwanderung, Geld- und Bankwesen, Gewerbe und Industrie, Zivil- und Strafrechtswesen, Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, Kraftfahr- und Postwesen, Berg- und Forstwesen, Wasserrecht, Sozialversicherung, Gesundheitswesen, Arbeitsrecht, militärische Angelegenheiten, Universitäten und Mittelschulen, Lehrpläne für Pflichtschulen	Staatsbürgerschaftsrecht, Straßenpolizei, Umweltverträglichkeitsprüfung, Dienstrecht der LehrerInnen in öffentlichen Pflichtschulen	Armenwesen (=Sozialhilfe), Heil- und Pflegeanstalten, Jugendfürsorge, Bodenreform, Pflanzenschutz, Teile des Elektrizitätswesens, land- und forstwirtschaftliches Arbeiterrecht, Errichtung und Organisation der öffentlichen Pflichtschulen, Bestellung der Landes- und Bezirksschulräte	Gemeinderecht, Baurecht, Wohnbauförderung, Raumordnung, Grundverkehr, Fremdenverkehr, Naturschutz, Jagd und Fischerei, Sport, Jugendschutz, Kindergarten- und Hortwesen, land- und forstwirtschaftliches Schulwesen	Ortspolizeiliche Aufgaben in den Bereichen Sicherheits-, Veranstaltungs-, Straßen-, Flurschutz-, Markt-, Gesundheits-, Sittlichkeits-, Bau- und Feuerpolizei, Verwaltung gemeindlicher Verkehrsflächen, örtliche Raumplanung (Flächenwidmungspläne, Baubewilligungen)

Grafik : Entwicklung der Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden 1960–2000

Jahr	Gebietskörperschaften (in %)				Gesamtausgaben des öffentlichen Sektors (in Mrd. €)
	Bund	Länder (ohne Wien)	Wien (Land und Gemeinde)	Gemeinden (ohne Wien)	
1960	48,0	7,9	7,2	9,8	5,13 (=100 %)
1980	41,1	13,3	8,1	9,3	45,55 (=100 %)
2000	58,1	8,8	4,3	4,6	213,30 (=100 %)

Anmerkung: In der Übersicht nicht enthalten sind die Ausgaben von Gemeindeverbänden, Bundesfonds, Hochschulen, Kammern und Sozialversicherungsträgern, die zusammen die restlichen ca. 30 % der Ausgaben des öffentlichen Sektors ausmachen.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Österreichisches Statistisches Zentralamt (Hg.): Republik Österreich 1945 – 1995, Wien 1995, S. 261, und Statistik Österreich (Hg.): Gebarungsübersichten 2000, Wien 2002, S. 148–149

der Landeshauptmann das hauptverantwortliche Organ. Er ist den sachlich zuständigen Bundesministerien untergeordnet, die häufig generelle Weisungen („Erlässe“, „Rundschreiben“) oder Durchführungsverordnungen ausschicken. Problematisch ist dabei häufig die Frage, wer die politische Verantwortung für Versäumnisse oder Fehler zu tragen hat – das weisungsbefugte Bundes- oder das ausführende Landesorgan? Dazu kommt, dass die mittelbare Bundesverwaltung lediglich von Bundesorganen, sprich vom Nationalrat, kontrolliert werden darf. Neben dem System der (hoheitlichen) mittelbaren Bundesverwaltung wächst den Ländern auch dadurch Verwaltungsmacht zu, dass sie im Rahmen der so genannten Privatwirtschaftsverwaltung nach ihren finanziellen Möglichkeiten Anstalten (z. B. Kindergärten, Seniorenheime, Krankenhäuser) betreiben oder Förderungen (für regionale Struktur-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, Kultur usw.) vergeben können.

Als Landesbehörden sind auch die Bezirkshauptmannschaften eingerichtet, die in weisungsgebundener Unterordnung unter die zuständigen Bundes- wie Landesverwaltungsorgane staatliche Aufgaben wahrnehmen. Der Bezirkshauptmann bzw. die Bezirkshauptfrau, der/die die Behörde monokratisch (d. h. mit alleiniger Entscheidungsgewalt) leitet, wird nicht von den BürgerInnen gewählt, sondern von der Landesregierung ernannt.

Die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung

Der Bundesrat, dem die Aufgabe zukäme, die Interessen der Länder im Verfahren der Bundesgesetzgebung zu wahren, ist realpolitisch weitgehend bedeutungslos. Generell kann er Gesetzesbeschlüsse des Nationalrats nicht verhindern, sondern nur deren Inkrafttreten für maximal acht Wochen hinauszögern (suspensives Veto). 1984 erhielt er zwar ein absolutes Vetorecht gegenüber Kompetenzverschiebungen zulasten der Länder zugestanden – bis Ende 1999 wurden aber vom Institut für Föderalismus in Innsbruck 153 Fälle gezählt, in denen er teils umfangreiche Kompetenzverluste der Länder ohne Widerstand hingenommen hatte. Hauptursache für die politische Ohnmacht des Bundesrats ist die mangelnde Rückbindung seiner Mitglieder an Landesinstitutionen, sei es Landesregierung oder Landtag. Den von den Landtagen entsendeten BundesrätInnen ist – ebenso wie den NationalrätInnen – das (→) freie Mandat garantiert. Als Folge

davon können sie leichter in die (→) Fraktionen (Klubs) ihrer Parteien im Bundesparlament eingebunden und der Fraktions- bzw. gegebenenfalls Koalitionsdisziplin unterworfen werden. Das Stimmverhalten der BundesrätInnen orientiert sich denn auch am Nationalrat bzw. an Partei Gesichtspunkten und nicht an spezifischen Landesgesichtspunkten. Daher verwundert es nicht, dass die Länder in der politischen Praxis andere Kanäle als den Bundesrat nutzen, um ihre Interessen zu Bundesinstitutionen zu transportieren, insbesondere die Landeshauptleutekonferenzen.

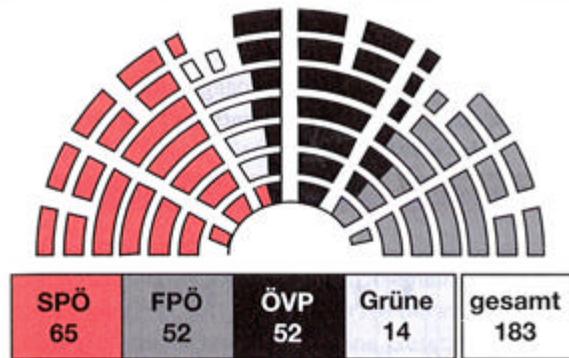
Die realpolitische Stärke der Länder

Auch wenn es die geschilderten formalen Strukturen kaum vermuten lassen: In der politischen Praxis haben die Länder durchaus Möglichkeiten, ihrer Stimme auf Bundesebene Gehör zu verschaffen. Zunächst ist hier die (verfassungsrechtlich nicht geregelte) Landeshauptleutekonferenz zu erwähnen, deren Beschlüsse auf Bundesseite natürlich registriert werden; freilich führt das dort praktizierte Einstimmigkeitsprinzip mitunter zu Kompromissen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Bei regional virulenten Themen (wie z. B. Transit in Tirol) sind Alleingänge der Bundesinstitutionen nicht vorstellbar. Dazu kommt der indirekte Einfluss über die politischen Parteien: Die Landes- und Bezirksparteiorganisationen haben großen Einfluss bei der Erstellung der KandidatInnenlisten ihrer Parteien für die Nationalratswahlen. Führende LandespolitikerInnen (Landeshauptleute und/oder Landesparteivorsitzende) sind darüber hinaus in den Bundespartei gremien vertreten und wirken z. B. bei Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene führend mit. Auch die Landesorganisationen der ArbeitgeberInnen- und der ArbeitnehmerInnenverbände können ihren Einfluss geltend machen, wenn gleich deren Autonomie gegenüber dem jeweiligen Bundesverband bei der Arbeiterkammer und der Wirtschaftskammer geringer ausgeprägt ist als bei der Landwirtschaftskammer. Noch weniger Mitbestimmungsmöglichkeiten haben die unteren Ebenen beim zentralistisch organisierten ÖGB.

Innere Struktur und typische Entscheidungsmuster in den Politikarenen

Rechtliche Kompetenzen, finanzielle Mittel, administrative Aufgaben und politische Macht verteilen sich also un-

Grafik: Sitzverteilung im NR nach Fraktionen



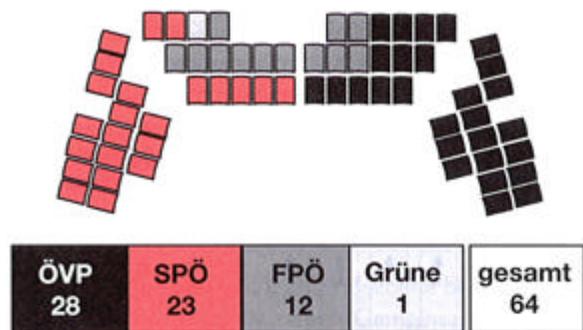
Quelle: <http://www.parlinkom.gv.at/>
 Von den insgesamt 183 Abgeordnetensitzen haben 65 die SPÖ inne, je 52 die FPÖ und ÖVP und 14 die Grünen. (Stand: Juni 2002)

gleichgewichtig auf die verschiedenen Politikarenen. Zum Teil als Folge davon weisen politische Strukturen und Prozesse innerhalb der einzelnen Politikarenen ganz spezifische Eigenheiten auf. Im folgenden Abschnitt gilt das Hauptaugenmerk wieder dem Bund und den Ländern; für eingehende Ausführungen zu den Gemeinden sei neuerlich auf das Kapitel „Der Gemeinderat“ (S. 89) verwiesen.

Prinzip der Gewaltenteilung

In Österreich haben wir es auf der Bundes- wie auf der Landesebene im Kern mit parlamentarischen Systemen zu tun. Formal gilt zwischen Parlament (Nationalrat bzw. Landtag) und Regierung (Bundes- bzw. Landesregierung) das Prinzip der Gewaltenteilung. In der Praxis besteht allerdings eine Gewaltenverbindung, indem das Parlament – genauer gesagt: die Mehrheit des Parlaments – und die Regierung als Handlungseinheit auftreten. Die Regierung ist zwar abhängig vom Vertrauen des Parlaments, von dem sie auch abgelöst werden kann, kann jedoch auf die sichere Unterstützung durch die Abgeordneten der Regierungsparteien zählen, die im Regelfall die Mehrheit im Parlament stellen. Die übrigen Parteien bilden die Opposition – sie befinden sich in der Minderheit und stellen daher für die Regierung nur eine geringe Herausforderung dar. Der Bundespräsident ist dem Nationalrat und der Bundesregierung hinsichtlich seiner politischen Gestaltungsmöglichkeiten eindeutig nachgeordnet: Bei der Ernennung der Bundesregierung ist er zwar rechtlich frei; er kann sich jedoch schwerlich über die politischen Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat bzw. Koalitionsabsprachen zwischen den Parteien hinwegsetzen. Die meisten seiner Kompetenzen (so z. B. die Vertretung der Republik nach außen oder die Auflösung des Nationalrats) sind an Vorschläge der Bundesregierung gebunden. Seine Kompetenz zur Prüfung von Bundesgesetzen bezieht sich lediglich auf deren verfassungsgemäßes Zustandekommen, nicht auf deren Inhalte.

Grafik: Sitzverteilung im BR-Plenarsaal nach Fraktionen



Quelle: <http://www.parlinkom.gv.at/>
 Dem Bundesrat – die österreichische Länderkammer – gehören derzeit 64 Mitglieder an; die konkrete Zahl wird nach jeder allgemeinen Volkszählung festgesetzt. Dem größten Land stehen 12 Sitze zu. Die anderen Länder entsenden so viele Mitglieder, wie ihrer Bürgerzahl im Verhältnis zu Ersterem entspricht, mindestens jedoch drei. Derzeitige Stimmenverteilung im Bundesrat (nach der Wiener Landtagswahl vom März 2001): 28 ÖVP, 23 SPÖ, 12 FPÖ und 1 Grüne. (Stand: Juni 2002)

Nationalrat und Bundesregierung

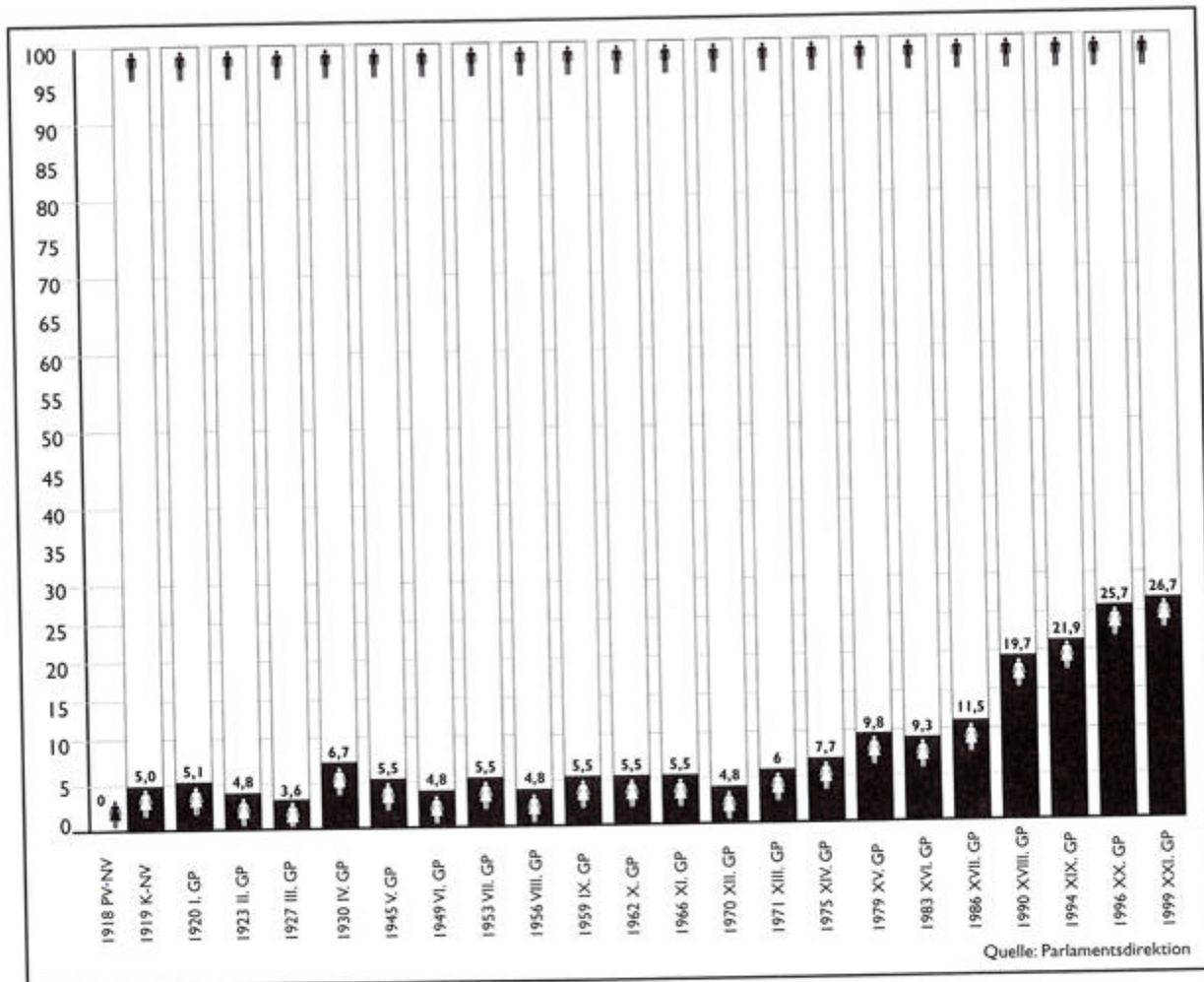
In den jeweiligen Parlamenten, in denen der Volkswille repräsentiert wird, fallen die wichtigsten politischen Entscheidungen in Form von Gesetzen. Im Bund wird die erste Kammer des Parlaments, der Nationalrat (183 Mitglieder), zumindest alle vier Jahre auf der Grundlage von KandidatInnenlisten der Parteien von den BürgerInnen gewählt. Es gilt der Grundsatz des allgemeinen, gleichen, unmittelbaren, persönlichen, geheimen und freien Verhältniswahlrechts. Alle Parteien, die in einem Regionalwahlkreis ein Grundmandat oder bundesweit zumindest 4 % der gültigen Stimmen erzielt haben, sind entsprechend ihrer Stärke im Nationalrat vertreten. Alle (→) Abgeordneten zum Nationalrat sind nur ihrem Gewissen verpflichtet; die Verfassung garantiert ihnen das (→) freie Mandat. Damit sind Aufträge jeglicher Art – sei es seitens der Parteien, der Regierung, aber auch der WählerInnen – an die Abgeordneten rechtlich unzulässig. In der Praxis haben sich die Abgeordneten der einzelnen Parteien im Parlament jedoch zu Fraktionen (Klubs) zusammengeschlossen, innerhalb derer sich eine ausgeprägte Fraktionsdisziplin entwickelt hat.

Formal ist das Parlament der Regierung übergeordnet; in der politischen Realität kommt der Regierung jedoch schon auf Grund ihrer überlegenen Ressourcen (an spezialisierten Fachleuten in den Ministerien und an finanziellen Mitteln) die zentrale Gestaltungsmacht zu. Das wird am deutlichsten in dem Bereich, der die zentrale Funktion eines jeden Parlaments ausmachen sollte: der Gesetzgebung. Mehr als zwei Drittel aller vom Nationalrat beschlossenen Gesetze gehen auf (→) Regierungsvorlagen zurück. Dabei wird vom zuständigen Ministerium zunächst ein so genannter Ministerialentwurf erstellt, der anschließend an wichtige von der Materie betroffene Stellen (vor allem die übrigen Ministerien, die Sozialpartnerverbände und die Landesregierungen) zur Stellungnahme verschickt wird, bevor er schließlich im National-

rat eingebracht wird. (Siehe dazu Grafik „Der Weg der Bundesgesetzgebung“, Kapitel „Rechtliche Regelsysteme und Politik“, S. 73) Da die Mehrheit des Parlaments die Regierung stützt, ist die Kontrolle der Regierung Aufgabe der Opposition. Die Effektivität der Kontrolle ist folglich davon abhängig, ob es Kontrollinstrumente gibt, die auch von einer Minderheit eingesetzt werden können. Solche

Minderheitenrechte stellen schriftliche, mündliche und dringliche Anfragen, die Veranlassung von Rechnungshofprüfungen, die Anfechtung von Gesetzesbeschlüssen vor dem Verfassungsgerichtshof und die Einberufung von Sondersitzungen des Nationalrats dar. Die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen ist hingegen nach wie vor ein Mehrheitsrecht und erfolgt dementsprechend selten.

Grafik: Frauenanteil im Nationalrat



Die Zusammensetzung des Nationalrats entspricht nicht der Struktur der österreichischen Bevölkerung. Frauen sind weit unterrepräsentiert. (Vgl. Kapitel „Benachteiligung, Bevorzugung, Gleichberechtigung“, S. 175 ff.)

Die Landtage

Die parlamentarischen Systeme der Länder tragen ähnliche Züge wie im Bund. Die Landtage werden generell für eine Legislaturperiode von fünf Jahren gewählt (mit Ausnahme von Oberösterreich, wo sechs Jahre festgelegt wurden). Es gilt das Prinzip des freien Mandats; dennoch bilden die Klubs der im Landtag vertretenen Parteien wichtige, vorentscheidende Gremien. Gegenüber den Landesregierungen befinden sich die Landtage in einer schwachen Position: Die Gesetzgebung wird beherrscht von Vorlagen der Landesregierung. Hinsichtlich der Kontrolle der Landesregierung weisen die Länder unterschiedliche Niveaus auf: Nur in Salzburg (seit 1999), Tirol und Vorarlberg kann Regierungsmitgliedern vom Landtag mit einfa-

chem Mehrheitsbeschluss das Misstrauen ausgesprochen werden. Hingegen kann auch eine Minderheit von Abgeordneten in der Steiermark (19 von 56), seit 1999 auch in Salzburg (9 von 36) und in Tirol (10 von 36) Untersuchungsausschüsse einsetzen.

Eine Besonderheit der politischen Systeme der Länder stellt die Tatsache dar, dass nur in vier von neun Ländern (Vorarlberg und Wien, seit 1999 auch Salzburg und Tirol) die Landesregierung auf Grund freier Koalitionsbildung zwischen den Parteien zu Stande kommt. In den übrigen Ländern haben alle Landtagsparteien im Verhältnis zu ihrer Stärke einen landesverfassungsrechtlich gewährleisteten Anspruch auf Vertretung in der Landesregierung (so genannte Proporzregierungen). Ein solches System fördert

einerseits die Konsensorientierung zwischen den politischen Funktionsebenen; andererseits ist dadurch die Opposition schon rein zahlenmäßig nur schwach ausgeprägt. Aus den Landesregierungen ragt der vom Landtag mit einfacher Mehrheit zu wählende Landeshauptmann als Regierungschef und symbolischer „Landesvater“ heraus. Mit dem Ende absoluter Mehrheiten seit den 1980er-Jahren ist die Stellung der „Landesfürsten“ mittlerweile aber deutlich relativiert worden.

Der Gemeinderat

Auch in den Gemeinden stellt das „Gemeindeparlament“, der Gemeinderat, formal das oberste Beratungs- und Beschlussorgan dar; wenngleich er keine Gesetze beschließen, sondern lediglich Verordnungen erlassen kann. Darüber hinaus ist auch hier von einer faktischen Unterordnung unter die „Gemeinderregierung“, den Gemeindevorstand, auszugehen. Die Gemeindevorstände sind ebenfalls als „Proporzregierungen“ eingerichtet, und zwar bereits auf Grund bundesverfassungsrechtlicher Vorschrift (Art. 117 Abs. 5 B-VG). Besonders hervorzuheben ist der/die BürgermeisterIn, der/die nicht nur den Vorsitz im Gemeinderat innehat und den Gemeindehaushalt führt, sondern auch im übertragenen Wirkungsbereich gegenüber den Landes- und Bundesverwaltungsorganen das allein zuständige Gemeindeorgan ist. Die mittlerweile in sechs Bundesländern (Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg) eingeführte Direktwahl der BürgermeisterInnen hat deren politische Einflussmöglichkeiten noch zusätzlich erhöht.

Zusammenfassung

Politik ist in Österreich nicht auf eine Ebene oder „Arena“ beschränkt, sondern spielt sich in Bund, Ländern, Bezirken und Gemeinden ab, zwischen einer Vielfalt beteiligter staatlicher Organe und nicht staatlicher AkteurInnen. Die einzelnen Ebenen stehen miteinander in wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnissen; sie sind daher auf Kooperation angewiesen. Gleichzeitig ringen deren – politische wie bürokratische – RepräsentantInnen permanent um eine Bewahrung bzw. Ausweitung ihrer jeweiligen Kompetenzen und Ressourcen.

Auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene bestehen parlamentarische Systeme, die neben Gemeinsamkeiten auch spezifische Eigenheiten aufweisen. Der Bundes- und der Landesebene ist die Dominanz der Regierung gegenüber dem Parlament gemeinsam, auch im Bereich der Gesetzgebung als der zentralen Parlamentsfunktion. Die Kontrollfunktion wird vor allem von der Opposition wahrgenommen, weil diejenigen Parteien, die im Parlament die Mehrheit haben, auch die Regierung stellen und sie auch stützen. Ähnliches gilt auf Gemeindeebene für das Verhältnis zwischen Gemeindevorstand und Gemeinderat. Während auf Bundesebene die Regierung durch freie Koalitionsbildung zu Stande kommt, setzt sich die Landesregierung in fünf Ländern ebenso wie der Gemeindevorstand in allen Gemeinden nach der verhältnismäßigen Stärke der Parteien (Proporzprinzip) zusammen. Dadurch wird die Konsensbereitschaft zwischen den politischen Funktionsebenen gefördert; gleichzeitig können sich daraus Probleme hinsichtlich der Effizienz der Entscheidungsfindung ergeben.

Europäische Entwicklung



In einer Reihe europäischer Staaten (u. a. Großbritannien, Italien, Spanien) hat im Laufe der 1990er-Jahre ein Umbau der staatlichen Strukturen stattgefunden. Prozesse der Dezentralisierung, Regionalisierung und Föderalisierung wurden in Gang gesetzt, um öffentliche Aufgaben effizienter zu erledigen und der Kritik an der mangelnden demokratischen Legitimation der Politik Rechnung zu tragen. Gleichzeitig haben die wachsenden Kompetenzen der Europäischen Union (EU) die regionale Betroffenheit durch die europäische Politik erhöht (z. B. in den Bereichen Verkehr, Grundverkehr und Landwirtschaft). Der neu entstandene Wirtschaftsraum setzt heimische Unternehmen einem verschärften Wettbewerbsdruck aus. Gleichzeitig ergeben sich jedoch zusätzliche Fördermöglichkeiten für Projekte im Rahmen der EU-Regional- und Strukturpolitik, die von den Regionen genutzt werden können, um ihre finanziellen Spielräume gegenüber den Zentralstellen auszuweiten.

Die zunehmende europäische Integration hat eine Gegenbewegung ausgelöst, die traditionelle, historisch verwurzelte Kulturräume und heimatliche Identitäten zu bewahren sowie Subsidiarität und BürgerInnennähe zu fördern sucht.

Auf der europäischen Ebene können regionale Interessen direkt vor allem im (→) Ausschuss der Regionen (AdR) vorgebracht werden. Österreich ist darin mit 12 (von 222) Mitgliedern vertreten, darunter den neun Landeshauptleuten sowie drei vom Städte- und Gemeindebund vorgeschlagenen Mitgliedern. Der Ausschuss der Regionen hat gegenüber den übrigen EU-Organen jedoch lediglich beratenden Status, was seine Einflussmöglichkeiten beschränkt. Dazu kommt, dass der Ausschuss der Regionen eine sehr heterogene Zusammensetzung aufweist – von den MinisterpräsidentInnen der großen deutschen Bundesländer bis zu den BürgermeisterInnen griechischer Kleinstädte –, wodurch die Entscheidungsfindung erschwert wird.