

Franz Fallend/Armin Mühlböck/Elisabeth Wolfgruber

Die österreichische Gemeinde

Fundament oder „Restgröße“ im Mehrebenensystem von Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union?

Der Stellenwert kommunaler bzw. lokaler Politik ist nicht einfach festzumachen: Einerseits ist in den europäischen Staaten besonders seit den 1970er Jahren das öffentliche Bewusstsein gewachsen, dass gerade „vor Ort“ grundlegende Entscheidungen über die Lebensumstände der dort ansässigen Menschen getroffen werden. Manche AutorInnen sehen die Gemeinden sogar als Stätten, die als „Schule der Demokratie“ wirken können und sollen. Hier werde Politik noch direkt erlebt; hier könne sie vermutlich noch am ehesten beeinflusst werden. Andererseits findet sich in der wissenschaftlichen Literatur, z.B. für die Bundesrepublik Deutschland, auch die Feststellung, dass die Erfüllung staatlicher Aufgaben im Laufe der Nachkriegszeit faktisch immer stärker zentralisiert worden sei, mit entsprechend verringerten Entscheidungs- und Handlungsspielräumen für die unterste staatliche Ebene.¹ Unbestritten ist jedoch, dass sich in den frühen 1980er Jahren in ganz Europa, vor allem bedingt durch die steigenden Budgetdefizite und die damit einhergehenden Finanzierungsprobleme bei staatlichen Leistungen, ein Trend in Richtung Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben bis hinunter auf die lokale Ebene bemerkbar machte.

Europa: Trend zu Dezentralisierung

Stellung, Aufgaben und innere Organisation der Gemeinden in Österreich

Der Bundesstaat Österreich ist in neun selbstständige Länder gegliedert – die Bundeshauptstadt Wien ist zugleich Bundesland und Gemeinde mit eigenem Statut (Stadtrecht). Die restlichen acht Bundesländer sind in Gemeinden unterteilt, wobei die Länder bei der Gliederung des Landesgebietes in Gemeinden weit gehend frei sind. Die einzelnen Gemeinden haben – ausgenommen die in der Gemeindeverfassungsnovelle von 1962 genannten Statutargemeinden – keine Bestandsgarantie. Von Gemeindezusammenle-

gungen erhoffte man sich eine Steigerung der wirtschaftlichen Leistungskraft und der administrativen Effizienz der Gemeinden. In der Folge senkten Kommunalstrukturereformen die Zahl der Gemeinden von 3.998 (1960) auf 2.665 (1970). Mit 1. Jänner 2000 gibt es 2.359 Gemeinden in Österreich, Wien mit eingeschlossen. Ein Viertel der österreichischen Gemeinden hat bis zu 1.000 und drei Viertel bis zu 2.500 EinwohnerInnen. Österreich ist daher geprägt von der Klein- und Mittelgemeinde.

Historische Entwicklung der Gemeindeselbstverwaltung²

Von der Revolution zur Dezemberverfassung 1867

Die „autonome Gemeinde“ ist eine Errungenschaft der bürgerlichen Revolution von 1848: Die Forderung der Bürgerschaft nach politischer Mitbestimmung schlug sich in der oktroyierten Reichsverfassung vom 4. März 1849 nieder, und auf dieser Grundlage wurde am 17. März 1849 das Provisorische Gemeindegesetz erlassen, das in Artikel I verlaublich: „Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde.“ Nach Rückschlägen in der Zeit des Neoabsolutismus gelang mit dem Reichsgemeindegesetz vom 5. März 1862 der endgültige Durchbruch zur Gemeindeautonomie. Das Reichsgemeindegesetz 1862 griff auf die 1849 formulierten Grundsätze zurück, fixierte die periodische Wahl von Vertretungsorganen der Gemeinde und unterschied einen selbstständigen sowie übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden, wobei der Katalog der Angelegenheiten, die jedenfalls selbstständig von den Gemeinden zu besorgen waren, bis heute im Wesentlichen gleich geblieben ist. Im Bereich des Gemeinderechts lag die Grundsatzgesetzgebung beim Reichsrat und die Ausführungsgesetzgebung bei den Landtagen. Die Dezemberverfassung von 1867 entzog dem Reichsrat die Grundsatzgesetzgebung in Gemeindeangelegenheiten. Dies öffnete Tür und Tor für die Aushöhlung der Gemeindeselbstverwaltung, indem die Länder den Umfang des selbstständigen Wirkungskreises der Gemeinden nach und nach reduzierten und Einflussmöglichkeiten der staatlichen Aufsichtsbehörden erweiterten.

Erste Republik und „Anschluss“

Die Erste Republik brachte hier wenig Veränderung, allerdings wurde in den Art. 115 bis 120 B-VG (Bundes-Verfassungsgesetz) die Stellung der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper verfassungsrechtlich festgeschrieben und 1925 eine Reihe der im Reichsgemeindegesetz von 1862 formulierten Grundsätze unter Verfassungsschutz gestellt. Massive Einschnitte erfuhr die Gemeindeselbstverwaltung in Österreich schließlich in den 1930er Jahren: Mit der Abschaffung der Demokratie und der Errichtung des autoritären Ständestaates wurde 1934 die Gemeindeselbstverwaltung auf eine neue verfassungsrechtliche Grundlage gestellt. Der „Anschluss“ Österreichs an das Dritte Reich brachte mit Wirkung 1. Oktober 1938 die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 nach Österreich und setzte mit einem Schlag 20 Gemeindeordnungen und Stadtrechte außer Kraft. Die deutsche Gemeindeordnung war vom „Führerprinzip“ geprägt, wonach in Gemeindeangelegenheiten allein der Bürgermeister – vielfach gleichzeitig der örtliche NSDAP-Leiter – zu entscheiden hatte.

1962: Gemeinde- verfassungsnovelle

Mit der Wiedererrichtung der Republik Österreich 1945 wurde auch das österreichische Gemeinderecht wiederhergestellt. Das vorläufige Gemeindegesetz von 1945 setzte dabei Gemeinderechtsvorschriften aus den verschiedensten Zeiträumen von 1862 bis 1938 wieder in Kraft, was zu einer enormen Zersplitterung und Unübersichtlichkeit führte – ein Zustand, der erst mit der Gemeindeverfassungsnovelle von 1962 beendet werden sollte. Zuvor jedoch wurde 1948 das Finanz-Verfassungsgesetz beschlossen, das die Gemeinden – als Träger eigener Aufgaben – mit eigenen, ausschließlichen Gemeindeabgaben ausstattete. Die Gemeindeverfassungsnovelle von 1962, die wesentlich auf Forderungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes zurückgeht, fasste die Grundsätze der Gemeindeselbstverwaltung neu. Auf ihrer Grundlage erließen die Landesgesetzgeber mit Wirkung vom 31. Dezember 1965 neue

Stadtrechte und Gemeindeordnungen bzw. passten die bestehenden den neuen Anforderungen an. In der Folge kam es zwischen 1974 und 1994 zu mehreren Novellen der Bundesverfassung, die die Gemeindeautonomie bzw. das Gemeinderecht berührten. Hervorzuheben sind hier die Neuregelung der Gemeindeverbände (1984), die Ratifizierung der Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung (1988), die ausdrückliche Benennung des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes als Interessenvertretungen der Gemeinden und Städte (1988), die Ermächtigung des Landesgesetzgebers, per Landesverfassungsgesetz die Bürgermeisterdirektwahl einzuführen (1994), und im Zuge des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union gesetzte Maßnahmen, so beispielsweise das Vorschlagsrecht der Gemeinden für Mitglieder in den Ausschuss der Regionen, diverse Mitwirkungsrechte bei allen Vorhaben im Rahmen der EU und das Kommunalwahlrecht für EU-BürgerInnen. Trotz jüngster Dynamik bleibt als Fazit festzuhalten: Die Entwicklung der Gemeindegeldverwaltung liest sich als schleppende Realisierung eines Autonomiebekenntnisses, das zwar bereits Mitte des 19. Jahrhunderts verfassungsrechtlich festgeschrieben wurde, dessen Verwirklichung jedoch durch historische Ereignisse und Widerstände der Länder und des Bundes torpediert wurde.

Aufgaben der Gemeinden

Formal gesehen sind alle Gemeinden mit gleichen Rechten und Pflichten ausgestattet (Prinzip der Einheitsgemeinde). In der Realität unterscheiden sich die Aufgaben, die sie zu erledigen haben, und auch die rechtlichen, wirtschaftlichen und sonstigen Instrumente, die ihnen dafür zur Verfügung stehen, aber erheblich – je nach geographischer Lage, wirtschaftlicher und sozialer Struktur sowie Größe der betrachteten Gemeinde. Eine Besonderheit stellen außerdem Statutarstädte dar, die neben Gemeindeaufgaben auch Bezirksverwaltungsaufgaben erfüllen.³

Das B-VG weist den Gemeinden als Selbstverwaltungskörper sowohl eigene als auch übertragene Aufgaben zu. In den eigenen Wirkungsbereich, in dem sie „autonom“, d.h. weisungsfrei handeln können, fallen „alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden“ (Art. 118 Abs. 2 B-VG). In hoheitlicher Form, d.h. durch staatliche Anordnung (Bescheide, Verordnungen), handeln die Gemeinden vor allem in den Bereichen der Sicherheits-, Gesundheits-, Sittlichkeits-, Veranstaltungs-, Markt-, Straßen-, Flurschutz-, Bau- und Feuerpolizei, der Verwaltung gemeindlicher Verkehrsflächen und der örtlichen Raumplanung. Im so genannten übertragenen Wirkungsbereich hat jede Gemeinde auf Grund von Bundes- oder Landesgesetzen Vollziehungsaufgaben zu erledigen, und es gibt kaum Gesetze, die ohne eine derartige Mitwirkung der Gemeinden auskommen. Das System ist analog der mittelbaren Bundesverwaltung gestaltet: Der/die BürgermeisterIn wird dabei funktionell als Bundes- bzw. Landesorgan tätig und ist an Weisungen der übergeordneten Organe gebunden. Zur Erledigung der öffentlichen Aufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungsbereich stehen den österreichischen Gemeinden (ohne Wien) 77.575 MitarbeiterInnen zur Verfügung. Gemessen am Gesamtpersonalstand (525.075) im öffentlichen Sektor macht der Anteil dieser Gemeindebediensteten somit ca. 15 Prozent aus⁴.

Wirkungsbereich der Gemeinden

Wirtschaftliche Aktivitäten und finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden

Zum eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden gehören auch diejenigen Aufgaben, die sie – im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten, zum Teil ohne gesetzlich dazu verpflichtet zu sein – als selbstständige Wirtschaftskörper erledigen. Demnach ist es ihnen

EINNAHMEN UND AUSGABEN EINER GEMEINDE (AM BEISPIEL DER SALZBURGER GEMEINDE VIGAUN)

Eine Darstellung der Gesamteinnahmen und -ausgaben der Gemeinden gibt nur wenig Aufschluss über den finanziellen Handlungsspielraum der lokalen Ebene. Um die Möglichkeiten eigenverantwortlicher Einnahmen- und Ausgabengestaltung auf lokaler Ebene festzustellen und das tatsächliche Ausmaß an kommunaler „Selbstverwaltung“ zu bestimmen, soll als Beispiel die Gebarung¹ der Gemeinde Vigaun im Bundesland Salzburg (1.813 Einwohner) näher vorgestellt werden.

Die Einnahmen des ordentlichen Haushaltes und die Gesamtausgaben der Gemeinde Vigaun setzten sich für das Jahr 1998 wie folgt zusammen:

GEMEINDE VIGAUN – ORDENTLICHER HAUSHALT 1998 (VORANSCHLAG)

| Einnahmen des ordentlichen Haushalts 1998 | Steueraufkommen der EinwohnerInnen und Betriebe | Anteil der Gemeinde an Bundessteuern und Abgaben | Erlöse aus Dienstleistungen | Sonstige Einnahmen | GESAMT |
|---|--|---|---|---|-------------------|
| | 6.018.000 | 12.682.000 | 6.403.000 | 2.397.000 | 27.500.000 |
| | Grundsteuer und Lohnsummensteuer Getränkesteuer etc. | Einkommenssteuer Grunderwerbssteuer KFZ-Steuer Mineralölsteuer etc. | Wassergebühren Kanalgebühren Müllgebühren etc. | Meldezettel Kindergarten Zinsen etc. | |
| Gesamtausgaben 1998 | | | | | 27.500.000 |

Nur etwa die Hälfte ihrer Einnahmen konnte die Gemeinde Vigaun aus eigenen Steuern, Abgaben und Gebühren aufbringen; sie ist also bei der Finanzierung ihres Haushaltes wesentlich von Transferleistungen abhängig. Weit über 12 Millionen Schilling (46 Prozent der Einnahmen) fließen im Rahmen des Finanzausgleichs vom Bund in die Gemeindekasse.

Um den finanziellen Handlungsspielraum einer Gemeinde festzuhalten, ist aber nicht lediglich der Anteil der Transferleistungen vom Bund an den ordentlichen Einnahmen bedeutend. Darüber hinaus ist das Ausmaß an Zweckzuweisungen zu berücksichtigen (d.h. der für bestimmte Ausgaben gedachten finanziellen Zuweisungen der Länder an die Gemeinden), die eine eigenverantwortliche Ausgabengestaltung der Gemeinden zusätzlich einschränken können. Der außerordentliche Haushalt der Gemeinde Vigaun ergibt für das Jahr 1995 folgendes Bild:

¹ Die sog. Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) räumt den Gemeinden die Möglichkeit ein, ihren Haushalt in einen ordentlichen und außerordentlichen Teil zu gliedern. Da nicht alle Gemeinden davon Gebrauch machen, ist eine vergleichende Darstellung derselben nur schwer möglich. Zudem zeigt die Praxis, dass in den verschiedenen Gemeinden eine einheitliche Erfassung von bestimmten Budgetposten als ordentliche und außerordentlichen Einnahmen bzw. Ausgaben nicht gewährleistet erscheint. Generell gilt aber, dass nur solche Ausgaben als außerordentlich zu behandeln sind, die „der Art nach lediglich vereinzelt vorkommen oder der Höhe nach den normalen Rahmen erheblich überschreiten“ und „ganz oder teilweise durch außerordentliche Einnahmen – als Beispiele dafür sind Kreditaufnahmen, Einnahmen aus Vermögensveräußerungen sowie Entnahmen aus Rücklagen, /.../, genannt – gedeckt werden sollen.“ (Hüttner/Pilz 1996, S. 20f.)

| GEMEINDE VIGAUN – AUSSERORDENTLICHER HAUSHALT 1995 (VORANSCHLAG) | | | | |
|---|------------------------------------|---------------|------------------------|--|
| | Handlungs-gegenstand | Kosten | Finanzierung | |
| Handlungs-gegenstand | 1. Schulhausumbau | 6.000.000 | 6.000.000 | Gemeindeausgleichsfonds |
| | 2. Kindergarten-umbau | 1.000.000 | 500.000 500.000 | Gemeindeausgleichsfonds Zuführung v. ordentl. Haushalt |
| | 3. Straßenbau | 500.000 | 500.000 | Zuführung v. ordentl. Haushalt |
| | 4. Parkplatz | 1.500.000 | 500.000 1.000.000 | Gemeindeausgleichsfonds Zuführung v. ordentl. Haushalt |
| | 5. Altersheim | 500.000 | 500.000 | Zuführung v. ordentl. Haushalt |
| | 6. Wasserleitung | 500.000 | 500.000 | Zuführung v. ordentl. Haushalt |
| | 7. Kanalbau | 2.500.000 | 1.000.000 1.500.000 | Rücklagenzufuhr Interessentenbeiträge |
| Gesamtkosten | | 12.500.000 | 12.500.000 | |
| Gesamt-finanzierung | Gemeindeausgleichsfonds | 7.000.000 | | |
| | Zuführung v. ordentlichen Haushalt | 3.000.000 | | |
| | Rücklagenzufuhr | 1.000.000 | | |
| | Interessentenbeiträge | 1.500.000 | | |

Die Darstellung zeigt, dass die Durchführung von großen Projekten – im Jahre 1995 hatte die Gemeinde Vigaun den Umbau des Schulgebäudes und des Kindergartens sowie die Errichtung eines Parkplatzes veranschlagt – wesentlich von den Zweckförderungen des Landes (hier aus dem Gemeindeausgleichsfonds) abhängig war. Gemessen am Gesamtfinanzierungsbetrag für die außerordentlichen Ausgaben der Gemeinde Vigaun im Jahre 1995 betragen die gebundenen finanziellen Zuweisungen des Landes Salzburg 56 Prozent.

Quelle: Billinger, Günter: Kommunalpolitik und Gemeindedemokratie. Diplomarbeit an der Universität Salzburg 1999.

erlaubt, „Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbstständig zu führen und Abgaben auszuschreiben“ (Art 116 Abs. 2 B-VG). In der Praxis übernehmen Gemeinden wichtige Aufgaben der allgemeinen Daseinsvorsorge, z.B. die Einrichtung bzw. den Bau von Straßen und Brücken, Kindergärten, Pflichtschulen, Krankenhäusern, Feuerwehrhäusern, Theatern und sonstigen Veranstaltungsgebäuden, Sportanlagen und Friedhöfen, Unterhaltung von Bussen und Straßenbahnen, Einrichtungen der Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung sowie der Energieversorgung, Alten- und Sozialhilfe. 1994 gaben die Gemeinden (ohne Wien) über 40 Mrd. öS für öffentliche Investitionen (einschließlich Förderungen) aus und trugen damit mehr als ein Viertel des Gesamtaufwandes.⁵

**Wirtschaftliche
Aktivitäten oft
beschränkt**

Die wirtschaftlichen Aktivitäten der Gemeinden unterliegen jedoch vielfachen, nicht zuletzt finanziellen, Beschränkungen. Zunächst haben sie den Aufwand für ihre Tätigkeit im eigenen und im übertragenen Wirkungsbereich selbst zu tragen. Bei ihren wirtschaftlichen Aktivitäten sind sie an die entsprechenden Rechtsvorschriften (Gesetze, Verordnungen) des Bundes und des jeweiligen Landes gebunden und unterliegen der Rechtmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitskontrolle der jeweiligen Organe der Gemeindeaufsicht. Die – von den jeweiligen Landtagen zu beschließenden – Gemeindeordnungen und Stadtrechte sehen oft Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit vor, indem sie auf die „Leistungsfähigkeit“ der Gemeinden, das Vorhandensein „öffentlicher Interessen“ oder den „voraussichtlichen Bedarf“ der GemeindegängerInnen abstellen. Weitere Beschränkungen ergeben sich aus den jeweiligen Raumordnungsgesetzen der Länder, die je nach Bundesland unterschiedlich „dichte“ Regelungen bzw. Vorgaben für die örtliche Raumplanung (in Gestalt von Flächenwidmungsplänen) enthalten. Die Gemeinden sind in den einzelnen Ländern auch in ganz unterschiedlichem Maße an der regionalen Planung, z.B. der Erstellung von regionalen Entwicklungskonzepten, beteiligt. GemeindevertreterInnen beklagen häufig die „Planungswut“, die Bund bzw. Länder bisweilen in der Raumplanung ergreift.⁶

**Einnahme-
quellen der
Gemeinden**

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigen die Gemeinden Einnahmen. Sie finanzieren sich im Wesentlichen aus drei verschiedenen Einnahmequellen: eigene Steuereinnahmen, Finanzausweisungen von Bund und Ländern sowie Gebühren und Beiträge für Leistungen, die sie erbringen. Einen großen Teil ihrer Einnahmen beziehen die Gemeinden aus dem Finanzausgleich, der auf einem einfachen, vom Nationalrat mit absoluter Mehrheit zu beschließenden Bundesgesetz beruht. Dabei ist zwar grundsätzlich auf die Leistungsfähigkeit der Gemeinden Bedacht zu nehmen. Aus Sicht der kommunalen Interessenvertretungen halten sich Bund und Länder bei den Finanzausgleichsverhandlungen allerdings in der Praxis kaum daran.⁷ Im langjährigen Durchschnitt verteilen sich die Gesamteinnahmen aus dem Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften wie folgt: Bund ca. 57 Prozent, Länder (ohne Wien) ca. 21 Prozent, Wien ca. 10 Prozent, Gemeinden (ohne Wien) 12 Prozent. Der Gemeindeanteil am Gesamtabgabenertrag differiert in den einzelnen Gemeinden allerdings sehr stark: In Industrie- und Fremdenverkehrsgemeinden haben die gemeindeeigenen Abgaben einen Anteil von 60 Prozent und mehr, kleine und mittlere Gemeinden im ländlichen Raum sind hingegen viel mehr – oft bis zu 70 Prozent und darüber hinaus – auf Ertragsanteile aus dem Steuerverbund angewiesen. Dementsprechend spielen die Finanzausweisungen, die allerdings zum Teil zweckgebunden sind, als Ausgleichsinstrumente zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gebietskörperschaften insbesondere für die Gemeinden eine bedeutende Rolle.⁸ Die größeren Gemeinden, also insbesondere die Städte, sind auf Grund des so genannten abgestuften Bevölkerungsschlüssels, der bei der Berechnung der Überweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs zu Grunde gelegt wird, gegenüber kleineren Gemeinden bevorzugt. Die in der Volkszählung ermittelte Bevölkerungszahl wird dabei

bei Gemeinden bis 10.000 EinwohnerInnen mit dem Faktor 1,33, bei Gemeinden bis 20.000 EinwohnerInnen mit dem Faktor 1,66, bei Gemeinden bis 50.000 EinwohnerInnen mit 2 und bei allen noch größeren Gemeinden mit 2,33 vervielfacht.⁹

Um die eigene Finanzschwäche zu kompensieren bzw. um größere Aufgaben zu erfüllen, können durch Gesetz (also durch den jeweiligen Landtag), auf der Grundlage freiwilliger Vereinbarungen zwischen Gemeinden einer Region, zur gemeinsamen Besorgung einzelner Aufgaben Gemeindeverbände oder Verwaltungsgemeinschaften gegründet werden. Gemeindeverbände besitzen Rechtspersönlichkeit, d.h. sie sind mit eigenen Organen und Kompetenzen ausgestattet (es gibt sie z.B. für Wasserversorgung, Abfallbeseitigung oder Sozialhilfe). Verwaltungsgemeinschaften, die über keine Rechtspersönlichkeit verfügen, stellen hingegen lediglich administrative Hilfseinrichtungen dar (sie werden z.B. zum gemeinsamen Betrieb eines Gemeindeamtes oder der Errichtung von Wasserleitungen gebildet). 1981 bestanden 306 solcher Zusammenschlüsse, die ca. 60 Prozent aller Gemeinden umfassten.¹⁰

Gemeindeverbände sollen Finanzschwäche kompensieren

Organe der Gemeinden

Die Einrichtung der Gemeindeorgane fällt in die Kompetenz der Länder. Diese haben nach Art. 117 Abs. 1 B-VG als „Mindestorgane“ Gemeinderat, Gemeindevorstand und BürgermeisterIn vorzusehen¹¹. Der Landesgesetzgeber kann aber darüber hinaus noch weitere Organe einrichten. Zur Besorgung der Aufgaben in „Städten mit eigenem Statut“ sind im Allgemeinen der Gemeinde- oder Stadtrat, der Stadtsenat, der/die BürgermeisterIn und der Magistrat vorgesehen.

Die Mitglieder des Gemeinderats (je nach Einwohnerzahl zwischen 7 und 39 Mitglieder) werden unmittelbar von den wahlberechtigten GemeindebürgerInnen (österreichische StaatsbürgerInnen und EU-BürgerInnen, die in der Gemeinde den Hauptwohnsitz haben – Art. 6 Abs. 3 B-VG) nach den näheren Bestimmungen der jeweiligen Gemeindegewahlordnung (Landesrecht) auf vier bis sechs Jahre gewählt. Die Gemeindegewahlordnungen sehen im Wesentlichen ein Listenwahlrecht vor. In den letzten Jahren wurde in einigen Bundesländern (Burgenland, Oberösterreich, Vorarlberg) durch die Einführung von Vorzugsstimmen versucht, die Einflussnahme des Wählers bzw. der Wählerin auf die

Gemeinderat

| FINANZAUSGLEICH (FAG) 1993 UND 1997 – GESAMTEINNAHMEN DER GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN AUS DEM FAG | | | | | | |
|--|----------------|------------|------------|----------------|------------|--------------|
| Gebietskörperschaft | 1993 | | | 1997 | | |
| | Mio. ÖS | % | 1993 =100 | Mio. ÖS | % | 1993 =100 |
| Bund | 327.667 | 55,9 | 100 | 407.124 | 56,9 | 124,2 |
| Länder ohne Wien | 131.293 | 22,4 | 100 | 159.003 | 22,2 | 121,1 |
| Wien | 56.407 | 9,6 | 100 | 68.998 | 9,6 | 122,3 |
| Gemeindeverbände | 1.697 | 0,3 | 100 | 2.505 | 0,3 | 147,6 |
| Gemeinden ohne Wien | 69.002 | 11,8 | 100 | 79.158 | 11,1 | 114,7 |
| Überweisungsdifferenzen | -189 | 0 | - | -696 | -0,1 | 368,3 |
| Gesamt | 585.877 | 100 | 100 | 716.092 | 100 | 122,2 |

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt. 2000, S. 445

FINANZAUSGLEICH 2000: TAUZIEHEN UM DEN STEUERKUCHEN

Die Grundsätze über die finanzielle Ausstattung der Gemeinden sind im Finanz-Verfassungsgesetz 1948 und im jeweils – über mehrere Jahre – gültigen und vom Nationalrat beschlossenen Finanzausgleichsgesetz geregelt. Letzteres normiert im Detail die Verteilung der Besteuerungsrechte und der Abgabenerträge auf Bund, Länder und eben die Gemeinden.

Am 25. April 2000 traten VertreterInnen des Bundes, der Länder und Gemeinden erstmals zusammen, um den neuen Finanzausgleich für die Jahre 2001 bis 2004 zu verhandeln. Die Dimensionen dabei sind beeindruckend: Es ging um weit mehr als 500 Milliarden Schilling. Das von der Bundesregierung vorgegebene Ziel eines „Nulldefizits“ bis Ende 2002 bedeutete für das Jahr 2001 90 Milliarden Schilling und für das Jahr 2002 101 Milliarden Schilling an Konsolidierungsbedarf. Ein bedeutender Teil davon soll jeweils ausgabenseitig und derart über Maßnahmen im Bereich des Finanzausgleichs aufgebracht werden. Der Sparkurs trifft neben den Ländern auch die Gemeinden.

Vor allem ein Vorhaben der Regierung hat die Gemüter erhitzt: Im Abschnitt des ÖVP/FPÖ-Regierungsübereinkommens über die „Stärkung des Wirtschaftsstandortes Österreich“ heißt es, dass „zur Stärkung der Finanzkraft des ländlichen Raumes /.../ die Bundesregierung zu Gunsten der kleinen Gemeinden bei den nächsten Finanzausgleichsverhandlungen für eine Reform des abgestuften Bevölkerungsschlüssels eintreten“ wird. Konkret hieß das, dass vor allem der durch Klein- und Mittelgemeinden geprägte ländliche Raum zu Lasten der größeren Gemeinden und Städte etwa zwei Milliarden Schilling mehr als bisher zugesprochen erhalten sollte.

Die geplanten Maßnahmen der Bundesregierung zur Revision des horizontalen Finanzausgleichs entzweiten die österreichischen Gemeinden und verhinderten so ein geschlossenes Auftreten gegenüber Bund und Ländern. Wenig überraschend stellten sich die kleinen und mittleren Gemeinden (in den Verhandlungen vertreten durch den ÖVP-dominierten Gemeindebund) hinter die Bundesregierung. Die größeren Gemeinden und vor allem Städte hingegen (in den Verhandlungen vertreten durch den SPÖ-dominierten Städtebund) sprachen sich vehement für die Beibehaltung des bislang angewendeten Verteilungsschlüssels aus. Sie befürchteten Ein-

nahmenausfälle in der Größenordnung von bis zu sieben Milliarden Schilling.

Hinzu kommt, dass die Haushalte aller Gemeinden, der großen wie kleinen, durch den nur teilweise ersetzten Wegfall der Getränkesteuer und Anzeigen- sowie Werbesteuer ohnedies schwer belastet wurden. Auch die Reduktion der Zivildienstplätze kann sich auf die Finanzierung der gemeindeeigenen Spitäler, das Rettungswesen und andere lokale Sozialeinrichtungen auswirken.

Die Ausgangssituation ließ jedenfalls lange, schwierige und heiße Gesprächsrunden erwarten. Verhandlungen bis Ende des Jahres 2000 wurden angenommen und sogar die Verlängerung der bislang gültigen Vereinbarungen zwischen Bund, Länder und Gemeinden (Finanzausgleichsgesetz 1997) nicht ausgeschlossen.

Überraschend schnell einigten sich dann jedoch Gemeindebund und Städtebund auf einen Kompromiss bei der Verteilung der Mittel aus dem Finanzausgleich. Die Verhandlungen mit dem Finanzminister und dem Finanzstaatssekretär konnten am 13. Oktober 2000 abgeschlossen werden.

Formal ließ man die Systematik des abgestuften Bevölkerungsschlüssels unangetastet. Man vereinbarte hingegen eine schrittweise Aufstockung des so genannten Sockelbetrages von derzeit 102,30 Schilling auf 1.000 Schilling pro EinwohnerIn bis zum Jahr 2004. Dieser Sockelbetrag bildet, gemeinsam mit dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel, die wesentliche Grundlage für die Zuweisung der Ertragsanteile an die Gemeinden aus den gemeinschaftlichen Einnahmen der öffentlichen Hand. Faktisch bedeutet das zum einen die Abflachung und damit Verminderung der Bedeutung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels. Zum anderen bringt diese umverteilend wirkende Maßnahme eine deutliche Besserstellung aller Gemeinden bis 10.000 EinwohnerInnen mit sich. Die Klein- und Mittelgemeinden werden so im Jahr 2000 in etwa 480 Millionen und bis zum Jahr 2004 in etwa 860 Millionen Schilling mehr zugewiesen bekommen. Nach Berechnungen des Bundesministeriums für Finanzen bringt die stufenweise Erhöhung des Sockelbetrags für die Jahre 2001 bis 2004 folgende Nettoauswirkungen pro EinwohnerIn mit sich:

| | | | |
|------------------|--|---------------------------------|------------------------------------|
| Jahr 2001 | Gemeinden bis 10.000 EW Gemeinden bis 20.000 EW | + ca. ÖS 110,- + ca. ÖS 9,- | pro EinwohnerIn pro EinwohnerIn |
| Jahr 2002 | Gemeinden bis 10.000 EW Gemeinden bis 20.000 EW | + ca. ÖS 140,- + ca. ÖS 11,- | pro EinwohnerIn pro EinwohnerIn |
| Jahr 2003 | Gemeinden bis 10.000 EW Gemeinden bis 20.000 EW | + ca. ÖS 170,- + ca. ÖS 14,- | pro EinwohnerIn pro EinwohnerIn |
| Jahr 2004 | Gemeinden bis 10.000 EW Gemeinden bis 20.000 EW | + ca. ÖS 200,- + ca. ÖS 16,- | pro EinwohnerIn pro EinwohnerIn |

EW = EinwohnerIn

Für die größeren Gemeinden und Städte sind verschiedene steuerliche „Abfederungsmaßnahmen“ vorgesehen. Insgesamt belastet die stufenweise Anhebung des Sockelbetrages die Gemeinden über 20.000 EinwohnerInnen – nach Berechnungen des Städtebundes – im Jahr 2001 jedoch mit ca. 310 Millionen Schilling. Dieser Betrag erhöht sich bis 2004 auf ca. 640 Millionen Schilling.

Im Hinblick auf die Budgetkonsolidierung haben sich darüber hinaus alle österreichischen Gemeinden, unabhängig von Bevölkerungszahlen und finanzieller Ausstattung, gegenüber der Bundesregierung verpflichtet, durch eine so genannte „stabilitätsorientierte Budgetpolitik“ ab 2001 und für die gesamte Periode des Finanzausgleichs keine Neuverschuldungen einzugehen. Vorübergehende Abweichungen bis zu 0,1 % des BIP sind zwar zulässig, insgesamt muss im Durchrechnungszeitraum 2001 bis 2004 aber ein Nulldefizit erreicht werden.

Nachdem die Verhandlungen zwischen Finanzministerium und den Interessenvertretungen der Gemeinden abgeschlossen waren, hatten sich auch die Landeshauptleute am 16. Oktober 2000 darauf geeinigt, einen „Solidarbeitrag“ in der Höhe von 29,5 Milliarden Schilling zur Erreichung eines Nulldefizits leisten zu wollen. Dieser Betrag entsprach weitgehend der 30-Milliarden-Schilling-Forderung der Bundesregierung. Inwieweit durch die sich daraus zwangsweise ergebenden Einsparungen der Bundesländer auch die Gemeinden belastet werden, wird die Zukunft zeigen.

Quellen: Der Standard v. 12.4.2000, 21.4.2000, 6.7.2000, 24.7.2000, 8.8.2000, 9.8.2000, 14.10.2000, 17.10.2000
www.staedtebund.at, www.gemeindebund.at, www.austria.gv.at
Kommunal. 6/2000, 7 und 8/2000, 9/2000, 10/2000, 11/2000 und 12/2000 (Fachmagazin für Österreichs Gemeinden. Offizielles Organ des Österreichischen Gemeindebundes)

Wahlvorschläge zu erhöhen. Nach Art. 117 Abs. 5 B-VG haben alle Wahlparteien, die mindestens ein Mandat erhalten haben, nach Maßgabe ihrer Stärke Anspruch auf Vertretung im Gemeinderat. Nach Berechnungen von Neuhofer gibt es in Österreich ca. 40.000 GemeinderätInnen, von denen ca. 22.000 auf ÖVP-Listen und ca. 13.000 auf SPÖ-Listen gewählt wurden.¹² Der Gemeinderat ist das formal oberste Beratungs- und Beschlussorgan der Gemeinde, dem der/die BürgermeisterIn und alle weiteren Gemeindeorgane im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde verantwortlich sind (Art. 118 Abs. 5 B-VG). Der Gemeinderat ist keine gesetzgebende Körperschaft, hat jedoch das Recht, Verordnungen zu erlassen. Während in Städten mit eigenem Statut in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs nur besonders wichtige Angelegenheiten der Beratung und Beschlussfassung durch den Gemeinderat vorbehalten sind, sind in den übrigen Gemeinden die lokalen Parlamente grundsätzlich für alle Entscheidungen zuständig. In Städten mit eigenem Statut kommt diese Generalkompetenz den Stadtse-naten, also den lokalen Regierungen, zu.

Für die Zusammensetzung des Gemeindevorstandes, des lokalen Exekutivorgans, ist verfassungsmäßig (Art. 117 Abs. 5 B-VG) der Proporz festgeschrieben. Alle Parteien sind nach ihrem Stärkeverhältnis im Gemeinderat in der Gemeinderegierung vertreten. Deren Mitglieder werden von den GemeinderätInnen aus ihren Reihen gewählt. Ihr genauer Aufgabenbereich wird durch die jeweiligen Gemeindeordnungen der Länder festgelegt.¹³

BürgermeisterIn

Die BürgermeisterInnen haben sowohl formal als auch faktisch eine dominierende Rolle im politischen Prozess auf lokaler Ebene inne. Nach den kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen führen sie den Vorsitz im Gemeinderat und im Gemeindevorstand. Die BürgermeisterInnen sind die Chefs der Gemeindeadministration und vollziehen die Beschlüsse der lokalen Kollegialorgane. Sie führen den Gemeindehaushalt, vertreten die Gemeinde nach außen und sind im übertragenen Wirkungsbereich bei der Besorgung staatlicher Aufgaben des Bundes und des Landes die allein zuständigen Gemeindeorgane. Soweit nicht eine Direktwahl durch die GemeindebürgerInnen vorgesehen ist (zur Zeit in Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg) werden die BürgermeisterInnen grundsätzlich vom Gemeinderat gewählt. Der mit der Direktwahl verbundene „Personalisierungseffekt“ und der daraus ableitbare Anspruch, alle GemeindebürgerInnen über die Parteigrenzen hinweg zu vertreten, kann eine weitere Stärkung des Bürgermeisteramtes bedeuten.

In der Praxis folgt die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung häufig einem komplizierten Aushandlungsprozess zwischen lokalen parlamentarischen, exekutiven und administrativen Eliten, in den häufig örtliche Interessengruppen, unter anderem auch Bürgerinitiativen, und überörtliche Instanzen einbezogen sind. Nicht selten fallen grundlegende Richtungsentscheidungen überhaupt außerhalb der formalen kommunalen Organe. Dafür, dass der Gemeinderat die Gemeindepolitik steuert bzw. effektiv kontrolliert, gibt es wenig Anhaltspunkte. Vielmehr dürften Gemeindevorstände, BürgermeisterInnen und die LeiterInnen des Gemeindeamtes die kommunale Willensbildung und Entscheidungsfindung dominieren. Die primäre Funktion des Gemeinderats besteht darin, den Entscheidungsakt formell abzuschließen, wobei er sich auf Beschlussvorlagen stützt, die die Gemeindeverwaltung vorlegt.

Die Beziehung der Gemeinden zu Ländern, Bund und Europäischer Union

Politikverflechtung zwischen Gemeinden, Ländern und Bund

Eine vom Grundgedanken der Subsidiarität getragene, föderalistische Staatsorganisation kann nicht nur das Gefühl der Selbstbestimmung des/der Einzelnen fördern, sondern auch zu höherer Effizienz führen, indem die unterschiedlichen öffentlichen Aufgaben derjenigen staatlichen Ebene zugewiesen werden, die sie am besten erfüllt. In der Realität verhindert freilich das Eigeninteresse der politischen Führungen und ihrer Fachbürokratien auf allen Ebenen zumeist eine optimale, nach Effizienzkriterien erfolgende Kompetenzverteilung und damit gegebenenfalls auch eine Kompetenzverlagerung „nach unten“. In föderalen Systemen des Typs der Bundesrepublik Deutschland oder Österreichs kommt hinzu, dass den unterschiedlichen staatlichen Ebenen – im Gegensatz etwa zu den USA – nicht ganze öffentliche Aufgabenbereiche (z.B. Wirtschafts-, Sozial- oder Bildungspolitik) zugewiesen sind. Vielmehr erfüllen sie dort innerhalb der jeweiligen Aufgabenbereiche unterschiedliche Funktionen der Gesetzgebung bzw. der Vollziehung. Eine derartige Kompetenzstreuung erfordert, dass sich die beteiligten AkteureInnen miteinander koordinieren, sollen eine optimale Nutzung der vorhandenen Ressourcen und

PROPORZ

Der Begriff „Proporz“ zählt zu den schillerndsten Begriffen in der österreichischen Politik. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird damit die Praxis von Regierungsparteien bezeichnet, entsprechend ihrem jeweiligen politischen Stärkeverhältnis Posten im öffentlichen Dienst und im verstaatlichten Sektor der Wirtschaft an ParteigängerInnen sowie öffentliche Subventionen an parteinahe Einrichtungen zu vergeben.

Besonders in der unmittelbaren Nachkriegszeit wurde der Proporz im Rahmen der „Großen Koalition“ zwischen ÖVP und SPÖ zu einem prägenden Element der politischen Kultur der Eliten. „Nie wieder Bürgerkrieg“ war eine Lektion, die ÖVP und SPÖ aus den leidvollen Erfahrungen der Ersten Republik, die im Terror des nationalsozialistischen Regimes endete, gelernt hatten. Die Lehre aus diesen Erfahrungen von Parteienhader und Klassenkampf führte neben anderen Gründen (Erringung der Souveränität, Wiederaufbau) zu einer engen Zusammenarbeit der beiden großen Parteien. Die gegenseitige Skepsis blieb jedoch bestehen. Die Koalition und mit ihr der Proporz wurden so zu einem Instrument der gegenseitigen Kontrolle. Seit der wachsenden Kritik von Seiten der Medien und der politischen Opposition an ausufernder „Partei-buchwirtschaft“ und der Privatisierung verstaatlichter Unternehmen in den 1980er Jahren befindet sich die Praxis des Proporz jedoch auf dem Rückzug, wenngleich sie noch nicht ganz überwunden ist.

Darüber hinaus ist der Proporz auch ein charakteristisches institutionelles Merkmal der politischen Systeme auf Landes- wie auf Gemeindeebene, indem er die Parteienzusammensetzung der Landesregierungen bzw. der Gemeindevorstände bestimmt. In sieben Bundesländern (allen mit Ausnahme von Vorarlberg und Wien) schrieben die in den Anfangsjahren der Ersten Republik beschlossenen und in die Zweite Republik übernommenen Landesverfassungen vor, dass die Landesregierungen nach dem Stärkeverhältnis der im Landtag vertretenen Parteien zusammengesetzt sind. Dahinter stand die Überzeugung der führenden politischen EntscheidungsträgerInnen, den ökonomischen Wiederaufbau und die demokratische Entwicklung am besten mit vereinten Kräften bewerkstelligen zu können. Das so

genannte System der „Proporzregierung“ band die stärksten Parteien des Landes aneinander; keiner auf Grund ihrer Stärke anspruchsberechtigten Partei konnte die Regierungsbeteiligung verwehrt werden. Im Lauf der Zeit entwickelten sich auch in den Ländern die erwähnten allgemeinen Proporz-Mechanismen. Als in den 1980er Jahren die Regierungsparteien immer häufiger daran scheiterten, gemeinsame Regierungsprogramme zu erstellen, und die inneren Konflikte in einzelnen Landesregierungen ein effizientes Regieren zunehmend erschwerten, wuchs die mediale und die wissenschaftliche Kritik am System des „Zwangproporz“. 1998 ersetzten die Länder Salzburg und Tirol das System der Proporzregierung in ihren Landesverfassungen durch ein – in demokratischen Systemen übliches – System freier Mehrheits- bzw. Koalitionsbildung. Weitere Bundesländer dürften mittelfristig folgen.

Auch in den Gemeinden gilt das Prinzip der Proporzregierung, und zwar kraft bundesverfassungsrechtlicher Vorschrift. Laut Art. 117. Abs. 5 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) haben alle im Gemeinderat (dem „Gemeindeparlament“) vertretenen Parteien nach Maßgabe ihrer Stärke Anspruch auf Vertretung im Gemeindevorstand (der „Gemeinderegierung“). Die Gemeindeordnungen der einzelnen Länder sehen dafür entweder eine Wahl durch den gesamten Gemeinderat oder gleich eine Wahl durch die jeweils anspruchsberechtigte Partei vor (so genannte „Fraktionswahl“). Die anspruchsberechtigten Fraktionen können theoretisch auf die Nominierung von Gemeindevorstandsmitgliedern verzichten; das Nominierungsrecht geht dann auf den Gemeinderat über. Der/die BürgermeisterIn wird, sofern er/sie einer anspruchsberechtigten Fraktion angehört, auf deren Sitze im Gemeindevorstand angerechnet. Mit der Einführung der Bürgermeisterdirektwahl in mittlerweile sechs Bundesländern (Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg), die eine weitere Stärkung des bzw. der an sich schon mächtigen BürgermeisterIn mit sich gebracht hat, kann das gemeinsame Regieren in der Gemeinde-Proporzregierung noch zusätzlich erschwert werden.

Fallend/Mühlböck/Wolfgruber

„gute“ Lösungen erzielt werden. In dem Zusammenhang wurde in den 1970er Jahren, zunächst für den westdeutschen Bundesstaat, der Begriff der Politikverflechtung geprägt.¹⁴ Allgemein umschreibt dieser die Tatsache, dass in föderalistischen Systemen staatliche Aufgaben von den einzelnen Gebietskörperschaften nicht mehr in getrennter Zuständigkeit, sondern in Zusammenarbeit wahrgenommen werden.

**Gemeinden stark
von Bund und
Land abhängig**

Aufgrund ihrer beschränkten rechtlichen Kompetenzen und finanziellen Handlungsspielräume sind die österreichischen Gemeinden in ihren Entwicklungsmöglichkeiten stark von Initiativen und Programmen des jeweiligen Landes bzw. des Bundes abhängig, die wiederum in der Regel auf ganze Regionen und nicht auf einzelne Gemeinden abgestellt waren und sind. Bis zur Mitte der 1970er Jahre herrschte dabei eine traditionelle, mobilitätsorientierte Regionalpolitik (Wirtschaftsförderung) vor, die auf Wachstum und die Neuansiedlung von (insbesondere industriellen) Betrieben ausgerichtet war. Hingegen mangelte es an längerfristigen Entwicklungsprogrammen, die über Einzelprojektförderungen hinausgingen und auf die Schaffung „regionaler Milieus“ abzielten. Erst in den 1980er Jahren setzte sich in Wissenschaft und Politik ein neues Paradigma der Regionalpolitik durch, das endogene und innovative Strategien in den Vordergrund stellte. Das vorhandene regionale Potenzial (an Unternehmertum, Qualifikationen, Wissen etc.) sollte mobilisiert werden, insbesondere auch durch die Einbindung von regionalen und lokalen Akteuren.¹⁵

Gemeinden, Länder und Bund sind außerdem auf personeller Ebene eng miteinander verbunden. Das hat vor allem damit zu tun, dass kommunalpolitisches Engagement vielfach als Profilierungsmöglichkeit bzw. Sprungbrett für weiter gehende politische Tätigkeit gilt und in der Folge die Ämter trotz des politischen Aufstiegs in die Landtage, den Bundesrat oder den Nationalrat vielfach beibehalten werden. So gaben beispielsweise in einer Befragung knapp die Hälfte aller oberösterreichischen, steirischen und Vorarlberger Landtagsabgeordneten an, zusätzlich kommunalpolitische Funktionen oder Ämter auszuüben¹⁶; von den derzeit 64 Bundesratsmitgliedern kommen 45 aus der Kommunalpolitik – das entspricht immerhin einem Anteil von 70 Prozent –, wobei 25 nach wie vor kommunalpolitisch aktiv sind; im Nationalrat können mehr als die Hälfte der Abgeordneten auf „kommunalpolitische Wurzeln“ verweisen: 103 von 183 Abgeordneten übten vor ihrem Nationalratsmandat eine politische Funktion auf Gemeindeebene aus, aus 42 Lebensläufen der Abgeordneten geht außerdem hervor, dass die kommunalpolitische Tätigkeit trotz des Nationalratsmandats beibehalten wurde.¹⁷ Man könnte daraus den Schluss ziehen, dass Landtage, Bundes- und Nationalrat auch die Interessen der Gemeinden zu wahren bestrebt wären – dass dem nicht so war und ist, illustrierten die bisherigen Darstellungen, insbesondere die wechselhafte Geschichte der Gemeinde-selbstverwaltung, wo immer wieder Wege und Mittel gefunden wurden (und werden), diese auszuhöhlen bzw. zu untergraben.

Interessenvertretungen der Gemeinden

**Gemeindebund
und Städtebund**

Der österreichische Städtebund wurde, nachdem bereits seit 1887 (regelmäßige) so genannte „Städtetage“ stattfanden, noch in den letzten Jahren der österreichisch-ungarischen Monarchie am 24. September 1915 begründet. Die Gründung des österreichischen Gemeindebundes erfolgte in den ersten Jahren der Zweiten Republik am 16. November 1947. Beide Bünde sind vereinsrechtlich organisiert, die Mitgliedschaft ist freiwillig und es besteht die Möglichkeit einer Doppelmitgliedschaft. Ohne Ausnahme sind alle österreichischen Gemeinden entweder im Gemeindebund oder im Städtebund oder auch in beiden Organisationen Mitglied. Während dem – ÖVP-dominierten – Gemeindebund vorwiegend kleine und mittlere Gemeinden angehören, vertritt der – vor allem unter dem Einfluss der SPÖ stehende – Städtebund die größeren Gemeinden.¹⁸ 99

Prozent der österreichischen Gemeinden zählen zu den Mitgliedern im Gemeindebund und repräsentieren 70 Prozent der Gesamtbevölkerung. Der Städtebund, der lediglich rund 10 Prozent aller österreichischen Gemeinden erfasst, vertritt 55 Prozent der Bevölkerung¹⁹.

Gemeindebund und Städtebund sind dazu berufen, die Interessen der Gemeinden zu vertreten. Seit 1.1.1989 ist dies auch verfassungsgesetzlich verankert (Art. 115 Abs. 3 B-VG). Wenngleich darüber hinaus gesetzliche Regelungen weitgehend fehlen, haben die kommunalen Interessenvertretungen die Möglichkeit, zu Gesetzen und Verordnungen des Bundes und der Länder Stellung zu nehmen, Gesetzesvorschläge an die Bundes- und Landesregierungen zu übermitteln sowie Anregungen zum Gesetzesvollzug abzufassen. Zudem sind ihre VertreterInnen in Beiräte und Arbeitsgruppen mit einbezogen.

Von besonderer Bedeutung ist das gesetzlich verankerte Recht des Gemeindebundes und Städtebundes, die kommunalen Interessen bei den Verhandlungen zum Finanzausgleich wahrzunehmen (§ 5 Abs. 2 FAG 1997). Die diesbezüglichen Verhandlungen gestalten sich traditionell schwierig – nicht zuletzt auf Grund der immer wieder zur Diskussion stehenden Veränderung des „abgestuften Bevölkerungsschlüssels“ für die Verteilung der Ertragsanteile auf Gemeinden, Länder und Bund. Wenig überraschend fordern die kleinen und mittleren Gemeinden – vertreten vor allem durch den Gemeindebund – eine Änderung des gültigen Verteilungsschlüssels, der zur Zeit größere Gemeinden begünstigt, während die großen Gemeinden, vor allem die Städte – vertreten durch den Städtebund –, für die Beibehaltung der bisherigen Regelung eintreten²⁰. Die sich daraus ergebende Stadt-Land-Bruchlinie und die organisationsbedingte Aufspaltung der Gemeindereisen auf nationaler und auch regionaler Ebene (SPÖ-dominiertes Städtebund und ÖVP-dominiertes Gemeindebund) erschweren ein geschlossenes Auftreten der Gemeinden gegenüber den Ländern und dem Bund und schwächen so die Verhandlungsposition der lokalen Ebene.

**Vertretung bei
Verhandlungen
zum Finanz-
ausgleich**

Die Gemeinden in der Europäischen Union (EU)

Schon vor dem EU-Beitritt wurden 1987 die „Arbeitsgruppe für Europäische Integration“ und 1989 der „Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik“ ins Leben gerufen. In beiden Gremien waren bzw. sind nicht nur der Bund und die Länder, sondern unter anderem auch die Gemeinden repräsentiert. Damit wurde der Forderung des Städtebundes und des Gemeindebundes entsprochen, in alle Verhandlungen bezüglich eines potenziellen EU-Beitritts Österreichs eingebunden zu sein, sofern kommunale Interessen betroffen sein könnten. Bereits 1992 wurden Anhörungs- und Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden bei Vorhaben der Europäischen Integration gesetzlich verankert. Die Novelle des B-VG 1994 hielt in Art. 23d Abs. 1 fest: „Der Bund hat die Länder unverzüglich über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die den selbstständigen Wirkungsbereich der Länder berühren, oder sonst für sie von Interesse sein könnten, zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben /.../ Gleiches gilt für die Gemeinden, soweit der eigene Wirkungsbereich oder sonstige wichtige Interessen der Gemeinden berührt werden. Die Vertretung der Gemeinden obliegt in diesen Angelegenheiten dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund.“ Während allerdings der Bund von einheitlichen Stellungnahmen der Länder zu einem Vorhaben der Europäischen Integration, die Landessache ist, nur aus zwingenden außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen darf, hat der Bund allgemeine Stellungnahmen der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der Europäischen Integration lediglich entsprechend zu erwägen. Die Mitwirkungsrechte der Gemeinden hinken somit jenen der Länder weit hinterher, und wieder einmal sind die Länder berufen, „auch für die Gemeinden die Fahne des Föderalismus hochzuhalten“²¹.

**Anhörungs- und
Mitwirkungsrechte**

Vor dem Hintergrund der bevorstehenden Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion wurde 1996 die Schaffung eines Konsultationsmechanismus zwischen den Gebietskörperschaften Bund, Ländern und Gemeinden vereinbart. Demzufolge müssen Gesetzes- und Verordnungsentwürfe des Bundes und der Länder unter anderem dem Gemeindebund und dem Städtebund zur Begutachtung vorgelegt werden. Diese können in weiterer Folge – zur Verhinderung von Mehrbelastungen für die Gemeinden – die Verhandlung der Inhalte in einem „Konsultationsgremium“ verlangen. Stimmt dieses den gesetzlichen Vorhaben des Bundes oder eines Landes nicht zu, fallen die sich ergebenden Mehrbelastungen dem Bund bzw. dem betreffenden Land zu. In einem Streitfall ist der Verfassungsgerichtshof anzurufen. Im Anschluss an das Konsultationsverfahren wurde zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ein Stabilitätspakt geschlossen. Um die Einhaltung der Maastricht-Kriterien durch die Gebarung der Gebietskörperschaften nachhaltig abzusichern, sollen Sanktionsregelungen die Haushaltsdisziplin von Gemeinden, Ländern und Bund erhöhen. Die Anerkennung der Gemeinden bzw. ihrer Interessenvertretungen als Vertragspartner der genannten Vereinbarungen ist als politischer Erfolg zu werten.

Darüber hinaus können die Länder und Gemeinden ihre EU-bezogenen Anliegen im Ausschuss der Regionen (AdR) vertreten. Österreich entsendet insgesamt zwölf Mitglieder, wobei die neun Länder je einen, der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund gemeinsam drei VertreterInnen vorschlagen (Art. 23c Abs. 4 B-VG). Obwohl mit dem AdR den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften eine unmittelbare und nicht mittelbar über die Regierungen der Mitgliedsstaaten institutionalisierte Mitwirkung am Entscheidungsprozess der EU ermöglicht wurde, sollte der Einfluss dieser Einrichtung realistisch eingeschätzt werden. Es handelt sich dabei – trotz mehrerer Aufwertungsversuche – in erster Linie um ein beratendes Organ.²²

Der Reformprozess, in dem sich die Europäische Union befindet, hat einen Dezentralisierungseffekt zu Gunsten der Regionen und auch der lokalen Ebene ausgelöst und betrifft seit 1. Jänner 1995 auch Österreich. Bereits seit Anfang der 1990er Jahre wird in der EU-Forschung zunehmend eine Veränderung des Charakters des EU-Systems festgestellt: Demnach sei die frühere Dominanz der nationalen Regierungen in der EU-Entscheidungsfindung abgelöst worden durch ein nicht-hierarchisches, flexibles, dynamisches Mehrebenensystem aus Politik-Netzwerken, in dem AkteurInnen unterschiedlicher Ebenen, die in wechselseitigen Abhängigkeiten zueinander stehen, gemeinsam Problemlösungen erarbeiten und der Staat mit Unternehmen, Verbänden, Regionen u. a. als Partnern zusammenarbeitet.²³ Besonders deutlich wird der „neue“ Charakter der EU in der Strukturpolitik (d.h. Regionalpolitik). Die 1988 beschlossene Reform der so genannten Strukturpolitik brachte eine grundsätzliche Neuorientierung. Seither folgt die EU-Regionalpolitik Grundsätzen, die eine erhebliche Aufwertung der regionalen bzw. lokalen Ebenen in den EU-Mitgliedstaaten mit sich brachten: funktionale und räumliche Konzentration der Fördermittel auf bestimmte Problemregionen (so genannte Ziele); Partnerschaft (d.h. Einbeziehung regionaler und lokaler AkteurInnen, einschließlich von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen); umfassende, längerfristige Programme und Ko-Finanzierung (Vergabe der EU-Mittel nur zusätzlich zu nationalen Mitteln von Bund, Land und/oder Gemeinden).²⁴

Der jüngst massiver eingeforderten EU-Vorgabe nach stärkerer Einbindung regionaler bzw. lokaler AkteurInnen wurde in Österreich insofern Rechnung getragen, als in acht Bundesländern insgesamt 25 regionale Entwicklungsorganisationen ins Leben gerufen wurden, die zu rund zwei Dritteln von Gemeindeverbänden getragen werden. Zu den vorrangigen Aufgaben der eingesetzten „Regionalmanager“ gehört es, die Zusammenarbeit der regionalen AkteurInnen zu verbessern, „von unten“ getragene, mit Land und

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

Aufgabe

Der Ausschuss der Regionen, der ebenfalls beratende Funktion hat, setzt sich aus VertreterInnen der regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften zusammen. Er vertritt die Interessen der Region auf europäischer Ebene. Seine Zusammensetzung entspricht der des Wirtschafts- und Sozialausschusses.

Was ändert sich mit dem Vertrag von Nizza?

Im Hinblick auf die Erweiterung der Union wurde eine maximale Mitgliederzahl von 350 festgesetzt. Der Vertrag von Nizza verlangt von den Ausschussmitgliedern ferner, dass sie die Legitimation zur Vertretung der Gebietskörperschaften aus einem Wählerauftrag beziehen.

| Land | Mitglieder | Land | Mitglieder |
|------------------------|------------|-----------------------|------------|
| Deutschland | 24 | Tschechische Republik | 12 |
| Frankreich | 24 | Ungarn | 12 |
| Italien | 24 | Dänemark | 9 |
| Vereinigtes Königreich | 24 | Finnland | 9 |
| Polen | 21 | Irland | 9 |
| Spanien | 21 | Litauen | 9 |
| Rumänien | 15 | Slowakei | 9 |
| Belgien | 12 | Estland | 7 |
| Bulgarien | 12 | Lettland | 7 |
| Griechenland | 12 | Slowenien | 7 |
| Niederlande | 12 | Luxemburg | 6 |
| Österreich | 12 | Zypern | 6 |
| Portugal | 12 | Malta | 5 |
| Schweden | 12 | | |

Aus: Europäische Kommission (Hg.): Die Organe und Einrichtungen der Europäischen Union – Wer macht was in der Europäischen Union? – Was bringt uns der Vertrag von Nizza? Wegweiser für den europäischen Bürger, Luxemburg (Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften). 2001, S. 18.

Bund abgestimmte Entwicklungsstrategien zu entwickeln und regionale Schlüsselprojekte im Konsens mit den wichtigsten AkteurlInnen der Region voranzutreiben.²⁵ In den übrigen EU-Staaten hat sich allerdings gezeigt, dass die Kommunen in der Programmerstellung und -umsetzung zumeist nur eine unbedeutende bis mittlere Rolle einnehmen, eine mittlere in der Regel nur in der Umsetzungsphase.²⁶

Ausblick

Sowohl die formalrechtliche als auch realpolitische Stellung der Gemeinden, die wesentlich auf Vorgaben bzw. Einschränkungen seitens des Bundes und der Länder zurückgeht, belegt die sehr ungleichgewichtige Beziehung zwischen den Gebietskörperschaften zu Lasten der Gemeinden. Die historische Entwicklung der Gemeindeautonomie führt dabei recht deutlich vor Augen, dass die Beziehung zwischen Gemeinden, Ländern und Bund selten frei von Spannungen war. Eigeninteressen der übergeordneten Ebenen standen

der konkreten Verwirklichung der 1849 erstmals verfassungsrechtlich verankerten Grundsätze zur Gemeindegeldverwaltung immer wieder entgegen. Der Stellenwert lokaler Politik ist aber nicht allein aus verfassungsrechtlichen Prinzipien des Bundes und den darauf basierenden Gesetzen der Länder abzulesen.

Tiefgreifende nationale und internationale ökonomische wie politische Entwicklungen prägten die 1980er und 1990er Jahre. Auf nationaler Ebene zwangen steigende Budgetprobleme die Industriestaaten zu einer Reduzierung des öffentlichen Sektors, zu Privatisierung und Deregulierung. Dazu kommen die Globalisierung, der verschärfte internationale Wettbewerb und die regionale wirtschaftliche Integration im Rahmen der Europäischen Union. Diesen Herausforderungen versucht der Staat unter anderem mit einem neuen Typus politischer Steuerung zu begegnen: Selbst dort, wo er hierarchisch handeln könnte, verhandelt er mit den gesellschaftlichen AkteurlInnen. Wir erleben daher ein Nebeneinander und eine größere wechselseitige Abhängigkeit von hierarchischen staatlichen Strukturen, kooperativen Verhandlungssystemen und sich selbst regulierenden Märkten.²⁷ Das eröffnet neue Handlungsspielräume und stellt auch die lokale Politik am Beginn des 21. Jahrhunderts vor neue Herausforderungen. Der Trend in Richtung Dezentralisierung, der Europa seit den frühen 1980er Jahren prägt, hält an. An die Stelle zentralistischer Vorgaben für die Gemeinden – aus Brüssel, den jeweiligen nationalen oder regionalen Zentren – treten zunehmend integrierte, unter Beteiligung von AkteurlInnen aller Ebenen erstellte Lösungskonzepte. Jüngste Entwicklungen – die Berücksichtigung kommunaler Interessen bei Fragen der europäischen Integration, der Konsultationsmechanismus und der Stabilitätspakt etc. – zeigen, dass die österreichischen Gemeinden im Bestreben, sich verstärkt in den politischen Prozess einzuklinken, bereits Erfolge verbuchen konnten.

Franz Fallend, Mag. Dr.

studierte Politikwissenschaft und Geschichte an der Universität Salzburg, Lehrbeauftragter und Projektmitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft, Universität Salzburg.

Armin Mühlböck, Mag.

studierte Politikwissenschaft und eine Fächerkombination aus Kommunikations- und Rechtswissenschaften an der Universität Salzburg, wissenschaftlicher Beamter, Lehrbeauftragter und Projektmitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft, Universität Salzburg.

Elisabeth Wolfgruber, Mag. Dr.

studierte Politikwissenschaft und eine Fächerkombination aus Kommunikations- und Rechtswissenschaften an der Universität Salzburg, Assistentin am Institut für Politikwissenschaft, Universität Salzburg.

- 1 Bullmann, Udo: Zur „Identität der lokalen Ebene“, in: Blanke, B./Benzler, S. (Hg.): Staat und Stadt. PVS-Sonderheft Nr. 22. Opladen 1991, S. 72–92; S. 73ff.
- 2 Vgl. dazu Neuhofer, Hans: Gemeinderecht. Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich. Wien/New York 1998, S. 2ff; Bieringer, Ludwig: Der Bundesstaat und die Gemeinden, in: Schambeck, H. (Hg.): Bundesstaat und Bundesrat in Österreich. Wien 1997, S. 155–180; S. 161ff; Adamovich, Ludwig/Funk, Bernd-Christian/Holzinger, Gerhart: Österreichisches Staatsrecht. Band 2: Staatliche Organisationen. Wien/New York 1998, S. 214ff.
- 3 Die 1962 verankerten 14 Statutarstädte sind Eisenstadt, Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Krems, Linz, Rust, Salzburg, St. Pölten, Steyr, Villach, Waidhofen an der Ybbs, Wiener Neustadt und Wien.
- 4 Stand 1997, Quelle: Statistik Austria (Hg.): Statistisches Jahrbuch Österreichs, Wien 2000, S. 170f.
- 5 Mödlhammer, Helmut: Kommunale Aufgaben im Wandel, in: Pilz, D./Platzer, R./Stadler, W. (Hg.): Handbuch der kommunalen Finanzwirtschaft. Wien 1996, S. 63–82; S. 67.
- 6 Vgl. z.B. Bieringer, Der Bundesstaat, S. 166.
- 7 Vgl. die Kritik von Bieringer, Der Bundesstaat, S. 166.
- 8 Vgl. Neuhofer, Gemeinderecht, S. 438.
- 9 Zum Finanzausgleich und zu Finanzzuweisungen des Bundes bzw. der Länder vgl. Hüttner, Bertram/Pilz, Dietmar: Finanzierungssituation der österreichischen Städte und Gemeinden, in: Pilz, D./Platzer, R./Stadler, W. (Hg.): Handbuch der kommunalen Finanzwirtschaft. Wien 1996, S. 15–61; S. 18f, S. 32ff, S. 42ff.
- 10 Bauer, Helfried: Die wirtschaftliche Bedeutung der österreichischen Gemeinden, in: Verband der Öffentl. Wirtschaft und Gemeinwirtschaft Ös (Hg.): Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft in Österreich. Grundlagen – Entwicklungen – Dimensionen. Das Handbuch. Wien 1992, S. 467–472; S. 470.
- 11 Da die Einrichtung der Gemeindeorgane grundsätzlich den Ländern überlassen ist, trifft man auch auf zum Teil unterschiedliche Benennungen dieser Organe.
- 12 Neuhofer, Hans: Österreich, in: Wehling, H.-G. (Hg.): Kommunalpolitik in Europa. Stuttgart 1994, S. 29–43; S. 34f.
- 13 Neuhofer, Gemeinderecht, S. 122f.
- 14 Vgl. grundlegend Scharpf, Fritz W.: Theorie der Politikverflechtung, in: Scharpf, F./Reisert, B./Schnabel, F. (Hg.): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg 1976, S. 13–70.
- 15 Stöhr, Walter: Regionale Wirtschaftspolitik, in: Abele, H./Nowotny, E./Schleicher, St./Winckler, G. (Hg.): Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik. Wien 1989, S. 385–398; S. 393ff; Maier, Gunther/Tödttling, Franz: Regional- und Stadtökonomik 2. Regionalentwicklung und Regionalpolitik. Wien/New York 1996, S. 194ff.
- 16 Wolfgruber, Elisabeth: Das Tätigkeitsprofil der Abgeordneten in ausgewählten österreichischen Bundesländern, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1997/1, S. 4–14; S. 13f.
- 17 Daten für den Bundesrat und den Nationalrat: eigene Berechnungen aufgrund der Abgeordnetenlebensläufe auf der Parlamentshomepage unter: www.parlinkom.gv.at, Abrufungsdatum: 1.9.2000.
- 18 Pelinka, Anton: Kommunalpolitik in Österreich, in: Voigt, R. (Hg.): Handwörterbuch zur Kommunalpolitik. Opladen 1984, S. 259–262; S. 261.
- 19 Neuhofer, Gemeinderecht, S. 582.
- 20 Der Standard v. 21.4.2000.
- 21 Bieringer, Der Bundesstaat, S. 171f; www.staedtebund.at/finanzen (Abrufungsdatum: 24.8.2000).
- 22 Vgl. Neuhofer, Gemeinderecht, S. 20; Hrbek, Rudolf: Der Ausschuss der Regionen – Eine Zwischenbilanz zur Entwicklung der jüngsten EU-Institution und ihrer Arbeit, in: Jahrbuch des Föderalismus. Baden-Baden 2000, S. 461–478; S. 461ff.
- 23 Vgl. Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate: Einleitung. Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: dies. (Hg.): Europäische Integration. Opladen 1996, S. 15–44.
- 24 Vgl. unter anderem Maier/Tödttling, Regional- und Stadtökonomik, S. 203ff.
- 25 Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hg.): Neunter Raumordnungsbericht. Wien 1999, S. 95f.
- 26 Marks, Gary: Politikmuster und Einflusslogik in der Strukturpolitik, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch, Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, S. 313–343; S. 329, Tab. 2.
- 27 Vgl. dazu Voigt, Rüdiger: Der kooperative Staat. Auf der Suche nach einem neuen Steuerungsmodus, in: ders. (Hg.): Krisenbewältigung durch Verhandlung? Baden-Baden, S. 33–92.