



**Abteilung für Stadt- und Regionalentwicklung
Department of Urban and Regional Development**



Lukas Lengauer

Die Gemeindeebene im österreichischen Bundesstaat

SRE-Discussion 2005/02

2005

SRE

Die Gemeindeebene im österreichischen Bundesstaat

Lukas Lengauer

Inhaltsverzeichnis

Abstract.....	3
Einleitung	4
1. Zur Geschichte der Gemeindeebene in der Österreichischen Verfassung	6
1.1. Gemeindeideologie im Vormärz	6
1.2. Die Revolution von 1848 und die Folgen.....	7
1.2.1. Die oktroyierte Verfassung von 1849.....	7
1.2.2. Das Reichsgemeindegesezt von 1862 die Verfassung von 1867	8
1.2.3. Gemeindegelbstverwaltung als Triebfeder der Demokratie?	9
1.3. Die Erste Republik	11
1.3.1. Die territoriale Machtverteilung	13
1.3.2. Die BV-G Novelle von 1929	14
1.4. Die austrofaschistische Diktatur und das NS Regime	15
1.5. Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gemeindegenden in der Zweiten Republik	16
1.5.1. Die Gemeindegelbverfassungsnovelle von 1962	17
2. Strukturelle Besonderheiten und politische Praxis der österreichischen Kommunalpolitik in der Nachkriegszeit	18
2.1. Aufgaben der österreichischen Gemeindegenden: Eigener und übertragener Wirkungsbereich	19
2.2. Einheitsgemeindegende und Subsidiaritätsprinzip	20
2.3. Strukturelle Veränderungen des politische System auf kommunaler Ebene seit den 1970er Jahren.....	21
2.4. Die Gemeindegendeebene seit dem EU Beitritt	23
2.5. Wirtschaftliche Tätigkeit von Gemeindegenden (Privatwirtschaftsverwaltung)	24
3. Die Entwicklung der finanziellen Situation der Gemeindegenden in Österreich.....	27
3.1. Exkurs: Der österreichische Finanzausgleich.....	27
3.1.1. Primärer Finanzausgleich:	28
3.1.2. Sekundärer und Tertiärer Finanzausgleich.....	28
3.2. Wirkungen des österreichischen Finanzausgleichs auf die Gemeindegenden.....	29
3.3. Die Entwicklung des Finanzausgleichsgefüges 1960 bis 2001	29
4. Resümee	34
Literaturverzeichnis	36

Abstract

In diesem Artikel wird die Stellung der Gemeindeebene im österreichischen Staat aus historischer Perspektive beleuchtet. Dabei wird die These vertreten, dass Räume sozial konstruiert und transformiert werden. Die Konstruktion und die Restrukturierung politischer Räume werden in Anlehnung an Swyngedouw (1992) als „territorial rescaling“ bezeichnet.

Um die wechselnde Rolle der Gemeindeebene im österreichischen Staat darzustellen, wird zuerst die Entwicklung der verfassungsrechtlichen Stellung der lokalen Ebene behandelt. Am Beginn der bürgerlichen Emanzipation im 19. Jahrhundert spielte die Gemeindeebene eine bedeutende Rolle als Ausgangspunkt der Demokratisierung des Habsburger-Staates. In der Folge konzentrierte das liberale Bürgertum seine politischen Bemühungen auf die gesamtstaatliche Ebene und die lokale Ebene verlor gegenüber dem Zentralstaat sukzessive an Bedeutung. Dieser Trend setzte sich nach dem Untergang der Donaumonarchie fort.

Auch die Analyse der finanziellen Situation deutet auf einen schleichenden Machtverlust der Gemeindeebene hin. Seit dem zweiten Weltkrieg gingen die Anteile der Gemeinden und Länder an den Staatseinnahmen zu Gunsten des Bundes zurück. Seit dem EU Beitritt Österreichs hat sich diese Zentralisierungstendenz verstärkt. Die Restrukturierung der territorialen Machtverteilung in Österreich hat also zu einer Schwächung subnationaler Ebenen zu Gunsten der Bundesebene geführt. Dieser Befund steht in klarem Kontrast zur bekannten Glokalisierungsthese, die von einem starken Bedeutungsgewinn der lokalen Ebene im Globalisierungsprozess ausgeht.

Einleitung¹

Der französische Philosoph Henri Lefebvre definiert den Raum als soziales Produkt, das gleichzeitig als Medium und Bezugspunkt des sozialen Handelns wirkt. Der Raum ist gleichzeitig Produkt und Produzent. Ähnlich argumentiert David Harvey (1985), der sich mit der Produktion von materiellen Raumstrukturen- dem *built environment*- beschäftigt. Wie alle vorangegangenen Produktionsweisen schreibt sich die kapitalistische Produktionsweise in den Raum ein und prägt seine Gestalt. Gleichzeitig manifestieren sich im kapitalistisch produzierten Raum die sozialen Verhältnisse und Machtstrukturen, die den Kapitalismus prägen.

Die Produktion von Räumen betrifft aber weitere Bereiche als die materiellen Infrastrukturen, die Produktionsstätten, Transport und Kommunikationswege. Sie umfasst auch die Konstruktion politischer und sozialer Räume. Seit 19. Jahrhundert hat sich der bürgerliche Nationalstaat als die wichtigste Form des politischen Raumes herausgebildet. Der Nationalstaat ist im Sinne Lefebvres ebenfalls ein produzierter Raum, der als Ergebnis lang andauernder sozialer Prozesse und Auseinandersetzungen aus der feudalen Ordnung hervorgegangen ist. Von zentraler Bedeutung ist dabei der Aspekt der räumlichen Ausdehnung und Begrenzung von Macht und Einfluss. Sowohl innerstaatlich als auch zwischenstaatlich stellen sich soziale Konflikte oft als Konflikte um die Besetzung und Kontrolle von Machträumen dar. Sie sind vielfach Konflikte um die Produktion alternativer Räume bzw. die Bewahrung bestehender räumlicher Arrangements.

Die Stabilität der fordistischen Nachkriegsjahrzehnte erweckten in vielen westlichen Industrieländern den Anschein, dass auch die innerstaatliche Machtteilung ein weitgehend konfliktfreies Feld wäre. Mit der Krise des Fordismus gerieten in vielen Staaten die fest gefügten Abgrenzungen innerstaatlicher Machträume in Bewegung. Swyngedouw (1992) bezeichnet diesen Prozess als „*territorial rescaling*“. Jessop (2002: 254) konstatiert das „*hollowing out of the national state*“, womit er den Rückgang nationalstaatlicher Macht und die Stärkung supranationaler und subnationaler Ebenen meint. Swyngedouw (1992) verwendet für die aktuellen sozialräumlichen Umstrukturierungen den Begriff der „Glokalisierung“, mit dem er auf die wachsende Bedeutung der globalen und der lokalen Ebene verweist.

¹ Dieser Artikel entstand im Rahmen des vom Jubiläumsfonds der ÖNB geförderten Projekts (Projektnummer 10373) „Economic Restructuring and Local Public Finance in Suburban Municipalities of the Vienna Region“.

In Österreich sind Fragen der innerstaatlichen Machtverteilung spätestens seit der 1994 gescheiterten Bundesstaatsreform virulent. Der jüngste Anlauf zur grundlegenden Reformierung des österreichischen Bundesstaats, der österreichische Verfassungskonvent, scheiterte erst 2005 an unüberbrückbaren Differenzen zwischen Bundes-, Länder und GemeindvertreterInnen, sowie an parteipolitischen Konflikten. Damit bleibt der Ausgang der aktuellen Auseinandersetzungen um das *territorial rescaling* im österreichischen Bundesstaat bis auf weiteres offen.

In diesem Artikel soll der Entwicklung der territorialen Ordnung in Österreich aus einer längerfristigen Perspektive nachgespürt werden. Am Beispiel der Geschichte der Gemeindeselbstverwaltung soll gezeigt werden, wie soziale Auseinandersetzungen auch als sozialräumliche Prozesse interpretiert werden können. Die Entstehung und Weiterentwicklung des österreichischen Bundesstaates und seine räumliche Gliederung in Bund, Länder und Gemeinden ist Ergebnis historischer Auseinandersetzungen, die zur Konstruktion neuer Machträume bzw. zur Transformierung und zum „*rescaling*“ bestehender Einheiten führten. „*Territorial Rescaling*“ wird damit nicht als neues, postfordistisches Phänomen verstanden, sondern als länger andauernder Prozess, der historisch durch Phasen unterschiedlicher Intensität geprägt war.

Um Machtverschiebungen sichtbar zu machen, werden in diesem Artikel sowohl verfassungsrechtliche Entwicklungen, die die Kompetenzen der Gemeinden betreffen, als auch die Entwicklung der finanziellen Situation der einzelnen Gebietskörperschaftsebenen behandelt und gegenübergestellt. Die Entwicklungen auf Länderebene werden dabei nur am Rande gestreift.

1. Zur Geschichte der Gemeindeebene in der Österreichischen Verfassung

Die Institution der kommunalen Selbstverwaltung in Österreich war ein Ergebnis der Revolution von 1848. Zu Beginn der demokratischen Entwicklung konzentrierte sich die bürgerliche Forderung nach politischer Mitbestimmung auf die Städte und größeren Gemeinden der Kronländer, in denen das Bürgertum besser organisiert war als auf gesamtstaatlicher Ebene. Am Beginn der bürgerlichen Emanzipation stand daher das Streben nach der Gemeindeselbstverwaltung und nicht nach dem konstitutionellen Rechtsstaat (Hämmerle 2000). Die Gemeindeebene bildete in der Folge den Ausgangspunkt für die Ausweitung der politischen und ökonomischen Macht des Bürgertums im liberalen Staat. Mit der Entstehung des Monopolkapitalismus und den damit verbundenen sozialen und ökonomischen Umbrüchen am Ende des 19. Jahrhunderts erwies sich die Kontrolle über die Gemeinden als unzureichend für die ökonomischen und politischen Ziele der Bourgeoisie (Klabouch 1968). Es war schließlich der Nationalstaat, der für das Bürgertum im Laufe der Geschichte immer mehr an Bedeutung gewann, während die kommunale Selbstverwaltung ihre zentrale Stellung Schritt für Schritt einbüßte.

1.1. Gemeindeideologie im Vormärz

In der ersten Hälfte der 19. Jahrhunderts war die öffentliche Verwaltung in den österreichischen Ländern der Habsburger Monarchie in Folge der Josephinischen Reformen stark zentralisiert. Die Leitung und Kontrolle der lokalen Verwaltung durch zentralstaatliche Behörden wurde schon frühzeitig zu einem Angriffspunkt des neu entstehenden Bürgertums, das darin eine unerträgliche bürokratische Bevormundung sah. Die Unzufriedenheit mit dieser Situation war der Nährboden für die aufkeimende Forderung nach der Selbstverwaltung der Gemeinden. Gemeinde und Staatsbehörde wurden auf diese Weise gegeneinander gestellt und die politische Idee der Gemeindeselbstverwaltung erhielt eine staatskritische Konnotation. In Österreich wurde dabei auf die aus Frankreich und Belgien stammende naturrechtliche Begründung rekurriert, nach der die Gemeinde ein organisches Eigengebilde unabhängig vom Staat darstellte und ähnlich wie Einzelpersonen, über bestimmte unantastbare, natürliche Rechte verfügte (Klabouch 1968: 14). Vor allem das städtische Bürgertum nahm diese Ideen begeistert auf.

1.2. Die Revolution von 1848 und die Folgen

Während der Revolution im März 1848 entstanden schließlich verschiedene, weitgehend unkoordinierte Experimente städtischer Selbstverwaltung. Dabei wurden die Prinzipien der Wählbarkeit der Gemeindeorgane und die Öffentlichkeit der Sitzungen erstmals angewandt. In den Landgemeinden gab es keine Versuche Institutionen der Gemeindeselbstverwaltung zu installieren. Klabouch (1968: 24) führt das drauf zurück, dass im ländlichen Raum die Abschaffung der Untertänigkeit und die Befreiung der Bauern die oberste politische Priorität darstellten.

1.2.1. Die oktroyierte Verfassung von 1849

Auf die Niederlage des Bürgertums folgte 1849 die oktroyierte Verfassung, die ganz im Zeichen des siegreichen Absolutismus stand. Die Privilegien des Adels, der wohlhabendsten Bürger und des Militärs wurden kaum angetastet. Dennoch kann die oktroyierte Verfassung als zaghafter Beginn der parallelen Entwicklung von Rechtsstaat und kommunaler Selbstverwaltung bezeichnet werden. So wurde die „Gemeindefreiheit“ zur Grundlage des freien Staates erklärt. Aus dieser Zeit stammt auch die grundsätzliche Gleichbehandlung aller Ortsgemeinden, seien es Städte oder kleine Dörfer. Die Ausnahme bildeten die erstmals vorgesehenen Statutarstädte, die über größere Kompetenzen verfügten. Die Verleihung des Statuts oblag den Landtagen. Gleichzeitig wurde der Dualismus zwischen zentraler Staatsverwaltung und Gemeindeselbstverwaltung, also zwischen übertragenem und eigenem Wirkungskreis der Gemeinden festgeschrieben. Diese Regelungen bilden auch heute noch den Kern des Gemeinderechts. Ein Grund für die Zugeständnisse im Bereich der Gemeindeselbstverwaltung lag in der Problematik des Vielvölkerstaates, in der es der Zentralgewalt vor allem darum ging, nationale Autonomiebestrebungen zu unterbinden. Die Gemeindeautonomie kann damit als ein Kompromiss verstanden werden, der dem Bürgertum in seinem Misstrauen gegen den Zentralstaat ein Stück weit entgegen kam, um in der für den Habsburgerstaat existenziellen Frage der Selbstbestimmung der Völker keine Zugeständnisse machen zu müssen (Klabouch 1968).

Auf Gemeindeebene eröffnete sich damit ein demokratischer Raum für das Bürgertum, womit auch auf politischer Ebene die langsame Erosion der traditionellen Adelsherrschaft einsetzte. Im ökonomischen Bereich war dieser Prozess seit dem Beginn der Industriellen Revolution

im Gange. Gleichzeitig intensivierte sich gerade auf Gemeindeebene der Klassenkampf zwischen Bourgeoisie und Proletariat. Schon kurz nach 1848 wurde deutlich, dass das städtische Bürgertum im Habsburgerreich seinen Hauptgegner nicht mehr im Zentralstaat sondern in der Arbeiterschaft sah. So war das allgemeine Wahlrecht auf kommunaler Ebene keine bürgerliche Forderung, im Gegenteil: Das Kurien- und Zensuswahlrecht musste nicht oktroyiert werden, sondern lag im Interesse der städtischen Bourgeoisie (Ucakar 1985: 105). Es diente als Vehikel, um die große Zahl der Besitzlosen von der politischen Macht fernzuhalten.

1.2.2. Das Reichsgemeindegesetz von 1862 die Verfassung von 1867

Die Aufgabenteilung zwischen Gemeindegeldverwaltung und Staatsverwaltung durch die Gemeindeorgane, wie sie durch die oktroyierte Verfassung entworfen worden waren, wurde 1862 durch das Reichsgemeindegesetz im Wesentlichen bestätigt. Zusätzlich wurde die Autonomie der Gemeinden gestärkt, in ihrem eigenen Wirkungskreis „selbständig anordnen und verfügen“ zu können, solange sie nicht ihre Kompetenzen überschritten oder ein Gesetz verletzten. Auch die Übertragung von Aufgaben durch den Zentralstaat war von da an nicht mehr über die Behörden, sondern einzig über Landes- und Reichsgesetze, also auf konstitutionellem Wege möglich. Ein Charakteristikum der politischen Organisation des Habsburger Reiches seit Joseph II, die große Bedeutung des Beamtenapparats, wurde weitgehend übernommen.

Mit dem Reichsgemeindegesetz von 1862 erreichte das liberale Bürgertum vor allem zwei Ziele: die Erhaltung der kommunalen Autonomie Wiens zum Schutz gegenüber den Übergriffen der gesamtstaatlichen Administration und die Abwehr der Partizipationsforderungen des Proletariats. Den bürgerlichen Schichten war aber durchaus bewusst, dass es nicht darum gehen konnte, sich mit der Gemeindeautonomie zu begnügen, es ging vielmehr darum, *„den gesamten Staat als bürgerlichen zu konstituieren“* (Ucakar 1985: 122). Die kommunale Selbstverwaltung war damit ein Etappensieg auf dem Weg zum Verfassungsstaat und zur Etablierung bürgerlicher Herrschaft (ebd.).

Nach der Niederlage gegen Preußen 1866 war schließlich die neoabsolutistische Ordnung mit ihren deformierten konstitutionellen Elementen nicht mehr aufrecht zu erhalten. Vor allem aber ließen sich die nationalen Strömungen im Reich nicht mehr unterdrücken. Dies führte

letztlich zur Verabschiedung der Dezemberverfassung von 1867 und zum Ausgleich mit Ungarn.

An den Kompetenzen und der Organisation der Gemeinden änderte sich durch die Dezemberverfassung nur wenig. Allerdings kam es im Bereich der Verwaltung der österreichischen Länder zu Veränderungen: Durch die Behördenneuorganisation von 1868 wurden die Kreise durch die neu geschaffenen Bezirke ersetzt. Diese wurden von der Bezirkshauptmannschaft, einem gesamtstaatlichen Organ, an dessen Spitze der vom Innenminister ernannte Bezirkshauptmann stand, geleitet.

1.2.3. Gemeindeselbstverwaltung als Triebfeder der Demokratie?

Bis in die 1860er Jahre kann die kommunale Selbstverwaltung als eine Triebfeder der Demokratieentwicklung in Österreich angesehen werden (Ucakar 1985). Ab diesem Zeitpunkt erlahmten die Demokratisierungsprozesse auf Gemeindeebene und blieben hinter denen auf gesamtstaatlicher Ebene zurück. Während es auf letzterer zu einer kontinuierlichen Ausweitung des Wahlrechts kam, war in den Gemeinden mit Ausnahme der Statutarstädte eine umgekehrte Tendenz zu bemerken. Der Anteil der Wahlberechtigten in den Gemeinden nahm tendenziell ab. Hämmerle (2000: 73) bezeichnet das Gemeindewahlrecht dieser Zeit als Anachronismus, mit dem sich das Bürgertum „*vor einer Majorisierung durch die unvermögenden Massen zu schützen suchte*“. Das führte dazu, dass die Sozialdemokratie in den Gemeinden bis Anfang des 20. Jahrhunderts nur sehr schwer Fuß fassen konnte und eine im Vergleich zum Gesamtstaat anachronistische Parteienstruktur fortbestand. Diese Abgeschlossenheit des kommunalen politischen Systems trug wesentlich dazu bei, dass die großen politischen Auseinandersetzungen zunehmend auf höheren räumlichen Ebenen ausgefochten wurden, und die Gemeindeebene viel von ihrer Bedeutung als Milieu für soziale und politische Innovation einbüßte. So existierte ab 1907 das allgemeine Männerwahlrecht für den Reichsrat, während auf Gemeindeebene die gesetzlichen Regelungen der 1860er Jahre fortbestanden. Durch das Kurien und Zensuswahlrecht wurde so eine repräsentative Vertretung der Bevölkerung in den Gemeinderäten verhindert. Besonders markant wirkte sich dies in den Industriegemeinden aus, da der relative Zensus des Dreiklassenwahlrechts das Großkapital stark begünstigte und die im dritten Wahlkörper der zusammengefassten Arbeiter zur Bedeutungslosigkeit verurteilte (Klabouch 1968, Ucakar 1985). Verschärft wurde diese Situation noch durch die Bestimmungen des Heimatrechts, nach denen großen Teilen der in

den Gemeinden ansässigen zugewanderten Bevölkerung, die Rechte der Gemeindebürger vorenthalten wurden.

Die Gemeindeebene, einst der Ausgangspunkt der Demokratisierung des Reiches, wurde so ab 1907 zum letzten Zufluchtsort der konservativen Kräfte (Wolny 1985), denen es noch eine Zeit lang gelang, die territoriale Selbstverwaltung als eine Verwaltung durch die vermögenden Schichten aufrechtzuerhalten. Das Bürgertum und die Landbesitzer, die dominierenden Kräfte auf der Gemeindeebene, hatten vor allem vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung des Industrieproletariats kein Interesse, diese für sie günstige Machtverteilung zu verändern. Die Sozialdemokratie versuchte zwar durch wiederholte Wahlrechtskampagnen die Demokratisierung der Gemeindewahlrechts zu erzwingen, verlagerte ihre Aktivitäten aber zunehmend auf die Ebene des Zentralstaats und nach Wien.

Die Stagnation der Demokratieentwicklung auf kommunaler Ebene war aber auch Ausdruck eines zunehmenden ökonomischen Bedeutungsverlusts der Gemeindeebene im Verhältnis zum Gesamtstaat, der immer mehr öffentliche Aufgaben an sich zog und auch deshalb zum Hauptbezugspunkt der Partizipationsbestrebungen des Bürgertums und des Proletariats wurde. Klabouch (1968) führt die zunehmende Vernachlässigung der Gemeindeebene auf die Veränderung der ökonomischen Rolle des Bürgertums zurück, dass sich

“mit der Festigung des Konstitutionalismus Ende der sechziger Jahre definitiv als herrschende Kraft im Staate stabilisierte und an seiner weiteren Demokratisierung kein Interesse mehr hatte, sondern sich von diesem Augenblick an nur auf die Erhaltung der erzielten Errungenschaften konzentrierte. Hierbei war das Bürgertum bereit, dem Staatsapparat, der seiner Herrschaft eine immer unerlässlicherer Stütze wurde, einen immer größeren Teil der Gemeindeautonomie, die seine Herrschaft schon nicht mehr ausreichend zu gewährleisten vermochte, zu opfern“ (Klabouch 1968: 108).

Die langsame Umorientierung des Bürgertums von seiner ersten Bastion, den Gemeinden, in Richtung des Zentralstaates machte sich materiell in einer fortschreitenden finanziellen Aushungerung der Gemeinden bemerkbar, die am Ende des 19. Jahrhunderts in der Finanzkrise der Gemeindeselbstverwaltung gipfelte. Diese Krise wuchs sich zu einem nicht mehr lösbaren Problem für das gesamte liberale System der Doppelverwaltung und seine klare Trennung von staatlichen und kommunalen Budgets aus (Klabouch 1968: 122 f.). Die

Probleme verschärften sich bis zum Ausbruch des 1. Weltkrieges, wurden jedoch in der Folge verständlicherweise in den Hintergrund gedrängt. Durch die Niederlage und die Auflösung des Habsburger Reiches endete schließlich die über weite Strecken gemeinsame Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in den Kronländern. In den neuen entstanden Staaten wurden nun neue, divergierende Wege der territorialen Organisation beschritten.

1.3. Die Erste Republik

Die Niederlage im 1. Weltkrieg bedeutete das Ende der Habsburgermonarchie und den Beginn der 1. Republik. Die Auseinandersetzungen zwischen den zwei dominierenden Parteien, den Sozialdemokraten und Christlich Sozialen, um die Verfassung und den Gehalt der Demokratie dieses neuen Staates konzentrierten sich jedoch nicht auf die territoriale Gliederung und Kompetenzverteilung im Staat. Die Sozialdemokratie forderte erfolglos eine viel tiefer greifende Demokratisierung, die auch das Wirtschaftsleben erfassen und den Übergang zum Sozialismus ermöglichen sollte. Diese Zielsetzung wollte die SDAP in der Verfassung durch dezidiert antikapitalistische Staatszielbestimmung und einen aufgeweichten Schutz des Privateigentums verankern:

Der Absatz. 1. des Artikels 148 des sozialdemokratischen Verfassungsentwurfes aus dem Jahr 1920 lautete:

„Das Eigentum ist von der staatlichen Rechtsordnung verliehen und kann durch sie entzogen werden.“ (Lehner 2002: 291)

Im Artikel 15 wird die Ausweitung der Demokratie auf die Ökonomie gefordert:

„Die Organisation der Gütererzeugung und der Güterverteilung ist Aufgabe des Bundes. Durch planmäßigen Aufbau dieser Organisation ist die politische Demokratie zur wirtschaftlichen Demokratie auszubauen. Der Bund hat das Recht, zu diesem Zwecke einzelne Wirtschaftsbetriebe und ganze Zweige der Volkswirtschaft in das Gemeineigentum zu überführen und ihre Verwaltung unter der Mitwirkung der Arbeiter und Angestellten (...) sowie der Verbraucher (...) zu organisieren...“. (ebd.)

Es ist jedoch wichtig festzuhalten, dass auch die austromarxistischen Sozialdemokraten eine bürgerliche Demokratiekonzeption vertraten, wenn auch eine radikaldemokratische, die dem Volkswillen absoluten Vorrang gegenüber der Staatsgewalt einräumte und alle Regierungsfunktionen auch die des Staatsoberhauptes vom Parlament abhängig machte. Das Modell der Rätedemokratie wurde von den österreichischen Sozialdemokraten mehrheitlich abgelehnt (Matzka 1985), nicht zuletzt aus der Überlegung, die siegreichen Westmächte würden die Errichtung einer Räterepublik mit einer Invasion Österreichs beantworten. Diese Befürchtung wurde besonders von Otto Bauer in seiner 1919 veröffentlichten Schrift, „Rätediktatur oder Demokratie“ vertreten.

Räte wurden schließlich einzig als untergeordnete und ergänzende Organisationen im Rahmen einer parlamentarischen Republik angesehen. Butterwegge (1991) beschreibt das Verhältnis der Sozialdemokraten zu den unmittelbar nach Ende des ersten Weltkrieges entstandenen Räten folgendermaßen:

„Die Spezifik des österreichischen Rätmodells bestand in der Verzahnung von Arbeiterräten, Betriebsräten und Gewerkschaften zu einem sozialpolitischen Regulierungsinstrumentarium, das die Machtbefugnisse der Regierung nicht antastete, sondern ihren Ministerien Zuträgerdienste leistete und die Arbeiterklasse durch die Gewährung materieller Konzessionen und plebiszitäre Partizipationsmechanismen an den bürgerlich-parlamentarischen Staat band.“ (Butterwegge 1991:219).

Die schließlich von Hans Kelsen ausgearbeitete und 1920 beschlossene Verfassung beruhte auf einem anderen Demokratiemodell, dem der österreichischen Staatsrechtslehre, deren wichtigste Vertreter Kelsen selbst und Adolf Merkel waren. Dieses Modell blendet Fragen der Wirtschaftsdemokratie aus und reduziert das Problem der Herrschaft auf den Staat und „Demokratie damit zur spezifischen Methode der Staatswillensbildung“ (Wolny 1985). Damit geht auch ein bestimmtes Verständnis von Verwaltung einher, das sich auch die Vollziehung von demokratisch zustande gekommenen Gesetzen beschränkt und demokratische Mitbestimmung und Mitgestaltung in diesem Bereich nicht vorsieht. Der Ort der Willensbildung ist in dieser Konzeption in erster Linie das frei gewählte Parlament.

Die zentrale Errungenschaft der Verfassung von 1920 war auch die konsequente Durchsetzung des Parlamentarismus auf Bundes-, Länder und Gemeindeebene. Nur die

„darin mehrfach niedergelegte Absicht auch die vierte Ebene des Staates, die Politischen Bezirke zu demokratisieren wurde nur in Wien und bis 1924 in der Steiermark verwirklicht“
(Lehner 2002: 303)

1.3.1. Die territoriale Machtverteilung

Im Zusammenhang mit der territorialen Machtverteilung, einem **Nebenschauplatz** der Auseinandersetzungen zwischen dem christlichsozialen und dem sozialdemokratischen Lager, ging es in erster Linie um die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern, wobei die Christlich Sozialen, die außer in Wien/Niederösterreich die Mehrheit der Bevölkerung hinter sich hatten, für eine Stärkung der Länder eintraten, während die Sozialdemokraten einen zentralistischen Staat anstrebten. Als Kompromiss entstand ein föderaler Bundesstaat, in dem allerdings der Bundesebene eine besonders starke Rolle zukam. Die Gemeindeebene stand nicht im Zentrum der Auseinandersetzungen. Allerdings traten die sozialdemokratischen Demokratietheoretiker Max Adler und Otto Bauer für eine starke Ausweitung des Prinzips der Selbstverwaltung.

„(D)urch die Einrichtung von Selbstverwaltungskörpern (sollte) der alte Leviathan-Staat in bunte Mannigfaltigkeit, in bloß noch durch einheitliche Zwecke und Interessen verbundene Körperschaften zerlegt werden“ (Wolny 1985: 277).

Ein konkreter Ausdruck dieser Politik war die erfolglose Forderung die Bezirksverwaltungen zu demokratisieren und als echte Selbstverwaltungskörper zu konstituieren.

1.3.2. Die BV-G Novelle von 1929

Die 1920er Jahren waren von einer stärker werdenden Polarisierung zwischen dem christlich-sozialen und dem sozialdemokratischen Lager geprägt, die beide über paramilitärische Kampftruppen verfügten. Nach dem Brand des Justizpalastes am 15. 7. 1927, für den die Sozialdemokraten verantwortlich gemacht wurden, gelang es den Bürgerlichen zusehends ihrer Machtposition auszuweiten und die Arbeiterbewegung zu schwächen. Auf der Ebene der Verfassung wirkte sich das durch die Verfassungsnovelle von 1929 aus, mit der das bürgerliche Lager versuchte, den „*extremen Parlamentarismus*“ und die schwache Stellung der Regierungsgewalt im BV-G 1920 (vgl. Lehner 2002) zu beenden. Durch den Ausbau der Mehrheitsrechte sollte die (christlich-soziale) Regierung gegenüber der Opposition gestärkt werden. Ziel war es, mittels dieser Verfassungsänderung eine dauerhafte Machtverschiebung zu Gunsten der Christlich Sozialen zu erreichen. Durch die Novelle von 1929 wurde neben der Regierung auch der Bundespräsident erheblich gestärkt; er erhielt das Recht, den Nationalrat einzuberufen und aufzulösen. Neben der Einschränkung der Grundrechte sollte auch die territoriale Ordnung zu Gunsten des bürgerlichen Lagers umgestaltet werden: Wien hätte seine Stellung als Land verlieren und direkt dem Bund unterstellt werden sollen (Wien als „bundesunmittelbare“ Stadt). Durch die vehemente Kritik der Sozialdemokraten, konnte die christlich soziale Regierung nur einen relativ geringen Teil ihrer Vorstellungen durchsetzen (ebd. 305 ff.). Was von den Sozialdemokraten als Sieg der Demokratie gefeiert wurde, war für die Christlich Sozialen und die Heimwehren Ansporn ihren Kampf für einen autoritären Staat fortzusetzen. Letztere kommentierten den Verfassungskompromiss folgendermaßen:

„Eine Anzahl entscheidender Reformbestimmungen der Vorlage wurde nicht durchgeführt, weil die Sozialdemokraten- gestützt auf die bisherige Wahnsinnsverfassung einer entarteten Demokratie- ihre Stimme verweigerten. Eine ungeheure Schuld laden dadurch die Austromarxisten auf sich, die sie einst büßen werden müssen....Für uns Kameraden gibt es daher nur eines: Der Kampf muß weitergeführt werden“! (Stellungnahme der Bundesführung der Selbstschutzverbände vom 13.12.1929, zit. nach Lehner 2002: 307).

1.4. Die austrofaschistische Diktatur und das NS Regime

Mit der Machtergreifung durch Dolfuß 1934 machten die klerikal-faschistisch orientierten Christlich Sozialen ihre Drohungen wahr und begannen kurz darauf, eine ständisch orientierte, autoritäre Verfassung auszuarbeiten, die so genannte „Mai-Verfassung“. Auf Bundesebene wurde das Parlament ausgeschaltet und die Gesetzgebung an von der Regierung und dem Bundeskanzler einzusetzende Organen delegiert. Die Beteiligung von Teilen der Bevölkerung an der Staatswillensbildung erfolgte höchstens indirekt, allgemeine Wahlen waren getreu der autoritären Staatskonzeption nicht vorgesehen (Lehner 2002). Im Gegenzug zur Ausschaltung der Demokratie wurde der Einfluss der katholischen Kirche erheblich vergrößert. Auch die territoriale Organisation Österreichs sollte verändert werden. Obwohl die Christlich Sozialen ihre Basis in den Ländern hatten, forcierte die Verfassung von 1934 nach faschistischem Vorbild die Zentralisierung der Macht auf Bundesebene. Insbesondere der Bundeskanzler erhielt weitreichende Durchgriffsrechte auf die Landesverwaltungen (Lehner 2002). Aber nicht nur der Bund auch die Länder selbst wurden nach autoritären Grundsätzen umgestaltet. Lediglich auf Gemeindeebene kam es kaum zu Veränderungen.

Nach dem Anschluss ans Deutsche Reich 1938 wurde Österreich in den NS Staat eingegliedert und dem Führerprinzip unterworfen. Die gesamte Verwaltung wurde nach deutschem Vorbild umgebaut. Auch die Selbstverwaltungsstrukturen auf lokaler Ebene, die im Ständestaat noch weitgehend verschont geblieben waren, wurden zerschlagen. In der Ostmark galt von da an die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 (ebd.). Von der ursprünglichen Zerschlagung der Länder und der Aufteilung des Österreichs in vier Verwaltungseinheiten wurde abgesehen, jedoch kam es zu erheblichen Grenzverschiebungen: Das Burgenland wurde zwischen Niederösterreich und der Steiermark geteilt, Osttirol mit Kärnten vereinigt. Wien wurde erheblich vergrößert, indem eine Reihe von Umlandgemeinden eingemeindet wurde, unter anderem Mödling, Schwechat und Klosterneuburg. Rechtlich wurden die Länder in das von der Zentralgewalt dominierte System der Reichsgaue übergeführt. Die Gaue der Ostmark wurden als „Alpen- und Donaureichsgaue bezeichnet“.

1.5. Zur verfassungsrechtlichen Stellung der Gemeinden in der Zweiten Republik

Nach dem Fall des NS Reiches begann 1945, getragen von SPÖ, ÖVP und KPÖ die Entwicklung zum demokratischen Staat Österreich, die an die Verfassungsgesetze der 1. Republik (B-VG 1920/29) anknüpfte. Im Rahmen der so genannten „Verfassungs-, Rechts- und Behördenüberleitung“ wurden die verfassungsrechtlichen Bestimmungen der 1. Republik „nach dem Stande vom 5. März 1933“ übernommen, was im wesentlichen der autoritäreren Version von 1929 entsprach. Im Rahmen des Rechts-Überleitungsgesetzes von 1945 (R-ÜG) wurden schließlich jene gesetzlichen Bestimmungen, die nach dem 13. März 1938, also nach dem Anschluss ans Deutsche Reich, erlassen wurden übernommen. Ausgenommen waren jedoch jene Gesetze, *„die mit dem Bestand eines freien und unabhängigen Staates Österreich oder mit den Grundsätzen einer echten Demokratie unvereinbar sind, die dem Rechtsempfinden des österreichischen Volkes widersprechen oder typisches Gedankengut des Nationalsozialismus enthalten (§1 Abs.1)“* (Lehner 2002: 378-379). So wurde auch das deutsche Steuer- und Abgaberecht *„ohne die Sonderbestimmungen für Juden, Polen und „Zigeuner“* (ebd.) übernommen.

Auch im Bereich der territorialen Organisation auf subnationaler Ebene wurde der rechtliche Zustand von 1933 wiederhergestellt. Die vorgesehene Demokratisierung der Bezirksebene unterblieb. Auch das deutsche Gemeinderecht wurde außer Kraft gesetzt und durch das vorläufige Gemeindegesetz, das im Wesentlichen dem alten Reichsgemeindegesetz von 1862 entsprach, ersetzt.

Nach Verabschiedung des Staatsvertrags 1955 schlug Österreich endgültig einen stabilen Pfad der nachholenden wirtschaftlichen Entwicklung ein. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden wurde in der Nachkriegszeit kaum verändert. In den 1960er Jahren begann der zaghafte Ausbau des Föderalismus, der vor allem die Länder gegenüber dem Bund stärkte. Den Höhepunkt dieser Entwicklung bildeten einige Verfassungsnovellen in den 1970er und 1980er Jahren, die einerseits die Selbstverwaltungskompetenzen der Länder vergrößerten und andererseits die ihre Möglichkeiten zur Mitwirkung an Entscheidungen des Bundesstaates ausbauten. Die Länder schufen sich ihr Mitspracherecht zum Teil auch ohne rechtliche Grundlage, z.B. in Form der Landeshauptmännerkonferenz.

1.5.1. Die Gemeindeverfassungsnovelle von 1962

Die letzte größere Überarbeitung des Gemeinderechts stellt die Gemeindeverfassungsnovelle von 1962 dar. Die Veränderungen waren jedoch nicht sehr tief greifend, sondern bewegten sich innerhalb der Tradition des österreichischen Gemeinderechts. Zum einen wurde die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper mit wirtschaftlicher Eigenständigkeit und hoheitlichen Befugnissen garantiert. Zum anderen die Dualität von eigenem und übertragenem Wirkungskreis bestätigt. Schließlich kam es zur demokratiepolitisch widersprüchlichen verfassungsmäßigen Verankerung des parlamentarischen Konzepts auf Gemeindeebene bei gleichzeitiger Sanktionierung der Bürgermeisterdirektwahl. Trotz Gewaltentrennung gilt in Österreich die Vorrangstellung des Parlaments als Vertretung des Souveräns. Dies trifft grundsätzlich auch auf Gemeindeebene zu, die Bürgermeisterdirektwahl, die aufgrund landesgesetzlicher Regelungen vorgesehen werden kann, untergräbt dieses Prinzip: ein vom Volk gewählter Bürgermeister, verfügt gegenüber dem Gemeinderat de facto über weit größere Spielräume als ein vom Gemeinderat gewählter.

Untypisch für eine föderative Verfassung ist der Umstand, dass das Gemeinderecht sehr genau geregelt ist. Grund dafür war die Befürchtung der Gemeinden, die Länder könnten ohne bundesverfassungsrechtliche Garantien, die Autonomie der Gemeinden beschränken. Von 1862-1938 gab es genügend Beispiele dafür (Weber 2002). Die Gemeinden haben damit in Österreich einen umfangreichen Aufgabenkatalog zu erfüllen, der darüber hinaus gehende Gestaltungsspielraum, also der Bereich, innerhalb dessen die Gemeinden eigene Politiken definieren können, ist dagegen eher beschränkt.

Abschließend ist es wichtig zu betonen, dass die einzelne Gemeinde über keine Bestandgarantie verfügt, nur die Statutarstädte sind verfassungsrechtlich garantiert.

2. Strukturelle Besonderheiten und politische Praxis der österreichischen Kommunalpolitik in der Nachkriegszeit

Die Gemeindepolitik dient auch in der österreichischen Nachkriegsgeschichte immer wieder tendenziell eher der politischen Rechten als eine Projektionsfläche für Glorifizierung und Mythologisierung. Dabei wird die Gemeinde als demokratische Keimzelle und Fundament des Staates dargestellt (Hämmerle 2002: 78)

Auf der Linken existiert zumindest in der Wissenschaft lange eine kritisch distanzierte Haltung gegenüber der Gemeindeebene, vor allem was ihre Bedeutung als eigenständige Ebene der Politikformulierung betrifft. Exemplarisch sei hier Offe (1975) zitiert, für den die Gemeindeebene vor allem als Puffer und Stabilisator für den Zentralstaat fungiert, auf der in erster Linie Konflikte kalmiert und Protest abgefangen werden. Das Potential lokaler Politik, nach außen zu wirken und übergeordnete staatliche Ebenen zu beeinflussen, wird von großen Teilen der Linken als schwach angesehen. Stattdessen wird die unterordnete Stellung der Gemeinden bzw. des lokalen Staates, als fiskalisch doppelt abhängige Einheiten in den Vordergrund gestellt (Jessop 1990). Der bürgerliche Staat ist abhängig von Steuereinnahmen und kann sich einen Investitionsstreik der Kapitaleseite nicht leisten. Auch der lokale Staat ist vom guten Gang der Geschäfte abhängig. Zusätzlich aber entscheidet die Machtverteilung unter den territorialen Einheiten eines Staates über die Verteilung des gesamtstaatlichen Steueraufkommens. Und im Zuge des Aufstiegs des bürgerlichen Nationalstaats ist gerade Verhandlungsmacht der Lokalstaaten fast überall deutlich zurückgegangen.

Pelinka (1977) wendet sich gegen diese pauschale Beurteilung der Gemeindeebene und betont die wachsende Bedeutung der vertikalen Machtteilung zwischen den österreichischen Gebietskörperschaften. Die parlamentarische und parteienstaatliche Praxis in Österreich führe dazu, dass die horizontale Machtteilung zwischen Exekutive und Legislative nicht so recht funktioniere und das Parlament immer mehr als Vollzugsorgan der Regierung fungiere. In föderalen Staaten wie Österreich mindert die vertikale Machtteilung zwischen territorialen Ebenen die Tendenz zur Machtkonzentration.

2.1. Aufgaben der österreichischen Gemeinden: Eigener und übertragener Wirkungsbereich

Eine Konstante in der Entwicklung des österreichischen Gemeinderechts ist ihre Doppelfunktion als Selbstverwaltungskörper und Verwaltungseinheit des Gesamtstaates. Die Gemeinden besitzen damit einen „eigenen“ und einen „übertragenen“ Wirkungsbereich. Diese Dualität birgt politisches Konfliktpotential, da damit dem Gesamtstaat die Möglichkeit eingeräumt wird, ungeliebte Aufgaben an die Gemeinden zu übertragen.

Die Gemeindeaufgaben im **eigenen Wirkungsbereich** sind in der österreichischen Bundesverfassung (Art 15 Abs. 2 B-VG) geregelt: elf solche Aufgaben sind taxativ festgelegt (Weber 2000: 46). Es handelt sich um:

1. Bestellung der Gemeindeorgane, Regelung der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung
2. Bestellung der Gemeindebediensteten und Ausübung der Diensthoheit
3. Örtliche Sicherheitspolizei, örtliche Veranstaltungspolizei
4. Verwaltung der Verkehrsflächen, örtliche Straßenpolizei
5. Flurschutzpolizei
6. Örtliche Marktpolizei
7. Örtliche Gesundheitspolizei einschließlich des Hilfs- und Rettungswesens sowie des Leichen- und Bestattungswesens
8. Sittlichkeitspolizei
9. Örtliche Baupolizei, Feuerpolizei, Raumplanung
10. Öffentliche Einrichtung zur außergerichtlichen Vermittlung von Streitigkeiten
11. Freiwillige Feilbietung beweglicher Sachen

Grundsätzlich gilt dieser Aufgabenkatalog für alle österreichischen Gemeinden. Es besteht jedoch die Möglichkeit, Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs an übergeordnete staatliche Behörden abzutreten. Dies betrifft vor allem kleine Gemeinden in strukturschwachen Gebieten, die nicht in der Lage sind alle Aufgaben selbst zu übernehmen. Unklar geregelt bleibt dabei die Frage, wie viel von den Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches übertragen werden können. Jedenfalls muss der eigene Wirkungsbereich in „seiner Substanz“ (Weber 2000: 55) erhalten bleiben.

Beim **übertragenen Wirkungsbereich** handelt es sich um eine Form der so genannten „mittelbaren Verwaltung“. Die Organe der Gemeinden müssen dabei Aufgaben des Bundes bzw. der Länder übernehmen und mit ihrer eigenen Infrastruktur ausführen. Sie sind dabei an die Weisungen der übergeordneten staatlichen Ebenen gebunden (Weber 2000: 56). Der Umfang des übertragenen Bereichs ist durch die Verfassung nicht vorgegeben, es gibt somit auch keinen Mindestumfang. Die übertragenen Aufgaben gehen dabei direkt auf den Bürgermeister über, der den Gemeinderat in die Vollziehung einbinden kann, aber dazu nicht verpflichtet ist.

2.2. Einheitsgemeinde und Subsidiaritätsprinzip

Zwei wesentliche Elemente im österreichischen Gemeinderecht sind das Prinzip der Einheitsgemeinde und das Subsidiaritätsprinzip. Ersteres verbietet bei der Zuweisung von Aufgaben nach der Gemeindegröße, der Finanzkraft oder soziökonomischen Kriterien zu differenzieren. Alle Gemeinden müssen damit den gleichen Aufgabenkatalog erfüllen und werden grundsätzlich gleich behandelt. Nur für die Gemeinde Wien und die Statutarstädte, die zusätzlich die Aufgaben einer Bezirksverwaltungsbehörde erfüllen müssen, gelten andere Bestimmungen. Gerade das Prinzip der Einheitsgemeinde ist immer wieder Gegenstand von Auseinandersetzungen. Die BefürworterInnen heben die Bedeutung dieses Prinzips für die kleinen Gemeinden des ländlichen Raums hervor. Nur durch die Gleichbehandlung der Gemeinden könne die öffentliche Infrastruktur am Land aufrechterhalten werden. Ein Abgehen von diesem Prinzip könnte die Kluft zwischen den Ballungsräumen und der Peripherie weiter verschärfen und zu einer Entpolitisierung des ländlichen Raumes führen (Weber 2002). Als Gegenargumente werden vor allem von Stadt- und BundespolitikerInnen die mangelnde Effizienz bzw. die Überlastung der Kleingemeinden angeführt. Außerdem kommt das Prinzip der Einheitsgemeinde in Konflikt mit dem Subsidiaritätsprinzip, das zwar prinzipiell fordert, so viele Aufgaben wie möglich an die kleinstmögliche Einheit zu delegieren, jedoch Unterschiede in der Leistungsfähigkeit anerkennt und eine flexiblere, aufgabenorientierte Form der Kompetenzverteilung nahe legt. In der Realität wird der Überlastung einzelner Gemeinden bzw. den Effizienzvorteilen, die sich in vielen Bereichen durch eine gemeindeübergreifende Leistungserbringung ergeben, durch interkommunale Zusammenarbeit meist im Rahmen so genannter Gemeindeverbände Rechnung getragen. Solche Kooperationen gibt es in einer Vielzahl von Bereichen, von der Müllentsorgung bis zu den Musikschulen. Den unbestrittenen Vorteilen, die sich aus *economies of scale* ergeben,

stehen demokratiepolitische Nachteile gegenüber. Dies betrifft zum einen die Frage der demokratischen Legitimität von Gemeindenverbänden, zum anderen ihre Transparenz. Während der Bürgermeister dem Gemeinderat verantwortlich ist und in seiner Tätigkeit von der lokalen Öffentlichkeit kontrolliert ist, sind die Gemeindeverbände nur schwer kontrollierbar. Zumeist setzen sie sich aus den Bürgermeistern der beteiligten Gemeinden zusammen, während die Opposition kaum eingebunden ist. Dies erscheint vor allem dadurch bedenklich, dass immer größere Anteile der Gemeindehaushalte von derartigen Verbänden verwaltet werden.

2.3. Strukturelle Veränderungen des politische System auf kommunaler Ebene seit den 1970er Jahren

In den 1970er Jahren gewann unter der von Kreisky geführten SPÖ Alleinregierung das Ziel, ausgeglichene Lebensverhältnisse in ganz Österreich zu schaffen, an Bedeutung. Diese Politik der territorialen Homogenisierung steht in einem Spannungsverhältnis zum Subsidiaritätsprinzip bzw. zur Gemeindeselbstverwaltung. Kritiker beklagen, dass das Prinzip des Ausgleichs "das Subsidiaritätsprinzip zu einem „Verwaltungsprinzip“ (Weber 2002: 39) degradiert und den Gemeinden Autonomie genommen hätte.

Hämmerle (2002) dagegen betont, dass sich mit Kreisky auch auf kommunaler Ebene neue demokratische Spielräume eröffneten und das traditionelle Machtgefüge der Nachkriegszeit in Bewegung kam. Er beschreibt diesen Bruch im politischen System explizit als eine Veränderung der Bedeutung der einzelnen räumlichen Ebenen und ihres Verhältnisses zueinander. Die Homogenität des nationalen Territoriums und die klaren Hierarchien zwischen Nationalstaat und Lokalstaaten wurden zunehmend von einer differenzierteren räumlichen Konfiguration abgelöst. „*Die vertikale Teilung staatlicher Macht in Bund, Länder und Gemeinden wurde nicht mehr nur als reines Kontrollinstrument verstanden, sondern nunmehr auch als mögliche Quelle politischer Innovation interpretiert.*“ (Hämmerle 2002: 67). Dieses neue Verständnis bedeutet auch, dass sich die Vorstellung auszubreiten begann, politische Innovation sei über die Konkurrenz zwischen den Gebietskörperschaften innerhalb einer Ebene oder zwischen den Ebenen hervorzubringen (ebd.).

Tatsächlich drangen in den 1970er und vor allem in den frühen 80er Jahre neue politische Themen, speziell Fragen der Ökologie und des Umweltschutzes, zuerst auf der Gemeindeebene in den Bereich der staatlichen demokratischen Systems ein und wurden damit auch zu „offiziell“ anerkannten Politikfeldern. Getragen wurde diese Entwicklung von unterschiedlichen Namenslisten, denen in großer Zahl der Einzug in die lokalen Parlamente gelang. Auch die Grünen haben ihre Wurzeln auf der kommunalen Ebene, allerdings vor allem im mittel- und großstädtischen Kontext. Hämmerle (2002) spricht bezogen auf die frühen 1980er Jahre von einer Avantgarderolle der Gemeindeebene für die Entwicklung des Parteiensystems in Österreich.

Seit den 1990er Jahren scheint sich das Bild erneut zu wandeln. Zwar verschaffen sich auf kommunaler Ebene lokale agierende zivilgesellschaftliche Gruppen und Bürgerinitiativen weiterhin Gehör und erreichen erste Formen der Institutionalisierung, etwa im Rahmen der Lokalen Agenda 21. Auch im Bereich des Wahlrechts für EU BürgerInnen bzw. andere AusländerInnen schreiten die Kommunen und speziell Wien voran. Eine tief greifende Demokratisierung der Gemeindepolitik selbst unterblieb allerdings weitgehend. Auch die Kritik an den sprichwörtlichen „Orts- oder Dorfkaisern“ vor allem von Seiten der Grünen bzw. neuer Namenslisten, führte nicht zu partizipativen lokalen Demokratiemodellen. Mittlerweile gewinnt in vielen Bundesländern durch die Bürgermeisterdirektwahl das Mehrheitsprinzip an Bedeutung. In Verbindung mit dem proportional besetzten Gemeinderat entsteht so eine pervertierte Form des lokalen Parlamentarismus, der den zwei Großparteien zugute kommt und es kleineren Parteien bzw. Namenslisten erschwert, Machtpositionen zu erlangen. In kleineren Gemeinden wirkt sich die Bürgermeisterdirektwahl besonders lähmend für die lokale Demokratie aus. Aufgrund eindeutiger Machtverhältnisse tritt in vielen Kleingemeinden überhaupt nur mehr ein Kandidat bzw. eine Kandidatin an. Dies wurde zuletzt bei den Gemeinderatswahlen (2004) in Salzburg deutlich. Ein Blick auf Österreichs kommunalpolitische Geographie zeigt, dass ab der Mitte der 1990er Jahre, Kleinparteien auf der Gemeindeebene deutlich schlechtere Ergebnisse erzielten als auf gesamtstaatlicher bzw. auf Länderebene. Im ländlichen Raum ist die ÖVP besonders stark vertreten, die SPÖ folgt mit Respektabstand. FPÖ und Grüne konnten außer in einigen städtischen Gemeinden nie die Stimmenanteile erreichen, die sie bundesweit erzielten.

Eine nach wie vor existierende Besonderheit der Gemeindeebene sind die stark vertretenen Namenslisten. Die Machtverhältnisse im Jahr 1997 zeigen, dass die Gemeindeebenen

insgesamt keinesfalls mehr, die Rolle der Innovatorin des politischen Systems verkörperte (ÖVP 39,1%, SPÖ 33,7%, FPÖ 12,7%, Namenslisten 11,3%, Grüne 2,2%). Im Gegenteil, sie präsentierte sich deutlich traditioneller als der Gesamtstaat und bot vor allem für die damals auf Bundesebene krisengeplagte ÖVP ein sicheres Terrain.

Während also die kommunale Ebene in Österreich in den 1980er Jahren Ausgangspunkt für eine tief greifende Veränderung des Parteiensystems war, scheint heute von den zwei Großparteien auf eben dieser Ebene ein „Roll Back“ eingeleitet zu werden, bei der die Ausweitung des Mehrheitswahlrechts ein bedeutendes Vehikel darstellt. Die noch zaghaft vorgebrachten Wünsche nach einer Landeshauptmandtdirektwahl bzw. die Formel „die stärkste Partei stellt den Landeshauptmann“ und schließlich die vor allem von der SPÖ ventilerte Idee der Aushöhlung des Verhältniswahlrechts auf Bundesebene zeigen deutlich, dass diese Strategie schrittweise auf allen Ebenen des Staates umgesetzt werden soll.

2.4. Die Gemeindeebene seit dem EU Beitritt

Durch den Beitritt Österreichs zur EU haben sich die rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen für die Gemeindeebene stark verändert. Die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden im Bundesstaat wurde bisher aber kaum berührt.

Während es in den Mitgliedstaaten eine Vielzahl von Regionstypen mit sehr unterschiedlichen Kompetenzen gibt und daher auch ein einheitlicher Regionsbegriff fehlt, existieren in allen Staaten Gemeinden, die trotz aller Unterschiede (vgl. Vetter 2002) eine gemeinsame rechtliche Substanz aufweisen. Daher spielt die Gemeindeebene für das hegemoniale Projekt der Europäischen Union eine wichtige Rolle. Durch das kommunale Wahlrecht für EU BürgerInnen deutlich ist jede UnionsbürgerIn gleichzeitig GemeindebürgerIn und kann an den Kommunalwahlen an ihrem Wohnort teilnehmen bzw. gewählt werden. Die Gemeinde kann damit sowohl als Basis der staatlichen, als auch der suprastaatlichen Struktur der EU verstanden werden. Damit spielt sie eine bedeutende Rolle für die Konstruktion einer europäischen Staatlichkeit und einer europäischen Identität. Auf keiner anderen politischen Ebene wurden die demokratischen Partizipationsmöglichkeiten durch den EU Beitritt derartig ausgeweitet (vgl. Öhlinger 2002).

2.5. Wirtschaftliche Tätigkeit von Gemeinden (Privatwirtschaftsverwaltung)

Neben der Frage des Wahlrechts ergeben sich durch die EU eine Reihe weiterer bedeutender Veränderungen. Die Gemeinden sind zwar aufgrund der zuerkannten institutionellen Autonomie nur „*ganz ausnahmsweise explizite Adressaten des Gemeinschaftsrechts*“ (Öhlinger 2002: 9), sie sind aber durch das Europarecht auf ganz massive Weise betroffen, da es keinen Bereich der kommunalen Selbstverwaltung gibt, der von der „*potentiellen Ingerenz des EG-Rechts ausgenommen wäre*“ (ebd.). Betroffen sind die Gemeinden sowohl als Hoheitsträger als auch als Träger des Privatrechts. Besonders schwerwiegende Auswirkungen haben die Wettbewerbsvorschriften des EG Recht auf die Privatwirtschaftsverwaltung, die „*die Substanz ihres eigenen Wirkungsbereichs ausmacht*“ (Öhlinger 2002: 12). Der Spielraum der Gemeinden wurde in diesem Bereich durch das strikte Beihilfenrecht, das Förderungen nur in Ausnahmefällen zulässt, und durch das Vergaberecht eingeschränkt. Tendenziell werden alle Bereiche der kommunalen Wirtschaft, auch der Bereich der Daseinsvorsorge, wie die Energie- und Wasserversorgung, die Abfallbeseitigung oder der öffentliche Verkehr, im Sinne einer Marktöffnung liberalisiert und den Regeln des Europäischen Wettbewerbs unterworfen. Dies erzeugt einen Druck in Richtung Privatisierung, der durch die budgetpolitischen Auflagen des Maastrichtvertrages, der auch in den Gemeinden zu Einsparungen führt, noch verstärkt wird. Neben der Privatisierung haben sich eine Reihe anderer Modelle etabliert, die eine Mischform von privat und öffentlich darstellen. So sind neben den traditionellen Formen des öffentlichen Betriebs dem Regiebetrieb, dem Eigenbetrieb oder dem kommunale Betrieb, Konzessionsmodelle und Public Private Partnerships forciert worden (vgl. Fleischmann/Hackl 2000).

Allerdings muss betont werden, dass die Kommunen bereits seit den 1970er Jahren immer mehr Aufgaben aus dem Bereich der Hoheitsverwaltung herausgelöst haben, um einerseits den Rigiditäten der Bürokratie auszuweichen und flexibler wirtschaften zu können, aber auch um die Schulden dieser Bereiche aus dem kommunalen Budget „*auszugliedern*“. Mit dieser Flucht ins Privatrecht, war aber bereits der erste Schritt weg von der demokratischen Kontrolle durch Gemeinderat und Öffentlichkeit getan. Binder (2002) beschreibt die Praxis der Ausgliederungen und den damit verbundenen Schwierigkeiten öffentlich, privat und staatlich auseinander zu halten, besonders anschaulich:

„In der Ausgliederung gründet die Kommune eine selbständige Rechtsperson, etwa eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, und hält die Geschäftsanteile an dieser Gesellschaft. In einer zivilrechtlichen Beauftragung verpflichtet die Gemeinde sodann den Rechtsträger, bestimmte Leistungen und Tätigkeiten zu erbringen. Über die Gesellschaftsversammlung und über den Leistungsauftrag hat die Gemeinde vollen Einfluss auf den Rechtsträger. Die Gemeinde verkleidet sich als Privatmann und tritt gegenüber den Gemeindebürgern als Privatmann auf. Rechtlich gelten für den ausgegliederten Rechtsträger tatsächlich alle Rechtsvorschriften des Zivilrechts und des privaten Organisationsrechts. In der Sache handelt natürlich weiterhin die Gemeinde, jedoch nahezu aller öffentlich-rechtlichen Bindungen entledigt. Man spricht daher von „unechten Privatisierungen“ (Binder 2002: 110).

Auch wenn, der EU Beitritt nicht der Auslöser des Trends zu Ausgliederung kommunaler Betriebe angesehen werden kann, so hat er diese Entwicklung sicher beschleunigt und ihr ein Ziel, nämlich die Liberalisierung der öffentlichen Dienstleistungen in ganz Europa gegeben. Die Regelungen des Europäischen Wettbewerbs bedeuten in der Tat eine qualitative Veränderung. Vor dem EU Beitritt war es auch im Rahmen von privatrechtlichen Rechtsbeziehungen politische Zielsetzungen der Gemeinden durchzusetzen, etwa was die Gestaltung der Tarife öffentlicher Unternehmen betraf. Durch das Instrument des *öffentlichen Auftrags* konnten ebenfalls soziale und andere als förderungswürdig erachtete Ziele verfolgt werden. So war es leichter möglich mit lokalen Unternehmen zusammenzuarbeiten und regionale Wirtschaftsförderung zu betreiben. Durch die EU Wettbewerbsordnung fallen diese Möglichkeiten weg. Für Binder (2002) ergeben sich daraus klare Konsequenzen:

„In einer Wettbewerbsordnung, die ausdrücklich die Gleichbehandlung öffentlicher und privater Unternehmen in Art 86 Abs 1 EG- Vertrag verlangt, werden öffentliche Unternehmen zu Fremdkörpern. Vor allem das Beihilfeverbot in Art 87 EG Vertrag fordert von den Kommunen eine Rechtfertigung für jede Investition, woraus faktisch ein Zwang zur Privatisierung öffentlicher Unternehmen folgt.“ (Binder 2002: 118)

Es fällt nicht schwer zu begreifen, dass mit der umfassenden Privatisierung kommunaler Aufgaben der Gestaltungsspielraum der Gemeinden und damit die Substanz kommunaler Selbstverwaltung erheblich eingeschränkt werden. Das sagt noch nichts aus über die Qualität der privat erbrachten Leistungen, zeigt aber deutlich, dass es zu einer Verlagerung von Macht weg von demokratisch gewählten Vertretungen hin zu privaten Unternehmen kommt. Als

Gegenstrategien zur Aushöhlung der Gemeindeautonomie können die Rückführung ausgegliederter Bereiche in die Hoheitsverwaltung und die Politisierung des Wettbewerbs, im Sinne einer demokratischen Aushandlung der Spielregeln, angesehen werden. Während ersteres verhältnismäßig leicht auf kommunaler Ebene durchsetzbar wäre, muss die Demokratisierung des Wettbewerbs auf höherer vor allem auf nationaler Ebene angesiedelt sein. Allerdings lässt das Vergaberecht auch heute schon Spielräume offen, die es ermöglichen Ausschreibungen so zu gestalten, dass ökologische und soziale Ziele mitberücksichtigt werden.

3. Die Entwicklung der finanziellen Situation der Gemeinden in Österreich

Betrachtet man die Entwicklung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, so sind diese seit der Gemeindeverfassungsnovelle von 1962 kaum verändert worden. Dennoch war das Verhältnis zwischen den Gebietskörperschaftsebenen nicht frei von Konflikten. Die wesentlichen Auseinandersetzungen zwischen den VertreterInnen der Gemeindeebene und denen der Ländern und des Bundes drehten sich um den Finanzausgleich d.h. um die Verteilung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen des Staates auf die Gebietskörperschaften.

3.1. Exkurs: Der österreichische Finanzausgleich

Der Finanzausgleich in Österreich stellt eine Mischung aus Trenn- und dem Verbundsystem dar (vgl. Zimmermann/Henke 2001). Das Trennsystem beruht auf dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz d.h. die staatliche Einheit, die mit der Erledigung einer Aufgabe betraut ist, soll auch für die entsprechenden Einnahmen sorgen. Ein konsequentes Trennsystem erfordert eine weitgehende lokale Einnahmenhoheit, die auch das Steuererfindungsrecht einschließt. Dieses Modell kommt in der Reinform nicht vor, da es aus verteilungspolitischer Sicht zu sehr problematischen Ergebnissen führt. Entwicklungsunterschiede zwischen Regionen werden durch ein Trennsystem noch verschärft, ein territorialer Ausgleich kommt durch den ruinösen Konkurrenzkampf zwischen den Regionen und Gemeinden nicht zustande. Daher wird in den meisten Ländern ein Mischsystem angewandt, das Elemente des Verbundsystems beinhaltet. Der Grundgedanke des Verbundsystems besteht darin, dass, um das Ziel des Ausgleichs sozialräumlicher Disparitäten zu erreichen, ein gewisser Teil der Steuern und Abgaben zentral eingehoben und nach fixen Schlüsseln an die nachgeordneten staatlichen Einheiten verteilt wird. Im österreichischen Finanzausgleich dominieren eindeutig die Elemente des Verbundsystems.

Um die finanzielle Situation der Gemeinden zu verstehen, ist eine genaue Kenntnis des österreichischen Finanzausgleichs und des damit verbundenen Vokabulars unumgänglich. Das umfassende Regelwerk des Finanzausgleichs ist komplex und nach unzähligen Veränderungen in kleinen Reformschritten auf den ersten Blick schwer durchschaubar. Dies trifft vor allem auf die Vielzahl der intragovernmentalen Transfers zu, die zwischen den

Gebietskörperschaften fließen. Im Folgenden soll daher die Funktionsweise des österreichischen Finanzausgleichs schematisch dargestellt werden. Dabei beziehe ich mich vor allem auf die Bröthaler (2002) und Rossman (2002).

3.1.1. Primärer Finanzausgleich:

Im primären Finanzausgleich wird zunächst die Abgabenhöhe der Gebietskörperschaften geregelt. Im österreichischen Mischsystem werden folgende Abgabentypen unterschieden: ausschließlich Bundesabgaben, zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geteilte Abgaben (vor allem gemeinschaftliche Bundesabgaben), ausschließliche Landesabgaben und ausschließliche Gemeindeabgaben.

Im vertikalen Finanzausgleich werden nun die einzelnen gemeinschaftlichen Bundesabgaben nach fixen Prozentsätzen zwischen den Gebietskörperschaftsebenen geteilt. Anschließend kommt es zum horizontalen Finanzausgleich, bei dem zuerst die Ertragsanteile der Länder und Gemeinden auf die jeweiligen Bundesländer aufgeteilt werden. Bei dieser Aufteilung kommen die Volkszahl (Einwohnerzahl), die gewichtete Volkszahl (abgestimmter Bevölkerungsschlüssel), das jeweilige Steueraufkommen und zusätzliche Verteilungsschlüssel zur Anwendung. Im zweiten Schritt des horizontalen Finanzausgleichs werden nun die Gemeindeanteile aufgeteilt. Die daran anschließende Aufteilung orientiert sich wiederum in erster Linie an der Volkszahl und am abgestimmten Bevölkerungsschlüssel. Es ist dabei vor allem wichtig festzuhalten, dass die Anteile der gesamten Gemeindeebene nicht bundesweit auf die 2359 Gemeinden, sondern zuerst länderweise aufgeteilt werden, was den horizontalen Ausgleich unter den Gemeinden verzerrt.

3.1.2. Sekundärer und Tertiärer Finanzausgleich

Unter dem Sekundären Finanzausgleich werden die ergänzende Mittelverteilung von Koststragungen und sonstige Transferzahlungen zwischen Gebietskörperschaften verstanden. Dazu zählen verschiedene Kostenersätze, Umlagen, Finanzzuweisungen und Zuschüsse. Im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs leisten Bund und Länder Zahlungen an Gemeinden. Zusätzlich können die Länder von ihren Gemeinden Umlagen einheben. Die so genannte

Landesumlage ist eine solche Zahlung. Sie stellt eine wichtige Einnahmequelle der Länder dar.²

Unter dem tertiären Finanzausgleich werden schließlich jene intragovernmentalen Transferzahlungen der Gemeinden zusammengefasst, die nicht im Finanzausgleichsgesetz geregelt sind.

3.2. Wirkungen des österreichischen Finanzausgleichs auf die Gemeinden

Der österreichische Finanzausgleich zeichnet sich durch eine stark umverteilende Wirkung aus. Teilt man die österreichischen Gemeinden nach der Höhe der eigenen Steuern und Abgaben pro Kopf in Quintile ein, so ergibt sich ein Verhältnis vom ärmsten zum reichsten Fünftel der Gemeinden von 1:5,7. Durch den primären Finanzausgleich verringert sich diese Diskrepanz auf ein Verhältnis von 1:2,1, nach der sekundären und tertiären Stufe auf 1:1,7 (Bröthaler et al. 2002: 144). Die großen Unterschiede bei der ausschließlichen Betrachtung der gemeindeeigenen Abgaben resultieren daraus, dass die wichtigste dieser Abgaben, die Kommunalsteuer, von der Lohnsumme der im Ort Beschäftigten abhängt. Gemeinden mit vielen Arbeitsplätzen haben daher hohe Einnahmen aus der Kommunalsteuer, während Gemeinden mit wenigen Unternehmen niedrigere Erträge aus eigenen Steuern einheben. Das Kommunalsteueraufkommen bildet also die regionalen Disparitäten in der Standortstruktur der österreichischen Wirtschaft gut ab, sagt aber nichts über das verfügbare Einkommen der am Ort ansässigen Bevölkerung aus, da die Kommunalsteuer am Arbeits- und nicht am Wohnort eingehoben wird. Eine „reiche“ Gemeinde hat nicht unbedingt besonders reiche EinwohnerInnen.

3.3. Die Entwicklung des Finanzausgleichsgefüges 1960 bis 2001

Betrachtet man die Entwicklung der Anteil der Gebietskörperschaften am Gesamtabgabenertrag seit 1960 zeigt sich, dass die Gemeinden die großen Verlierer sind. Entfielen im Jahr 1960 noch 19,63% des Gesamtabgabenertrags auf die Gemeindeebene, so

² Von GemeindepolitikerInnen wird die Landesumlage seit langem kritisiert. Ihre Abschaffung ist eine alte Forderung, der bis jetzt jedoch nur vom Land Niederösterreich nachgegeben wurde.

waren es 2001 nur mehr 17,11% (Bauer 2001, S 41). Der Anteil der Gemeinden brach in den 1960er unter von der ÖVP geführten Bundesregierungen vor allem zu Gunsten der Länder ein. Unter den sozialdemokratische geführten Allein- bzw. Koalitionsregierungen konnte sich die Gemeindeebene wieder einigermaßen erholen, um schließlich seit dem EU Beitritt und vor allem seit der Sparpolitik der ÖVP-FPÖ Regierung wieder zurückzufallen. Im Jahr 2001 wurde der historisch niedrigste Anteil von 17,11% an den Gesamteinnahmen erreicht. Laut Städte- und Gemeindebund stieg der Anteil der Gemeinden bis zum Jahr 2003 wieder leicht auf 17,5% (vgl. "Gemeinsamer Forderungskatalog des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes für die kommunale Agenda zum FAG 2005, Stand 13. Juli 2004) In den dreißig Jahren sozialdemokratisch geführter Regierungen konnten auch die Länder ihre Anteile am Gesamtabgabenertrag erhöhen. Dementsprechend war die Bundesebene die einzige, die Anteile einbüßte. Dieser Befund widerspricht der landläufigen Meinung, die SPÖ hätte während ihrer Regierungszeit die Zentralisierung vorangetrieben und den Föderalismus geschwächt. Das Gegenteil war der Fall.

Tabelle 1: Entwicklung der Abgaben- und Ertragshoheit (in Mio. S)							
	1960	1970	1980	1990	1995	1998	2001
Bund							
ausschließliche BA	16469	44598	55073	78934	78254	63487	71305
gemBA ntto	5913	15831	107689	215350	283729	388333	452502
Summe	22382	60429	162762	294284	361983	451820	523807
Länder							
Landesabgaben	149	401	1121	2299	2711	2947	2950
Ertragsanteile btto	4038	12026	34552	64906	81747	99289	106721
Summe	4188	12427	35674	67205	84458	102236	109671
Gemeinden							
Summe GemA	3675	7550	19110	34027	43078	45154	41600
Ertragsanteile btto	2816	8677	26054	48216	61955	77670	89152
Summe	6491	16227	45164	82244	105032	122824	130752
Summe B+L+G	33060	89082	243599	443733	551473	676880	764230
Anteil Bund	67,70%	67,83%	66,82%	66,32%	65,64%	66,75%	68,54%
Anteil Länder	12,67%	13,95%	14,64%	15,15%	15,31%	15,10%	14,35%
Anteil Gemeinden	19,63%	18,22%	18,54%	18,53%	19,05%	18,15%	17,11%

Werte für 2001 lt. BVA bzw. geschätzt
Quelle: Bauer 2001: 41

Während die Anteile der Länder und Gemeinden an den Gesamteinnahmen seit dem EU Beitritt zurückgingen, konnte der Bund seinen Anteil bis zum Jahr 2001 auf über 68% erhöhen, ein Wert, den er seit Bestehen der 2. Republik nicht erreichen konnte. Auch Bröthaler et al. (2002) konstatieren in ihrer Studie „Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich“ klare Zentralisierungstendenzen. Im Zeitraum von

1993-1999 ging der Anteil der Gemeinden an den Gesamteinnahmen des Staates deutlich zurück, während der des Bundes und der hier mitberücksichtigten Bundesfonds und Sozialversicherungsträger deutlich anstieg³. In ihrer Analyse der kommunalen Haushaltsdaten untersuchen sie die Entwicklung der Budgetvolumina des gesamten Sektors Staat, der nach VGR Kriterien zusätzlich zu den Gebietskörperschaften alle anderen Körperschaften öffentlichen Rechts umfasst. Dadurch werden die Sozialversicherungsträger, auf die rund ein Viertel der staatlichen Einnahmen entfallen (Bröthaler et al. 2002), in die Analyse mit einbezogen. Die detaillierte Analyse der kommunalen Haushaltsdaten zeigt, dass die Zentralisierungstendenzen auf der Einnahmenseite der Gemeinden unmittelbare Auswirkungen auf die Ausgabenseite und damit den Handlungsspielraum der Gemeinden haben. Während der 1990er Jahre mussten die Gemeinden ihre Investitionen deutlich reduzieren und waren dabei immer häufiger auf Kofinanzierung oder Fremdfinanzierung angewiesen. Auch die Finanzierung durch Liquidierung kommunalen Vermögens gewann an Bedeutung. Zusammengefasst nennen Bröthaler et al. (2002) zehn wesentliche Entwicklungen im Bereich der kommunalen Finanzwirtschaft, die alle auf die zunehmend angespannte Finanzlage der Gemeinden hindeuten:

- Unterdurchschnittliches Wachstum der Einnahmen (geg. Bund u. Ländern)
- Zentralisierungstendenz (Rückgang des Anteils der Gemeinden)
- Rückgang der Abgaben (geringes Wachstum von eigene Abgaben und Ertragsanteilen)
- Ausweitung der Nutzerentgeltfinanzierung (Gebührenanstieg um bis zu 45%)
- Geringer Überschuss der laufenden Gebarung (niedriger freie Finanzspitze)
- Dramatisch sinkende Investitionstätigkeit
- Sinkender laufender Selbstfinanzierungsrahmen
- Verstärkte Finanzierung durch Liquidierung von eigenem Vermögen

³ „Die Gemeinden wiesen damit im Vergleich zum BIP (nomineller Zuwachs 26%) ein unterdurchschnittliches Wachstum auf, dem überdies ein deutlich höheres Einnahmen- und Ausgabenwachstum des Bundes (+55%) gegenüber steht. Das Budgetvolumen der Länder und Wiens stieg in den 7 Jahren des Betrachtungszeitraums jeweils um 25%, jenes der sonstigen öffentlichen Rechtsträger um 35%.

Demnach ist bei den Einnahmen der öffentlichen Haushalte eine erhebliche *Zentralisierungstendenz* feststellbar: Der Anteil der bereinigten Einnahmen der Gemeinden ohne Wien an den bereinigten Gesamteinnahmen des Staates (Gebietskörperschaften und sonstige öffentliche Rechtsträger) ist von 8,3% im Jahr 1993 auf 7,0% im Jahr 1999 zurückgegangen, jener der Länder ohne Wien von 11,8% auf 10,5%, jener Wiens von 6,5% auf 5,7% und jener der sonstigen öffentlichen Rechtsträger von 26,8% auf 25,6%. Demgegenüber wurde der Anteil des Bundes von 46,6% 1993 sukzessive auf 51,2% 1999 ausgeweitet. Der Anteil des Bundes, der Bundesfonds und der (durch Bundesgesetze bestimmten) Sozialversicherungsträger zusammen stieg von 71,4% auf 74,7%.“ (Bröthaler et al. S. 22-23)

- Kofinanzierung mit andere Trägern öffentlichen Rechts
- Fremdfinanzierung (Bröthaler et al. 2002:44-45)

Diese Entwicklungen zeigen eindrucksvoll, dass die gesamte Gemeindeebene unter finanziellen Druck geraten ist. Allerdings gibt es unter den Gemeinden selbst erhebliche Unterschiede. Diese ergeben sich vor allem durch die zentrale Stellung der Kommunalsteuer unter den gemeindeigenen Steuern, die wesentlich den finanziellen Spielraum der Gemeinden bestimmen. Die Kommunalsteuer bezieht sich auf die ausbezahlte Lohnsumme erwerbswirtschaftlicher Unternehmen. Das führt dazu, dass Zentren der öffentlichen Verwaltung und Gemeinden mit gemeinnützigen Einrichtungen nur relativ geringe Einnahmen aus der Kommunalsteuer erzielen. Außerdem sind typische Auspendlerregionen benachteiligt, da die Kommunalsteuer am Arbeitsort zu entrichten ist (Bröthaler et a. 2002: 139). Auch „*die unzureichende Abgeltung der Verluste aus dem Wegfall der Getränkesteuer*“ (ebd.), einer traditionell wichtigen gemeindeigenen Steuer, sowie die stagnierenden Einnahmen aus der Grundsteuer (vor allem der Grundsteuer A, die sich auf land- und forstwirtschaftliches Vermögen bezieht), tragen zur schwierigen Finanzlage der Gemeinden bei. Um die Verluste aus den Steuereinnahmen wettzumachen, müssen die Gemeinden verstärkt auf die regressiv wirkende Gebührenfinanzierung zurückgreifen. (ebd.).

Betrachtet man schließlich die Veränderung der Zusammensetzung der Gemeindeeinnahmen seit 1960 (Tabelle 2), so sieht man, dass der Anteil der gemeindeigenen Einnahmen, also jener Steuern und Abgaben, die die Gemeinden selbst einheben und deren Ertrag ihnen ausschließlich zusteht, kontinuierlich gesunken ist. Belief sich dieser Anteil im Jahr 1960 noch auf 56,62 % so machte er im Jahr 2002 nur mehr 31,8 % aus. Dagegen stieg der Anteil an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben, die zentral eingehoben und dann verteilt werden, von 43,38% auf über 68% an.

Tabelle 2

Tabelle 2: Entwicklung der Abgaben- und Ertragshoheit (in Mio. S)								
	1960	1970	1980	1990	1995	1998	1960	1998
Gemeinden							Anteile (%)	
Gewerbsteuer	1518	2712	5109	8506	1468	415	23,4	0,3
LsSt/KommSt	713	1726	5156	9202	20234	22338	11,0	18,2
Grundsteuer A	214	219	299	349	350	359	3,3	0,3
Grundsteuer B	368	751	2220	3666	5084	5588	5,7	4,5
Getränksteuer	404	909	2975	5012	5486	5618	6,2	4,6
Ank/AnzA	65	212	610	1315	1603	1771	1,0	1,4
sonstige GemA	393	1022	2740	5979	8853	9065	6,1	7,4
Summe GemA	3675	7550	19110	34027	43078	45154	56,6	36,8
Ertragsanteile btto	2816	8677	26054	48216	61955	77670	43,4	63,2
Summe	6491	16227	45164	82244	105032	122824	100	100

Quelle: Bauer 2001: 41

Die Gemeinden sind also stärker denn je von den zentralen Zuweisungen abhängig, über deren Höhe der Bund mit einfach gesetzlichen entscheiden kann. Das heißt, die Regelungen im Finanzausgleich sind nur die eine Seite der Medaille. Die Veränderungen im Steuersystem, die im parlamentarischen Prozess auf Bundesebene häufig vorgenommen werden, erweisen sich oftmals für Länder und Gemeinden als besonders folgenreich. So vermerkt Hüttner (2001) in seiner Rückschau auf die historische Entwicklung des innerösterreichischen Finanzgefüges:

„Im Endergebnis zeigte sich ein Muster, das bis zum FAG 1997 typisch war: Der Bund sicherte sich durch finanzielle Zugeständnisse an Länder und Gemeinden Kompromissbereitschaft und Finanzausgleichsfrieden, machte seine Verluste aber in kürzester Zeit durch steuerliche Maßnahmen wieder wett. Vor allem seit 1968 findet sich fast keine Jahreszahl, die nicht mit einem Abänderungsgesetz verknüpft wäre, von Einzelnovellierungen von Steuergesetzen ganz abgesehen. Für die Ertragsbeteiligung der Länder und Gemeinden hatten diese steuererhöhenden oder auch steuersenkenden Maßnahmen oft viel größeres Gewicht als die Umschichtungen durch das jeweils paktierte Finanzausgleichsgesetz selbst.“ (Hüttner 2001: 34)

4. Resümee

Betrachtet man die Stellung der Gemeindeebene in den letzten 150 Jahren ergibt sich ein recht vielfältiges Bild. Zu Beginn der bürgerlichen Emanzipationsbestrebungen bildete sie den Ausgangspunkt für die Demokratisierung des Habsburgerstaates. Ziel des Bürgertums war es aber den Gesamtstaat als bürgerlichen zu konstituieren. Als dies mit der Verfassung von 1867 gelang, verkehrte sich die Rolle der Gemeindeebene als Treibfeder der Demokratieentwicklung ins Gegenteil. Während die Sozialdemokratie auf der Ebene des Zentralstaats weitere Demokratisierungsschritte durchsetzen konnte, gelang es dem Bürgertum auf Gemeindeebene seine privilegierte Stellung durch das Kurien und Zensuswahlrecht länger aufrecht zu erhalten.

In den 1980er Jahren gewann die Gemeindeebene aus demokratiepolitischer Sicht erneut an Bedeutung. In den Gemeinden konnte sich die Umweltbewegung erstmals etablieren. In der Folge verlagerte sich im Zuge der Festigung der Grünen als Partei, der Schwerpunkt ihrer Aktivitäten auf die Bundesebene. Abgesehen von kleineren Initiativen wie der Lokalen Agenda 21 sind seither von der Gemeindeebene kaum nennenswerte demokratiepolitische Impulse ausgegangen.

Betrachtet man die Entwicklung ihrer finanziellen Situation, so lässt sich auf einen schleichenden Machtverlust der Gemeindeebene schließen. Seit dem zweiten Weltkrieg gingen die Anteile der Gemeinden und Länder an den Staatseinnahmen zu Gunsten des Bundes zurück.

Bauer (2001) resümiert:

„Hervorstechendstes Ergebnis der Langzeitbetrachtung ist, dass die Gemeinden von 1960 bis 1970 einen deutlichen Anteilverlust hinnehmen mussten, in den nächsten 25 Jahren eine leichte Erholungsphase kannten, seit 1995 aber in ähnlicher Dramatik wie Seinerzeit wieder zurückgefallen sind. Langfristiger Gewinner ist der Bund“ (Bauer 2001: 40).

Neben den rückläufigen Anteilen am gesamten Einnahmenvolumen erscheint vor allem die strukturelle Verschiebung der gemeindeeigenen Einnahmen reduziert und die Abhängigkeit von Ertragsanteilen gemeinschaftlicher Bundesabgaben problematisch. Zwar könnten über

einen hohen Anteil zentral erhobener und über den Finanzausgleich verteilter Einnahmen regionale Disparitäten ausgeglichen werden. Allerdings sind die Gemeinden permanent der Gefahr ausgesetzt, dass bundesgesetzliche Maßnahmen, die jene Steuern betreffen, an denen sie über die Ertragsanteile beteiligt sind, die Einnahmen aus diesen Quellen deutlich schmälern. Dies ist in den letzten Jahrzehnten im Rahmen von Steuerreformen immer wieder geschehen.

Während der verfassungsmäßig garantierte Kompetenzbereich der Gemeinden relativ stabil blieb, zeigen die Daten der Steuerstatistik, dass die Autonomie der Gemeinden seit 1945 finanziell ausgehöhlt worden ist. Seit dem EU Beitritt hat sich diese Entwicklung beschleunigt. Der Beitritt hat somit im österreichischen Bundesstaat zumindest in Bezug auf die Finanzausstattung zu einer deutlichen Zentralisierung und nicht zu einer Dezentralisierung geführt. Die Handlungsfähigkeit der Gemeinden scheint in Summe also deutlich geschwächt worden zu sein, auch wenn diese Entwicklung keinen verfassungsrechtlichen Niederschlag gefunden hat. Die Restrukturierung der territorialen Machtverteilung in Österreich schwächt also eher die subnationalen Einheiten als die Bundesebene, wobei die Länderebene noch stärker als die Gemeinden von dieser Entwicklung betroffen sein dürfte.

Literaturverzeichnis

Bauer, Helfried (2001), Finanzausgleich 2001. Wien: KDZ.

Binder, Bruno (2002), Die Daseinsvorsorge der Gemeinde. In: Österreichischer Städtebund (Hrsg.), 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962. Wien: Manz, S 105-120.

Bröthaler, Johann et al. (2002), Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich. Wien (u. a.): Springer.

Butterwegge, Christoph (1991), Austromarxismus und Staat. Marburg: Verlag Arbeit und Gesellschaft.

Dunford, Mick, Kafkalas, Grigoris (1992), Cities and Regions in the New Europe. London: Belhaven Press.

Fleischmann Eduard, Hackl Wolfgang (2000), Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit als neue Organisationsform: Chancen und Risiken. In: Pilz, Dietmar et al. (Hrsg.) (2000), Handbuch der kommunalen Finanzwirtschaft. Wien: Manz. S 161-179.

Hämmerle, Walter (2000), Zwischen Konkurrenz und Konsens, Entscheidungsregeln im kommunalen politischen System. Opladen: Leske + Budrich.

Hirsch, Joachim (1998), Vom Sicherheits- zum nationalen Wettbewerbsstaat. Berlin: ID-Verlag.

Hüttner, Bertram (2001), Der Finanzausgleich: Grundlagen, Entwicklung, Finanzausgleich 2001. In: Bauer, Helfried (2001), Finanzausgleich 2001. Wien: KDZ, S. 23-160.

Hüttner, Bertram, Pilz Dietmar (2000), Die Finanzierungssituation der österreichischen Städte und Gemeinden. In: Pilz, Dietmar et al. (Hrsg.) (2000), Handbuch der kommunalen Finanzwirtschaft. Wien: Manz. S.69-109.

Jessop, Bob (1990), State Theory. Pennsylvania State University Press.

Jessop, Bob (2002), *The Future of the Capitalist State*. Cambridge. Polity Press.

Kevenhörster, Paul (Hrsg.) (1977), *Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft*. Meisenheim: Hain.

Klabouch, Jiri (1968), *Gemeindeselbstverwaltung in Österreich 1848 – 1918*. Wien: Verlag für Geschichte und Politik.

Lehner, Oskar (2002), *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*. Linz: Universitätsverlag Rudolf Trauner.

Matzka, Manfred (Hrsg.) (1985), *Sozialdemokratie und Verfassung*. Wien: Europaverlag.

Offe, Claus (1975), *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt/ Main: Suhrkamp.

Österreichischer Gemeindebund, Österreichischer Städtebund (Hrsg.), *40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962*. Wien: Manz.

Öhlinger, Theo (2002), *Die österreichischen Gemeinden und die Europäische Union*. In: Österreichischer Gemeindebund, Österreichischer Städtebund (Hrsg.), *40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962*. Wien: Manz, S 1-30.

Pelinka, Anton (1977), *Lokale Politik und vertikale Gewaltenteilung*. In: Kevenhörster, Paul (Hrsg.) (1977) *Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft*. Meisenheim: Hain.

Pilz, Dietmar et al. (Hrsg.) (2000), *Handbuch der kommunalen Finanzwirtschaft*. Wien: Manz.

Rossmann, Bruno (Hrsg.) (2002), *Finanzausgleich- Herausforderungen und Reformperspektiven*. Wien: LexisNexis- Verlag.

Swyngedouw, Erik (1992), The Mammon quest. „Glocalisation“, interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales. In: Dunford, Mick, Kafkalas Grigoris (1992): Cities and Regions in the New Europe. London: Belhaven Press, S.39-67.

Ucakar, Karl (1995), Demokratie und Wahlrecht in Österreich. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik.

Vetter, Angelika (2002), Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa? Opladen: Leske + Budrich.

Weber, Karl (2002), Gemeindeaufgaben. In: Österreichischer Städtebund (Hrsg.), 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962. Wien: Manz, S. 31-62.

Wolny, Erich (1985), Sozialdemokratie und Selbstverwaltung. In: Matzka, Manfred (Hrsg.) (1985), Sozialdemokratie und Verfassung. Wien: Europaverlag, S. 265-292.

Zimmermann, Horst, Henke, Klaus-Dirk (2001), Finanzwissenschaft. München: Vahlen.



Abteilung für Stadt- und Regionalentwicklung
Wirtschaftsuniversität Wien
Abteilungsleiter: o.Univ.Prof. Edward M. Bergman, PhD

Nordbergstraße 15
A-1090 Wien, Austria

Tel.: +43-1-31336/4777 Fax: +43-1-31336/705 E-Mail: sre@wu-wien.ac.at
<http://www.wu-wien.ac.at/inst/sre>