

# Schriftenreihe

[RFG]

Recht & Finanzen für Gemeinden

**Handler / Mazal / Weber**

## **Kommunale Sommergespräche 2007**

**Wer anschafft, der zahlt –  
Finanzierung der öffentlichen Aufgaben ■**

**Moderne Gemeinden –  
kommunale Manager gefragt ■**

**Aufgabenverteilung  
Bund – Länder – Gemeinden ■**



Vortr. Hofrat Dr. Robert Hink  
*Generalsekretär  
Gemeindebund*



Dr. Reinhard Platzer  
*Generaldirektor  
Kommunalkredit Austria AG*



Bgm. Helmut Mödlhammer  
*Präsident  
Gemeindebund*

## Vorwort

Sehr geehrte Leserin, sehr geehrter Leser!

Die Kommunalen Sommergespräche in Bad Aussee fanden 2007 zum zweiten Mal statt und versuchten einen **neuen Veranstaltungstyp** zu schaffen. Ziel war es, hochkarätige Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft an einem Ort zusammen zu bringen, der auch aufgrund seiner Lage und seines Charakters **freies Denken**, abseits des Alltags, ermöglicht. Gerade für die Kommunalpolitik ist es wichtig, sich einmal Zeit zu nehmen, um unbelastet von Termindruck über die **Herausforderungen der Zukunft** nachzudenken.

Mit den Kommunalen Sommergesprächen 2007 ist dies hervorragend gelungen. Das Interesse, die Neugier, die Qualität der Diskussionen und Gäste waren herausragend, im kommunalen Bereich hat es eine derartige Veranstaltung noch nie gegeben.

Basis der Gespräche von Bad Aussee waren die Analysen, Gedanken und Ideen von drei Wissenschaftlern, die zu **drei Schwerpunktthemen** wissenschaftliche Grundlagen erarbeitet haben. Diese Analysen wurden intensiv und durchaus auch kontrovers diskutiert. Dem Gemeindebund und der Kommunalkredit Austria ist es gelungen, für die jeweiligen Themenbereiche **ausgewiesene wissenschaftliche Koryphäen** zu gewinnen.

Univ. Prof. Dr. *Wolfgang Mazal* etwa, hat sich schon in den vergangenen Jahren sehr intensiv mit der **sozialrechtlichen Stellung von Bürgermeister/innen** und Gemeindevertreter/innen auseinandergesetzt. Die Interpretation und Bewertung seiner Analyse hat – vor allem in den letzten zwölf Monaten – vieles bewegt. In mehreren Bundesländern wurden inzwischen Maßnahmen gesetzt, die die soziale Situation von Kommunalpolitiker/innen verbessern sollen. Basis dafür war die Arbeit von *Mazal*, den notwendigen politischen Druck hat der Gemeindebund erzeugt. Dennoch gibt es in diesem Bereich noch vieles zu tun; letztendlich ist es für die Kommunen auch eine **existentielle Frage**, da

sonst die Rekrutierung des politischen Nachwuchts zum ernstesten Problem wird. *Mazal* und zahlreiche Gäste der Sommergespräche haben sich in Bad Aussee unter dem Motto „Moderne Gemeinden – kommunale Manager gefragt“ erneut diesem und verwandten Themen gewidmet.

Univ. Prof. Dr. *Karl Weber* befasste sich mit der Frage, **welche Gebietskörperschaft für welche Aufgaben künftig zuständig** sein soll. Was soll der Bund, was sollen die Länder, was die Gemeinden erledigen? Spannende Fragen, vor allem in Zeiten, in denen der Aufgabendruck für Gemeinden immer weiter ansteigt, die finanziellen Spielräume gleichzeitig aber enger werden.

Die Beantwortung dieser Fragen wäre jedoch ohne die Ergänzung „**Wer soll das alles bezahlen?**“ unvollständig. Diesen Themenbereich deckte Nationalbank- und WIFO-Ökonom Dr. *Heinz Handler* ab. „Wer zahlt, schafft an – wer anschafft, soll zahlen“ war die Kernfrage seiner Gedanken und Gegenstand der Diskussion im dazu gehörigen Workshop.

Diese Ausgabe der RFG-Schriftenreihe bietet Ihnen einerseits einen **Überblick über die Grundlagen-Papiere** der drei Experten. Andererseits dokumentiert sie aber auch die **Ergebnisse der Workshops** und Diskussionen zu den Schwerpunktthemen.

Wir hoffen, dass die Lektüre dieser Ausgabe Ihnen fundiertes Fachwissen näherbringen sowie interessante Informationen und Meinungen liefern kann. Und wir hoffen, dass sie Lust darauf macht, bei den „Kommunalen Sommergesprächen 2008“, die vom 30. Juli bis zum 1. August 2008 in Bad Aussee stattfinden, dabei zu sein. Dazu laden wir Sie schon heute recht herzlich ein.

*Generalsekretär*  
votr. Hofrat Dr. Robert Hink

*Generaldirektor*  
Dr. Reinhard Platzer

*Präsident*  
Bgm. Helmut Mödlhammer

Wien, im Oktober 2007

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Wer anschafft, der zahlt. Die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben</b> .....	5
1.1 Staatsaufgaben und Staatsausgaben: Welche Aufgaben kommen auf die Gemeinden zu? .....	5
1.1.1 Dynamische Entwicklung der sozialen Ausgaben und der Dienstleistungen .....	7
1.1.2 Die Gemeinden als Wachstumsträger der Wirtschaft .....	9
1.1.3 Daseinsvorsorge wird zur zentralen Aufgabe der Gemeinden .....	12
1.1.4 Ausgliederungen und Budgetenge dämpfen Erscheinungsbild der Investitionen .....	14
1.1.5 Zusammenfassung .....	16
1.2 Gibt es einen optimalen Grad an fiskalischer Dezentralisierung? .....	17
1.2.1 Zentralisierungstendenz bei den Einnahmen .....	18
1.2.2 Mehr Steuerautonomie auf subnationaler Ebene? .....	22
1.2.3 Alternativen zur Dezentralisierung .....	24
1.2.4 Zusammenfassung .....	25
1.3 Ungelöste Kompetenz- und Finanzierungsfragen .....	26
1.3.1 Umfassende Finanzausgleichsreform lässt bisher auf sich warten ....	26
1.3.2 Wann kommt der aufgabenorientierte Finanzausgleich? .....	28
1.4 Das „Transferchaos“ als Sonderproblem des Finanzausgleichs .....	29
1.5 Folgerungen für die Gemeindefinanzen .....	32
1.6 Literatur .....	33
<b>2. Moderne Gemeinden – Kommunale Manager gefragt</b> .....	36
2.1 Zur persönlichen Situation der Bürgermeister .....	36
2.1.1 Ausgangslage .....	36
2.1.2 Berufliche Nachteile .....	36
2.1.3 Sozialrechtliche Defizite .....	37
2.1.4 Nachfolgeprobleme .....	38
2.2 Aufgaben der Bürgermeister .....	38
2.2.1 Allgemeines .....	38
2.2.2 Europarechtliche Aspekte .....	38
2.2.3 Ausgliederungen .....	38
2.3 Einkommensaspekte .....	39
2.3.1 Vergleich mit Privatwirtschaft .....	39
2.3.2 Bezügebegrenzungsgesetz .....	40
2.3.2.1 Verantwortungsadäquate Entlohnung .....	40
2.3.2.2 Beschränkung auf zwei Einkommen fragwürdig .....	40
2.4 Auswege .....	41
2.4.1 Profilbildung und Entlohnung .....	41

2.4.2	Probleme der Aufgabenverteilung .....	41
2.4.2.1	Ausgangslage .....	41
2.4.2.2	Verantwortung .....	42
2.4.2.3	Handhabung der Leitungsfunktion .....	43
2.5	Kommunale Manager .....	43
2.5.1	Vorbemerkung .....	43
2.5.2	Rechtliche Eckpunkte .....	44
2.5.2.1	Geschäftsbesorgung durch das Gemeindeamt .....	44
2.5.2.2	Rechtliche Organisationsverantwortung .....	44
2.5.3	Organisatorische Aspekte .....	45
2.5.3.1	Erforderliche Führungsqualifikation .....	45
2.5.3.2	Weitere Aspekte .....	45
2.5.3.3	Gemeindespitze als Tandem .....	46
<b>3.</b>	<b>Die Aufgabenverteilung Bund – Länder – Gemeinden</b> .....	<b>47</b>
3.1	Vorbemerkung .....	47
3.2	Die Gemeinden in der verfassungsrechtlichen Konstruktion des österreichischen Bundesstaates .....	47
3.2.1	Vorbemerkung .....	47
3.2.2	Die Gemeinden in den „klassischen“ Bundesstaatstheorien .....	48
3.2.3	Der dreigliedrige Bundesstaat .....	50
3.3	Die Aufgabenverteilung im Bundesstaat .....	50
3.3.1	Der unbefriedigende Zustand der bundesstaatlichen Kompetenz- verteilung .....	50
3.3.2	Die ersten Ansätze einer großen Kompetenzrechtsreform im Österreich-Konvent .....	52
3.4	Die Entwicklung der Gemeindeaufgaben .....	53
3.5	Die Gemeindeaufgaben in der Staatsreform .....	56
3.5.1	Die Formulierung der Gemeindeaufgaben im „Fiedler-Entwurf“ .....	56
3.5.2	Bewertung der Vorschläge des „Fiedler-Entwurfs“ .....	59
3.6	Die Instrumente der kommunalen Aufgabenerfüllung .....	62
3.6.1	Hoheitsverwaltung .....	62
3.6.2	Privatwirtschaftsverwaltung .....	62
3.7	Ausblick .....	63
<b>4.</b>	<b>Bericht über den Workshop „Aufgabenverteilung Bund – Länder – Gemeinden“</b> .....	<b>66</b>

# 1. WER ANSCHAFFT, DER ZAHLT. DIE FINANZIERUNG DER ÖFFENTLICHEN AUFGABEN

Heinz Handler<sup>1</sup>

Folgt aus der aktuellen Diskussion über die Finanzierung zusätzlicher Staatsausgaben (Grundsicherung, Pflegebereich und Senkung der Klassenschüler-Höchstzahlen als Beispiele) schon, dass „Wer anschafft, auch zahlt“? Daran wären gegenwärtig vor allem die Bundesländer interessiert, dieses Motto drückt aber auch den Wunsch vieler Gemeinden aus, nicht vom Bund neue Lasten aufgebürdet zu erhalten, für die nicht auch die Finanzierung mitgeliefert wird oder für die nicht bereits im Finanzausgleich Vorsorge getroffen worden ist. Das Motto muss aber hinterfragt werden, weil es weder allgemein anwendbar erscheint, noch einfach durchzusetzen sein wird. Letztlich geht es um die von den Bürgern – und nicht von einer bestimmten Gebietskörperschaft – zusätzlich gewünschten öffentlichen Leistungen, deren Finanzierung wohl von allen staatlichen Ebenen gemeinsam zu verantworten und zu tragen sein wird.

Vor diesem Hintergrund stellen sich viele Fragen zur gegenwärtigen Finanzlage und den künftigen Finanzierungsmöglichkeiten der Gemeinden. Welche Leistungen erwarten die Bürger und Unternehmen künftig vom Staat? Nach welchen Kriterien soll die Erfüllung dieser Aufgaben auf die einzelnen staatlichen Ebenen verteilt werden? Wie werden sich die prognostizierten demografischen Entwicklungen auf diese Verteilung auswirken? Welche Aufgaben kommen dann auf die Gemeinden zu? Welche Trends beherrschen die Gemeindefinanzen und wie können die neuen Aufgaben finanziell bewältigt werden? Welche Antworten kann der gegenwärtig in Verhandlung stehende Finanzausgleich auf diese Fragen liefern?

## 1.1 Staatsaufgaben und Staatsausgaben: Welche Aufgaben kommen auf die Gemeinden zu?

Die öffentliche Hand nimmt ganz allgemein Aufgaben im allokativen Bereich (Effizienz und Wachstum), im distributiven Bereich (Einkommens- und Vermögensverteilung, Soziales) und in der Stabilisierung der Wirtschaft (Konjunktursteuerung) wahr. Die Aufgaben der Gemeinden in einem föderalistisch organisierten Staatswesen wie Österreich leiten sich aus dem **fiskalischen Äquivalenzprinzip** ab, das die Verantwortung für einzelne Staatsaufgaben jener Gebietskörperschaft zuweist, die den Nutzerkreis am besten abdeckt. So wird also das lokale Verkehrsnetz am besten von den Kommunen errichtet und betreut, wogegen die Verantwortung für die Landesverteidigung wohl am besten der Bundesebene verbleibt (vgl. hierzu auch Tabelle 1).

---

<sup>1</sup> Für kritische Anmerkungen zu einer vorläufigen Version dieses Papiers danke ich Christina Burger und Margit Schratzenstaller. Verbleibende Fehler sind allein mein Versäumnis.

## 1. Finanzierung der öffentlichen Aufgaben

Zentralisierungsgrad	Staatsebene	Staatsaufgaben	Besonderheiten	Beispiel
sehr hoch	Bund	Bereitstellung nationaler öffentlicher Güter	nationaler Wirkungskreis	Landesverteidigung
hoch	Gebietskörperschaften	wirtschaftliche Stabilität	nationaler Wirkungskreis, Einbindung aller staatlichen Ebenen	Geld- und Fiskalpolitik
mittel	Gebietskörperschaften, Sozialversicherung	Einkommens- und Vermögensverteilung	nationaler Wirkungskreis, Einbindung aller staatlichen Ebenen	Grundsicherung
gering	Länder und Gemeinden	Ballungsspezifische, zentral-örtliche und naturräumliche Aufgaben	lokaler Wirkungskreis mit Spill-overs	Krankenhaus, höhere Schulen, Theater,
sehr gering	Gemeinden	Basisaufgaben, naturräumliche Aufgaben	lokaler Wirkungskreis ohne Spill-overs	Stadtreinigung, Kindergarten

*Tabelle 1: Überblick über die Aufgabenzuordnung auf die föderalen Ebenen*

*Quelle: Nach Wagener (2003)*

Die Gemeinden nehmen eine herausragende Stellung in jenen Aufgabenbereichen ein, in welchen die festgelegten Zielsetzungen nur mit **Bürgernähe** effizient zu erreichen sind, wenn also die Präferenzen der Bürger und die Kontrolle durch die Bürger entscheidend sind. Für die künftige kommunale Aufgabenstruktur wird daher die **demografische Entwicklung**, die von der Alterung der Bevölkerung und von Wanderungsbewegungen gekennzeichnet ist, eine große Rolle spielen. Die Auswirkungen schlagen schon heute in der Kinderbetreuung, bei der Bewältigung von Zuwanderung und Integration, beim Knüpfen eines umfassenden sozialen Netzes, bei der Aus- und Weiterbildung sowie in den Herausforderungen einer alternden Bevölkerung durch. Exogene Faktoren, wie der medizinisch-technische Fortschritt, werden bei der Vorausplanung dieser Entwicklungen ebenfalls zu berücksichtigen sein.

Welche Aufgaben die Gemeinden konkret zu erfüllen haben, hängt von ihrer geografischen Lage und Größe ab: Kleine Gemeinden nehmen eher Basisaufgaben und naturräumliche Aufgaben wahr, wogegen größere Gemeinden und Städte mit ballungsraum-spezifischen und zentralörtlichen Aufgaben betraut sein können. Sichtbarer Ausdruck der Gemeindeaktivitäten sind ihre Ausgaben sowie deren Struktur, die sich nur im Rahmen der Finanzierungsmöglichkeiten entwickeln lassen.

### 1.1.1 Dynamische Entwicklung der sozialen Ausgaben und der Dienstleistungen

Ein Blick auf die **Struktur der Ausgaben und Einnahmen** nach **Voranschlagsgruppen** zeigt die unterschiedliche Bedeutung der einzelnen Aufgabenbereiche der Gemeinden und die Art ihrer Finanzierung. In Abbildung 1 sind die Anteile der einzelnen Voranschlagsgruppen<sup>2</sup> gemessen an den gesamten Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden im Durchschnitt der Periode 1993 bis 2005 dargestellt. Sieht man von der Gruppe 9 „**Finanzwirtschaft**“ ab, dann konzentrieren sich die Gemeindeaktivitäten in der Gruppe 8 „**Dienstleistungen**“, die ua Aufgaben der Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Abfallbeseitigung betreffen. Unter ihnen haben jene die größte Bedeutung, die von Betrieben mit marktbestimmter Tätigkeit<sup>3</sup> erbracht werden. Die zweitgrößte Gruppe umfasst **Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft**, dominiert vom allgemeinbildenden Unterricht und der vorschulischen Erziehung. Auf der Ausgabenseite folgen die Gruppen „**Allgemeine Verwaltung**“ (einschließlich Pensionen), „**Soziale Wohlfahrt**“ und „**Verkehr**“.

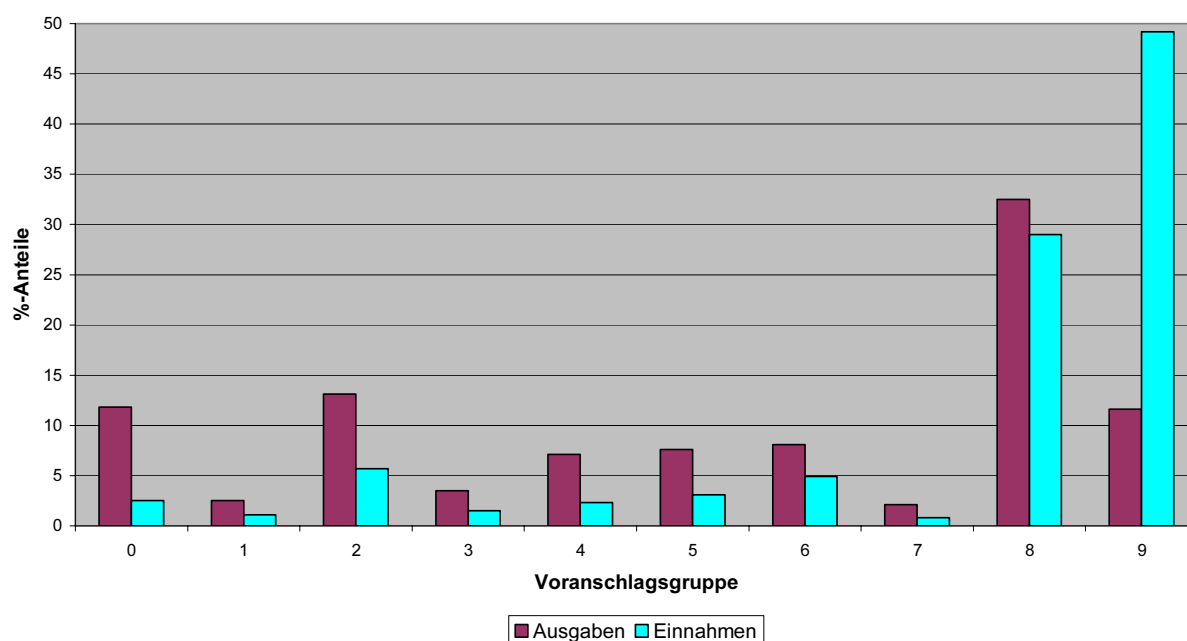


Abbildung 1: Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden nach Voranschlagsgruppen; Prozentanteile an den gesamten Ausgaben bzw Einnahmen, Durchschnitte 1993 – 2005.

Quelle: Statistik Austria, Gebarungen und Sektor Staat, verschiedene Jahrgänge, ordentliche und außerordentliche Gebarung.

<sup>2</sup> Eine Kurzcharakteristik der einzelnen Voranschlagsgruppen findet sich in Tabelle 2.

<sup>3</sup> Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit umfassen rentierliche Bereiche der Gemeinden, in denen sie Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen.



## 1. Finanzierung der öffentlichen Aufgaben

Tabelle 2 gibt Aufschluss über die Entwicklung der einzelnen Voranschlagsgruppen **über die Zeit**. Zwischen 1995 und 2005 haben die gesamten kommunalen Ausgaben mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 2,7% pro Jahr zugenommen, die gesamten Einnahmen um 2,5% pro Jahr. Das ist weniger als das nominelle BIP-Wachstum im gleichen Zeitraum von 3,6% pa. Die Ausgabenanteile für die soziale Wohlfahrt und im Dienstleistungsbereich sind deutlich und diejenigen für Erziehung und Verkehr mäßig gestiegen. Dem stehen Abnahmen im Gesundheitsbereich (als Folge von Umschichtungen zu den Ländern) und in der Finanzwirtschaft gegenüber.

Wie erwähnt, **hängt das Aufgabenspektrum einer Gemeinde auch von ihrer Größe ab**. Im Allgemeinen steigen die **Pro-Kopf-Ausgaben** mit der Größe der Gemeinde, nur bei den Kleinstgemeinden bis 1.000 Einwohner und bei den großen Städten über 50.000 Einwohner ist diese Kontinuität unterbrochen. Die hohe Ausgabenintensität im untersten Segment hängt sowohl mit größenunabhängigen Fixkosten (etwa für die Verwaltung) als auch mit dem Basisangebot an öffentlichen Diensten zusammen, das von jeder Gemeinde bereitzustellen ist (etwa im Informationsbereich). In den großen Städten kumulieren sich zentralörtliche Funktionen (zB Anstalten für höhere Bildung, kulturelle Einrichtungen, Aufgaben als Statutarstädte), die in Kleingemeinden meist nicht vorhanden sind oder nicht effizient angeboten werden könnten.

Voranschlagsgruppen	Ausg.	Einn.	Ausgabenanteile in %			Einnahmenanteile in %		
	2005 Mio €	1995	2000	2005	1995	2000	2005	
0 Vertretungskörper, allg. Verwaltung	1.800	375	11,6	12,0	11,9	2,6	2,4	2,5
1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit	384	150	2,5	2,6	2,5	1,1	1,0	1,0
2 Unterricht, Sport, Erziehung, Wissenschaft	2.019	818	12,7	13,8	13,3	5,8	5,8	5,4
3 Kunst, Kultur, Kultus	522	221	3,2	3,6	3,4	1,5	1,6	1,5
4 Soz. Wohlfahrt, Wohnbauförderung	1.318	325	6,3	8,1	8,7	2,8	2,3	2,1
5 Gesundheit	1.072	284	8,5	7,2	7,1	4,2	2,6	1,9
6 Straßen- und Wasserbau, Verkehr	1.219	749	7,5	8,3	8,0	4,4	5,0	4,9
7 Wirtschaftsförderung	319	117	1,9	2,3	2,1	0,8	0,8	0,8
8 Dienstleistungen	5.065	4.610	30,9	33,2	33,3	27,5	29,8	30,3
9 Finanzwirtschaft	1.471	7.557	14,8	8,9	9,7	49,2	48,8	49,7
Insgesamt	15.189	15.207	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabelle 2: Struktur der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden ohne Wien nach Voranschlagsgruppen

Quelle: Statistik Austria, Gebarungen und Sektor Staat, verschiedene Jahrgänge, ordentliche und außerordentliche Gebarung.

## 1.1 Welche Aufgaben kommen auf die Gemeinden zu?

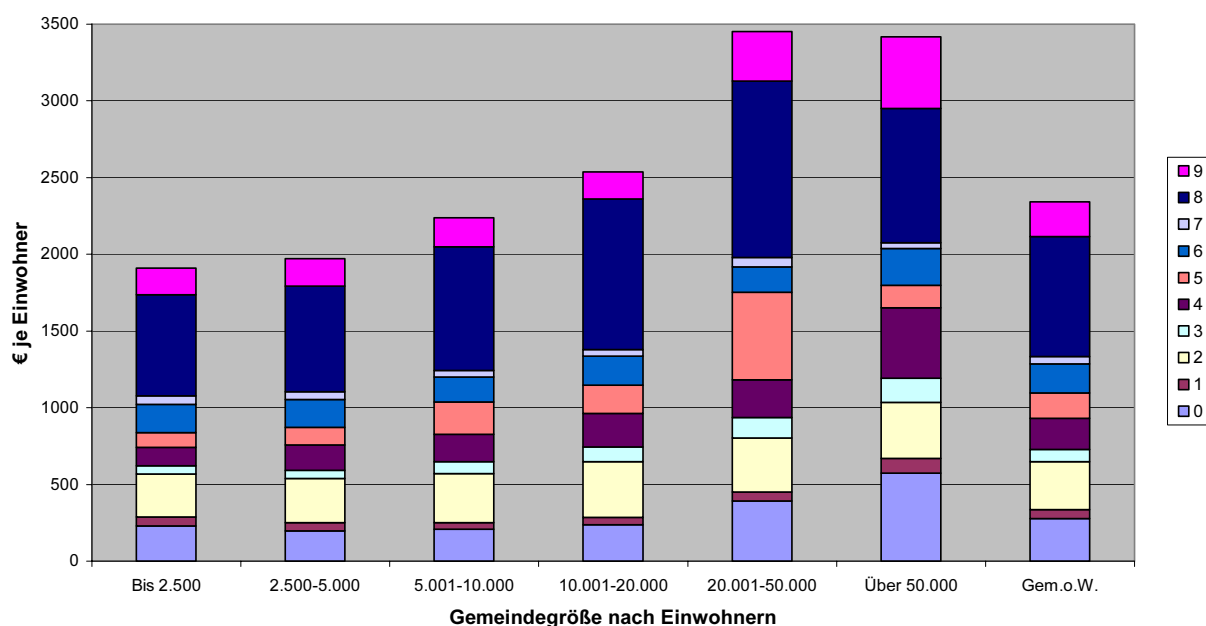


Abbildung 2: Gemeindeausgaben je Einwohner nach Voranschlagsgruppen und Größenklassen 2005.

Quelle: Statistik Austria, Gebärungen und Sektor Staat, verschiedene Jahrgänge.

In den **funktionalen Ausgabenkategorien** nach Voranschlagsgruppen (VA) bestehen unterschiedliche Verteilungsmuster nach Größenklassen (Abbildung 2). Die wichtige Gruppe der Dienstleistungen (VA8) bestimmt das allgemeine Muster insbesondere durch die Umorganisation von früheren Verwaltungseinheiten zu marktbestimmten Tätigkeiten (zB in der Wasserversorgung oder der Abfallbeseitigung) in den oberen Größensegmenten bzw. die völlige Ausgliederung in Kapitalgesellschaften (zB E-Wirtschaft, Verkehrsbetriebe) in den großen Städten. Zweitwichtigster Bereich sind Aus- und Weiterbildung sowie Sport (VA2). Hier dominieren die Ausgaben für Pflichtschulen und Kindergärten, die von größenunabhängigen Fixkosten charakterisiert sind. Die Verwaltungsausgaben (VA0) je Einwohner sind in den großen Städten am höchsten, weil dort die meisten zentralörtlichen Funktionen anfallen. Ähnliches gilt für die Ausgaben für soziale Wohlfahrt (VA4), weil das Angebot in den großen Städten in der Regel umfassender ist. Kleine Gemeinden helfen sich dagegen in manchen Bundesländern mit der Gründung von Sozialhilfeverbänden. Die Gesundheitsausgaben (VA5) hängen eng mit dem von Bundesland zu Bundesland unterschiedlichen Stand der Krankenanstaltenorganisation zusammen, insbesondere davon, wie weit Gemeindespitäler auf das jeweilige Land übertragen worden sind.

### 1.1.2 Die Gemeinden als Wachstumsträger der Wirtschaft

Die **moderne Wachstumstheorie** nimmt den Staat vor allem bei Investitionen in Humankapital (Ausbildung, Forschung) und in Sachkapital (Infrastruktur) in die Pflicht. Ob der Staat zum Wachstum der Gesamtwirtschaft beitragen kann, hängt von der Struktur

## 1. Finanzierung der öffentlichen Aufgaben

seiner Ausgaben und ihrer Finanzierung sowie von möglichen Verdrängungseffekten (Crowding-out) in der privaten Wirtschaft ab. Darüber hinaus ist relevant, wie effizient die öffentliche Hand agiert und ob Anreizmechanismen gegenüber dem privaten Sektor greifen.

Nach einer Analyse von *Schratzenstaller* (2005) zählt mehr als ein Fünftel aller ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben der Gemeinden zu den „**Wachstumsausgaben**“, die für das Wirtschaftswachstum direkt oder indirekt relevant sind und über welche die Gemeinden zum „Wachstumsträger“ der Wirtschaft werden (Tabelle 3 und Abbildung 3). Innerhalb dieser Gruppe sind die Ausgaben für die physische Infrastruktur quantitativ am bedeutendsten, gefolgt von Bildungsausgaben und Ausgaben für die Kinderbetreuung.

Die **Infrastrukturausgaben** tragen zum Wachstum sowohl kurzfristig wegen ihrer direkten und indirekten Beschäftigungswirkungen als auch langfristig wegen ihres Beitrages zur Standortqualität bei. Die Attraktivität eines Ansiedlungsstandortes für Unternehmen ebenso wie für private Haushalte hängt eng mit dem Angebot an Kommunikations-, Verkehrs- und Bildungsinfrastruktur zusammen. Und die Lebensqualität der Bürger ist in vielen Bereichen (zB Nahversorgung, Umweltschutz, Wasserversorgung, Abfallbeseitigung) an die lokale Infrastruktur geknüpft.

Einrichtungen zur **Aus- und Weiterbildung** sind oft entscheidend dafür, ob Familien und Unternehmen an einem Ort bleiben oder diesen zu Gunsten anderer Orte mit besserem Angebot verlassen. Das gilt vor allem für Kinderbetreuungseinrichtungen und das Pflichtschulangebot und weniger für das höhere Schulwesen, das meist in Städten mit zentralörtlichen Aufgaben gebündelt ist. Die von der Lissabon-Agenda ausgehende europäische Bewegung für „lebensbegleitendes Lernen“ sollte auch von den Gemeinden unterstützt werden, um mitzuhelfen, den raschen Strukturwandel im Wirtschaftsleben aufzufangen und produktiv zu verwerten.

	1990	1995	2000	2005	2005 1990=100
	In Mio €				
Kinderbetreuung	255	462	544	594	233
Bildung und Ausbildung	616	804	933	1.013	164
Erwachsenenbildung	–	27	32	39	–
Infrastruktur	751	918	1.105	1.219	162
Wirtschaftsförderung	142	177	236	254	179
Forschung und Wissenschaft	9	13	21	29	322
Summe Wachstumsausgaben	1.773	2.401	2.871	3.147	177
Gesamtausgaben	8.327	12.315	13.311	15.189	182

## 1.1 Welche Aufgaben kommen auf die Gemeinden zu?

	1990	1995	2000	2005	2005 1990=100
In Mio €					
In % der Wachstumsausgaben					
Kinderbetreuung	14,4	19,2	18,9	18,9	
Bildung und Ausbildung	34,7	33,5	32,5	32,2	
Erwachsenenbildung	0,0	1,1	1,1	1,2	
Infrastruktur	42,4	38,2	38,5	38,7	
Wirtschaftsförderung	8,0	7,4	8,2	8,1	
Forschung und Wissenschaft	0,5	0,5	0,7	0,9	
Summe Wachstumsausgaben	100,0	100,0	100,0	100,0	
In % der Gesamtausgaben					
Summe Wachstumsausgaben	21,3	19,5	21,6	20,7	

*Tabelle 3: Ausgaben der Gemeinden in wachstumsrelevanten Bereichen*

*Quelle:* Statistik Austria, Gebärungen und Sektor Staat; WIFO-Berechnungen.

Die Ausgaben für die **Kinderbetreuung** stiften Nutzen sowohl in sozialer Hinsicht als auch aus der Wachstumsperspektive: Die Vermittlung von sozialer Kompetenz und von Vorschulwissen an die heranwachsenden Kinder formt langfristig den wohl wichtigsten Produktions- und Wachstumsfaktor, das Humankapital. Darüber hinaus unterstützen Kinderbetreuungseinrichtungen die Eingliederung der Eltern in den Arbeitsmarkt. Österreich liegt hinsichtlich der Zahl der Betreuungseinrichtungen und in Bezug auf die Öffnungszeiten noch unter dem von der EU als notwendig erachteten Niveau. Bei der Finanzierung solcher Aufgaben wird sich auch die Frage der Mitfinanzierung durch die Bundesländer und die Eltern erneut stellen – derzeit sind die Regeln von Land zu Land sehr verschieden.

Die **Wirtschaftsförderung** unterstützt die Ansiedlung von Unternehmen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze, wobei sich das Augenmerk besonders auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und auf wachstumsträchtige Einzelprojekte (zB auch im kulturellen Bereich) richtet. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sollte der Schwerpunkt bei immaterieller Förderung durch Information und Beratung liegen, im Falle von materiellen Anreizen wären Darlehensgewährungen (rückzahlbare Starthilfen) den permanenten Subventionen (verlorenen Zuschüssen) vorzuziehen.

Im **Forschungsbereich** werden zentralstaatliche Aktivitäten dominieren, doch können auch hier die Gemeinden mitwirken, lokale Innovationspotenziale zu heben und regionale Innovationscluster zu errichten, um damit die gesamtstaatliche Ansiedlungs- und Wachstumspolitik zu unterstützen.

## 1. Finanzierung der öffentlichen Aufgaben

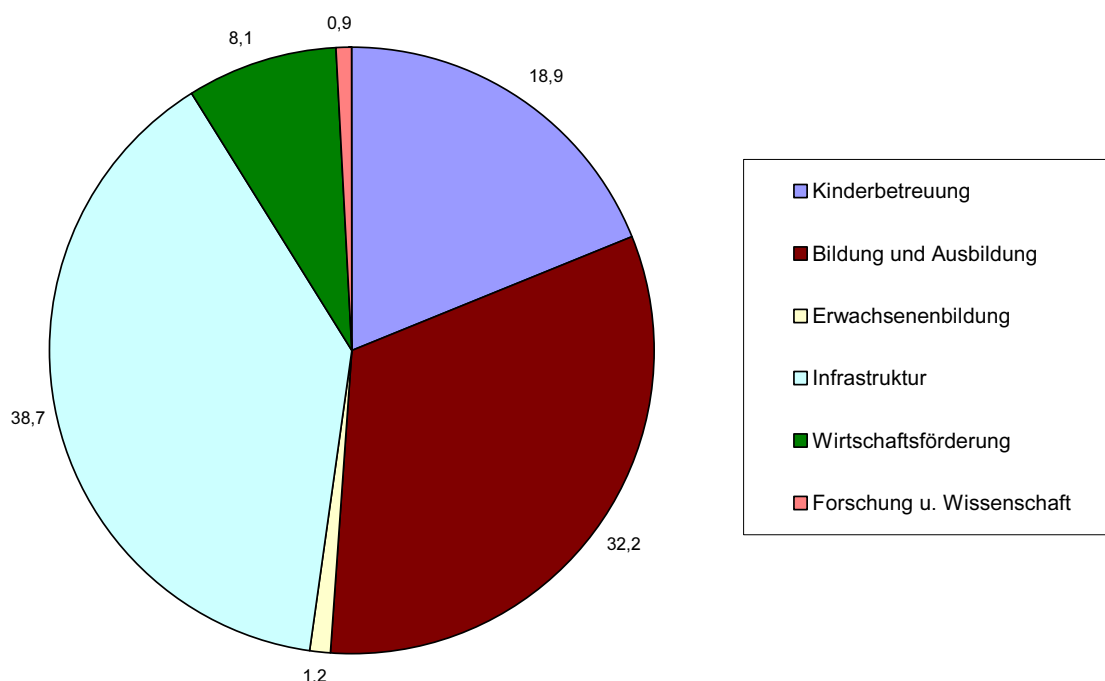


Abbildung 3: Struktur der wachstumsrelevanten Ausgaben der Gemeinden 2005

Quelle: Statistik Austria, Gebarungen und Sektor Staat; WIFO-Berechnungen.

### 1.1.3 Daseinsvorsorge wird zur zentralen Aufgabe der Gemeinden

Wachstumsrelevante Aufgaben der Gemeinden sind auch im Bereich der Daseinsvorsorge zu finden. Dazu gehören wie erwähnt insbesondere Ausgaben für Kinderbetreuungsplätze, Wohnen, Gesundheit und Bildung. Daseinsvorsorge geht aber über den Wachstumsaspekt weit hinaus und widmet sich der **sozialen Wohlfahrt** in einem weiteren Sinn. Die demografische Entwicklung wird dafür sorgen, dass sie zu einem, wenn nicht zu dem Schwerpunktbereich der Gemeinden werden wird. Im Jahre 2005 wendeten die Gemeinden insgesamt 1.284 Mio € für soziale Wohlfahrt auf, davon gingen zwei Drittel in die Pflege- und Seniorenbetreuung, in die Behindertenbetreuung und in die Sozialhilfeverbandsumlage an die Länder, mit der ebenfalls Pflege- und Behindertenheime finanziert werden (Abbildung 4). Auch die Ausgaben für die allgemeine Sozialhilfe bestehen überwiegend aus Kostenbeiträgen für die Sozialhilfeleistungen der Länder, die je nach Bundesland zwischen 35% und 60% von den Gemeinden mitfinanziert werden.

Die steigende Lebenserwartung der Menschen lässt den Schwerpunkt der Ausgaben für die soziale Wohlfahrt immer mehr zur **Pflege- und Altenbetreuung** wandern, für die es in Österreich eine nur schwer zu überblickende **Kompetenzvielfalt** gibt. Neben gewinnorientierten und gemeinnützigen Anbietern von Betreuungsdiensten im privaten Bereich sind die Aufgaben bei den Gebietskörperschaften selbst auf ganz unterschiedliche Ressorts (zB Gesundheits-, Sozial-, Arbeitsmarkt- oder Bildungsressorts) verteilt. Entsprechend komplex gestalten sich auch die Ausgaben- und Finanzierungsbeziehungen. *Schratzenstaller* (2006 b) hat daher zu Recht vorgeschlagen, die Pflege- und Alten-

## 1.1 Welche Aufgaben kommen auf die Gemeinden zu?

betreuungs-kompetenzen auf allen föderalen Ebenen jeweils in einem eigenen Verantwortungsbereich zusammenzuführen und die Kompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften klar abzugrenzen. Soll damit der **Struktureffizienz** gedient werden, müssten die Gemeinden viel stärker als bisher eingebunden werden, weil sie den unmittelbaren Kontakt zu den Betroffenen halten und deren Bedürfnisse am besten einschätzen können. Für Wohnsitzgemeinden lässt sich daraus auch ein Standortfaktor generieren, weil Wohnsitzentscheidungen häufig im Hinblick auf das jeweilige Betreuungsangebot getroffen werden. Dabei tritt allerdings das Dilemma auf, dass bei Aufgabenerfüllung durch sehr kleine Einheiten die **Kosteneffizienz** leidet. Es sind also Mittelwege zu finden, die sowohl der Struktur- als auch der Kosteneffizienz genügen, womit insbesondere die Notwendigkeit einer verstärkten interkommunalen Kooperation angesprochen ist.

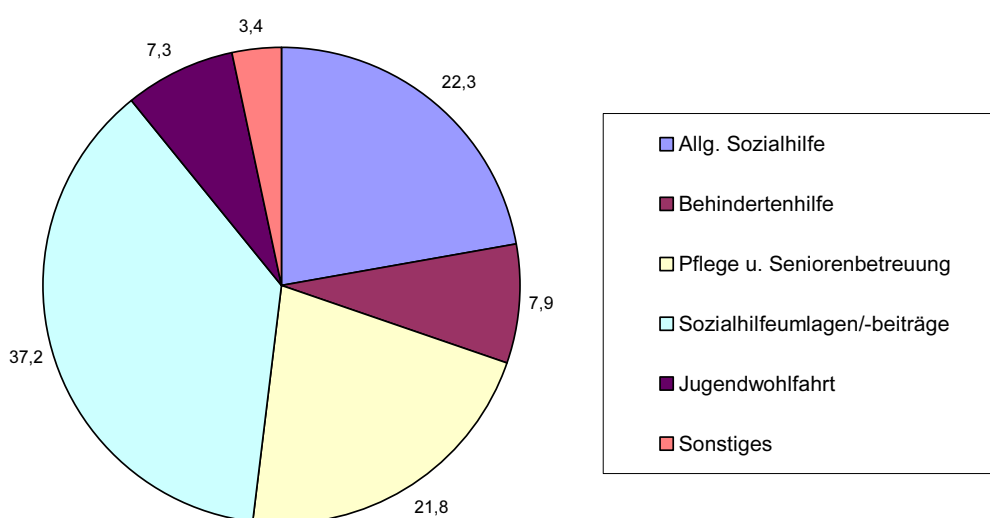


Abbildung 4: Struktur der Gemeindeausgaben für soziale Wohlfahrt 2005

Quelle: Statistik Austria, Gebarungen und Sektor Staat.

Die Kompetenzfragen spielen auch in das **Finanzierungsgefüge** hinein, wie die gegenwärtige Diskussion um das Pflegesystem in Österreich veranschaulicht. Um die auf die Gemeinden zukommenden Aufgaben in diesem Bereich zu finanzieren, sieht *Schratzenstaller* folgende Optionen:

- ▶ (i) Entflechtung der intragovernmentalen Transfers, wodurch mehr Mittel bei den Gemeinden verblieben;
- ▶ (ii) Erhöhung der Kostenbeiträge von Bund und Ländern an die Gemeinden;
- ▶ (iii) Anhebung der kommunalen Steuereinnahmen durch höhere Ertragsanteile oder stärkere Ausschöpfung der kommunalen Steuern; und
- ▶ (iv) eine Anhebung der Gebühren.

Alle diese Möglichkeiten richten sich gegen „wohlerworbene Rechte“ von Personen oder Gruppen und werden daher auf Widerstand stoßen. Die Lösung des Finanzierungsprob-

## 1. Finanzierung der öffentlichen Aufgaben

lems erfordert somit eine umfassende Reform des Finanzausgleichssystems, die auch andere Anliegen – wie die Entflechtung des Transfersystems – berücksichtigen muss.

### 1.1.4 Ausgliederungen und Budgetenge dämpfen Erscheinungsbild der Investitionen

In Österreich ist die öffentliche Investitionstätigkeit traditionell überwiegend eine **Aufgabe der Gemeinden**, die fast die Hälfte aller staatlichen Investitionen bestreiten (2006: 48,9%), gefolgt von den Ländern (25,9%) und dem Bund (19,7%).<sup>4</sup> Über die Zeit haben sich diese Anteile zu Lasten von Bund und Gemeinden und zu Gunsten der Länder verschoben (Tabelle 4). Hinter dieser negativen Entwicklung für die Gemeinden stehen sowohl die Ausgliederungen als auch die tendenzielle Abnahme der Freien Finanzspitze,<sup>5</sup> die die finanzielle Enge der Gemeinden zum Ausdruck bringt. Die **Ausgliederungen** waren noch in den frühen 1990er Jahren für die öffentlichen Investitionen praktisch ohne Bedeutung, sie spielen nun aber gerade beim Bund und bei den Gemeinden eine zunehmend wichtige Rolle. Bezieht man die Ausgliederungen wieder in die Investitionsdaten für den öffentlichen Sektor ein, bleiben die Gemeinden (mit Wien) mit einem Anteil von 42,3% im Jahr 2006 weiterhin der bedeutendste öffentliche Investor, ihr Anteil an allen öffentlichen Investitionen ist nun aber niedriger, weil die Ausgliederungen beim Bund besonders stark durchschlagen: Der Bund ist nun mit 35,7% zweitwichtigster Investor, gefolgt von den Ländern mit 19,3%. Rechnet man die ausgegliederten Investitionen zum öffentlichen Sektor, dann ist die Investitionsquote in % des BIP heute um etwa einen Prozentpunkt höher als ohne Ausgliederungen.

Jahr	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
<b>Ohne Ausgliederungen</b>												
<b>Gesamt<sup>1)</sup></b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Bund	25,1	24,0	26,4	26,9	25,8	25,4	28,7	22,1	17,6	20,4	21,9	19,7
Länder (ohne Wien)	13,9	13,9	13,2	13,5	16,8	17,7	16,3	24,9	26,1	23,1	25,4	25,9
Gemeinden (mit Wien)	59,0	60,2	56,2	56,8	54,4	53,2	51,8	49,5	53,4	50,6	46,4	48,9

<sup>4</sup> Bei der Interpretation der Daten in Tabelle 4 ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinden mit Wien und die Länder ohne Wien definiert sind.

<sup>5</sup> Die „Freie Finanzspitze“ errechnet sich aus dem Saldo der laufenden Gebarung abzüglich der Mittel für die Schuldentilgung.

## 1.1 Welche Aufgaben kommen auf die Gemeinden zu?

Jahr	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
<b>Mit Ausgliederungen</b>												
<b>Gesamt<sup>1)</sup></b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Bund	26,3	25,7	26,8	27,6	26,6	28,8	34,3	33,7	33,6	35,1	35,4	35,7
Länder (ohne Wien)	13,7	13,6	13,3	13,6	16,0	16,1	17,1	18,9	19,2	17,5	19,5	19,3
Gemeinden (mit Wien)	58,0	58,8	57,0	56,9	55,5	52,7	47,0	45,4	45,8	44,6	42,0	42,3

*Tabelle 4: Bruttoinvestitionen der Gebietskörperschaften in Österreich in % der gesamten öffentlichen Investitionen, 1995 bis 2006*

Quellen: *Handler – Schratzenstaller (2005)* und ergänzende WIFO-Berechnungen. – 1) Die Anteile der einzelnen staatlichen Ebenen addieren sich nicht zu 100, da auch die Sozialversicherungen, die hier nicht aufgeführt sind, öffentliche Investitionen tätigen.

Die Abbildung 5 zeigt den Zusammenhang zwischen Bruttoinvestitionen und **Freier Finanzspitze**, wobei die Bruttoinvestitionen in Prozent der Gesamtausgaben der Gemeinden und die Freie Finanzspitze in Prozent der laufenden Einnahmen der Gemeinden berechnet sind und die Freie Finanzspitze um ein Jahr verzögert wurde. Die Punkteverteilung zeigt deutlich die **zwei unterschiedlichen Perioden** in der Investitionstätigkeit der Gemeinden: In den 1990er Jahren waren sowohl die Liquidität der Gemeinden als auch die Investitionen hoch, nach 2000 ist die Freie Finanzspitze dramatisch gesunken und mit ihr auch die Investitionstätigkeit.<sup>6</sup> Erst 2006 hat sich im Zuge des Konjunkturaufschwunges die Finanzlage etwas entspannt. Angesichts des **aufgestauten Investitionsbedarfs** in die materielle und personelle Infrastruktur, die zur Verbesserung der Standortqualität und zur geforderten Bereitstellung von zusätzlichen und neuen kommunalen Leistungen beitragen sollen, sind auch weitere Anforderungen an den budgetären Handlungsspielraum der Gemeinden vorherzusehen.

<sup>6</sup> Um dem Einwand zu begegnen, dass die Investitions“schwäche“ der letzten Jahre nicht primär auf die Finanzierungsenge bei den Gemeinden, sondern auf die Auslagerungen aus den Gemeindebudgets zurückgeht, wurden ergänzend in einer multiplen Regression neben der Freien Finanzspitze auch noch die Ausgliederungen (in Form der Differenz der Investitionsquoten mit und ohne Ausgliederungen) als erklärende Variable berücksichtigt. Auch in dieser Beziehung bleibt die Freie Finanzspitze hoch signifikant.



## 1. Finanzierung der öffentlichen Aufgaben

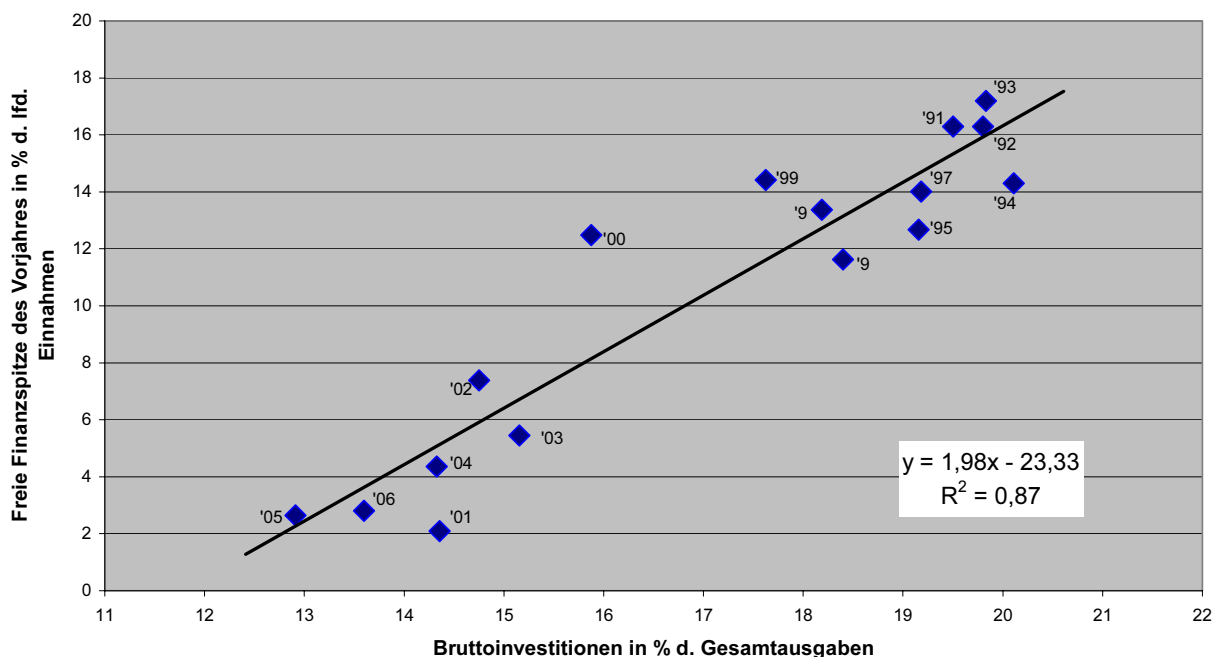


Abbildung 5: Freie Finanzspitze und Bruttoinvestitionen der Gemeinden

Quelle: Statistik Austria, Gebarungen und Sektor Staat; Gemeindefinanzberichte; eigene Berechnungen.

### 1.1.5 Zusammenfassung

Insgesamt ist abzusehen, dass sich die **Aufgaben der Gemeinden besonders dynamisch** entwickeln werden: Die auf nationaler Ebene zu erbringenden öffentlichen Leistungen (Sicherheit, überregionaler Verkehr, Hochkultur etc) sind bereits in hohem Ausmaß erfüllt und werden sich daher weniger dynamisch entwickeln als die auf lokaler Ebene zu erbringenden Leistungen, die vielfach Bereiche betreffen, in denen ein stark steigender Bedarf zu erwarten ist (Kinderbetreuung, Grundausbildung, Integration von Ausländern, Gesundheit, Pflege, Altenbetreuung . . .). Der Staat wird also in Zukunft besonders die bürgernahen Aufgaben ausbauen müssen, weshalb die Gemeinden mehr und nicht weniger als bisher als Problemlöser und Anbieter von Dienstleistungen vor Ort gefordert sein werden. Die größten Ausgabenposten im lokalen Nutzerkreis entfallen heute schon auf Bereiche, auf die gemäß der vorhersehbaren demografischen Entwicklung künftig ein steigender Ausgabendruck zukommen wird: Kinderbetreuung, Bildung, soziale Sicherung, Gesundheit, Pflege und Altenbetreuung. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung wird weiter zunehmen, Anpassungen im Bildungs-, Gesundheits- und Pflegebereich werden erforderlich sein.

Aber sind nicht die Gemeinden und ihre gewählten Vertreter selbst für einen Teil der Aufgaben- und Ausgabendynamik verantwortlich? Bürgernähe und demokratische Legitimation können zu einer schleichenden Ausweitung der „Staatsaufgaben“ führen, wenn nicht auch die Finanzierungsverantwortung bürgernah angesiedelt ist. In der Privatwirtschaftsverwaltung sind die Wünsche von Bürgergruppen an ihre Gemeindevertreter oft vom Motiv getragen, Finanzierung und Risiko von privaten Projekten der Gemeinschaft

## 1.2 Gibt es einen optimalen Grad an fiskalischer Dezentralisierung?

zu übertragen. Welcher Bürgermeister und welcher Gemeinderat können solchen Anliegen widerstehen, wenn nicht gleichzeitig auch über die Finanzierung entschieden werden muss, weil diese einem künftigen Finanzausgleich überlassen wird?

Bei der **Aufgabenumsetzung** sind die Gemeinden aber grundsätzlich im Nachteil, weil sie ihre Agenden weitgehend in einem Rechtsrahmen zu vollziehen haben, den sie selbst nicht direkt beeinflussen können. Auswege aus diesem Dilemma lassen sich finden, indem die Gemeinden stärker in die rechtliche Gestaltung eingebunden werden, der bestehende Konsultationsmechanismus ausgebaut wird und allenfalls auch Normausgaben festgelegt werden (*Lehner 2003 a*). Eine Aufgabenentflechtung mit klaren Kompetenzen der einzelnen Gebietskörperschaften könnte die Transparenz im Angebot an öffentlichen Leistungen erhöhen und die Verwaltungskosten senken. Dem Konnexitätsprinzip entsprechend müssten Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen mit entsprechenden Einnahmenkompetenzen zusammengeführt sowie eine Entflechtung des notorischen „Transferchaos“ (*Thöni 2002*) angestrebt werden.

Wegen der finanziellen Abhängigkeit der Gemeinden von den vorgelagerten Gebietskörperschaften ist dies ein gesamtgesellschaftliches Problem, das nur über Anpassungen im Finanzausgleich zu lösen sein wird. Damit könnte unter Berücksichtigung von Struktur- und Kosteneffizienz gleich auch der Kompetenz- und Finanzierungswirrwarr in den finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften aufgelöst werden. Viele Aktivitäten der Gemeinden liefern einen wichtigen Beitrag zum Wirtschaftswachstum, ua die Investitionen in die Infrastruktur und die Wirtschaftsförderung, langfristig aber auch die Kinderbetreuung sowie die Aus- und Weiterbildung. Die Gemeinden sind nach wie vor der bedeutendste öffentliche Investor. Der dafür nötige Spielraum bei der Freien Finanzspitze hat viele Jahre hindurch gefehlt. Der kommende Finanzausgleich wird auch diesem Problem zu widmen sein.

## 1.2 Gibt es einen optimalen Grad an fiskalischer Dezentralisierung?

In föderalistisch organisierten Ländern ist die staatliche Entscheidungs- und Handlungsverantwortung auf mehrere Ebenen von Gebietskörperschaften verteilt. In Österreich übernimmt von den drei Ebenen jene der Gemeinden die Verantwortung für die **bürger-nahen Bereiche** der Staatstätigkeit, wogegen die bürgerferneren, aber übergreifenden Agenden auf der Landes- und Bundesebene wahrgenommen werden.

Unabhängig davon, ob Staaten föderalistisch oder unitarisch organisiert sind, ergibt sich die Frage, ob die Staatstätigkeit **zentralistisch** oder (wenigstens teilweise) **dezentral** ausgeübt werden soll. Die Befürworter von vermehrter **fiskalischer Dezentralisierung** sehen ihre **Vorteile** vor allem in erhöhter Bürgernähe und Transparenz, die dem Subsidiaritätsprinzip entgegenkommen. Werden die Ausgaben- und Einnahmenentscheidungen nahe beim Bürger getroffen, können lokale Präferenzen berücksichtigt sowie die Verantwortlichkeit und die Kontrolle der öffentlichen Stellen verbessert werden. Mit der direkten Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess nimmt ihre Identifikation mit den Entscheidungsergebnissen und deren Folgen zu. Widerstände gegen die Beschränkung wohlervorbener Rechte oder die Integration von Minderheiten lassen sich vor Ort

## 1. Finanzierung der öffentlichen Aufgaben

am besten auflösen. Schließlich erwarten sich viele Befürworter, dass mit der Dezentralisierung der Wettbewerb zwischen den Regionen und Kommunen zunimmt und damit kostspielige Auswüchse der Staatstätigkeit unterbunden und das Entdecken innovativer Lösungsansätze gefördert werden.

Der Dezentralisierung sind aber gewisse **Grenzen** gesetzt, weil auf der dezentralen Ebene nicht alle wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ziele effizient zu verwirklichen sind. Darunter fallen Aufgaben wie die Landesverteidigung, die Sicherstellung der makroökonomischen Stabilität oder eine die Wählerpräferenzen repräsentierende Einkommens- und Vermögensverteilung. Je mehr über öffentliche Ausgaben und ihre Finanzierung dezentral entschieden wird, desto weniger können Skalenerträge realisiert werden und umso mehr werden Spill-overs zwischen den Kommunen und Regionen entstehen, über deren Abgeltung verhandelt werden muss. Der verstärkte Wettbewerb zwischen dezentral geführten Verwaltungseinheiten hat nicht nur positive Auswirkungen; vielmehr kann er unerwünschte Migration zwischen den Regionen auslösen. Schließlich sind die Entscheidungswege in dezentral organisierten Staaten meist aufwendiger als in zentralistischen Staats- und Finanzsystemen.<sup>7</sup>

Zu suchen ist daher der „**optimale Grad an Dezentralisierung**“, gemessen an Zielen wie nachhaltiges Wirtschaftswachstum, Standortqualität (in Bezug auf Bildung, Forschung, Infrastruktur und Umweltqualität) und soziale Verantwortung für alle Gruppen von Bürgern. Das dazu gehörige Spannungsfeld umfasst die Aufgabenzuordnung, die Umsetzungskompetenz und die Finanzierungszuständigkeit. In Österreich ist dieses Spannungsfeld groß, weil die Besteuerung überwiegend Aufgabe des Bundes ist, den Gemeinden aber wesentliche Aufgaben in der Standortsicherung und im sozialen Bereich zukommen.

### 1.2.1 Zentralisierungstendenz bei den Einnahmen

In internationalen Studien ist wiederholt eine Tendenz zur Dezentralisierung für viele Industrieländer festgestellt worden (vgl. *Handler – Schratzenstaller* 2005). Obwohl Österreich als Bundesstaat grundsätzlich föderalistisch organisiert ist, lässt sich entgegen dem allgemeinen internationalen Trend sowohl im internationalen Vergleich als auch über die Zeit eine gewisse **Zentralisierungstendenz** feststellen. So ist etwa die Abhängigkeit der Gemeinden von **Transfers** des Bundes zwischen 1985 und 2000 (in Prozent der Gesamteinnahmen der Gemeinden) von 14,2% auf 20,1% gestiegen. Ähnliche Tendenzen lassen sich allerdings auch in anderen Bundesstaaten feststellen (zB Deutschland, Mexiko). Gemessen an den **subnationalen Einnahmenanteilen** weist Österreich einen geringeren Dezentralisierungsgrad auf als andere Bundesstaaten. Im Einklang damit ist der Anteil des Bundes an allen Einnahmen der Gebietskörperschaften zwischen 1995 und 2006 von 57,7% auf 63,7% gestiegen, jener der Gemeinden ohne Wien von 13,0% auf 10,7% gesunken. Der Rückgang im kommunalen Bereich hat sich allerdings seit 2000 stabilisiert (Tabelle 5).

<sup>7</sup> Für eine detailliertere Darstellung der Vor- und Nachteile der Dezentralisierung siehe etwa *Kramer* (2004) oder *Handler – Schratzenstaller* (2005).

## 1.2 Gibt es einen optimalen Grad an fiskalischer Dezentralisierung?

	Bund	Länder ohne Wien	Wien	Gemeinden ohne Wien	Alle Gebietskörperschaften
	Mio. €				
<b>1995</b>	42.085	13.634	7.750	9.486	72.955
<b>2000</b>	52.767	16.453	8.633	9.238	87.091
<b>2005</b>	61.661	17.381	7.484	10.338	96.864
<b>2006</b>	64.321	18.174	7.673	10.782	100.950
	% des BIP				
<b>1995</b>	24,0	7,8	4,4	5,4	41,6
<b>2000</b>	25,1	7,8	4,1	4,4	41,4
<b>2005</b>	25,2	7,1	3,1	4,2	39,5
<b>2006</b>	25,1	7,1	3,0	4,2	39,4
	% aller Gebietskörperschaften				
<b>1995</b>	57,7	18,7	10,6	13,0	100,0
<b>2000</b>	60,6	18,9	9,9	10,6	100,0
<b>2005</b>	63,7	17,9	7,7	10,7	100,0
<b>2006</b>	63,7	18,0	7,6	10,7	100,0

*Tabelle 5: Einnahmen der Gebietskörperschaften aus nichtfinanziellen Transaktionen gem ESVG95 (nicht konsolidiert)*

*Quelle:* Statistik Austria, Gebärungen und Sektor Staat 2006 und frühere Jahrgänge.

Gemessen am BIP haben sich die Einnahmen aller Gebietskörperschaften zwischen 1995 und 2006 von 41,6% auf 39,4% verringert. Diese langfristige Entwicklung drückt die Bemühungen des Staates aus, die Abgabenbelastung der Bürger zu senken. Dabei hat sich allerdings eine merkliche Verschiebung zu Gunsten des Bundes und zu Lasten der übrigen Gebietskörperschaften ergeben. Unterstrichen wird diese Verschiebung noch durch die Entwicklung des **Gesamtabgabenertrags und seiner Struktur**. Die Gemeinden ohne Wien hatten 2005 mit einem Gesamtabgabenertrag von 7,1 Mrd € einen Anteil von 11,7% an allen Gebietskörperschaften. Dieser Anteil hat sich seit 1995 (13,2%) sukzessive verringert, jener des Bundes ist von 68,0% auf 71,8% gestiegen (Tabelle 6). Bei den Gemeinden ist in diesem Zeitraum die Bedeutung der eigenen Abgaben gesunken und jene der Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben gestiegen – ein weiterer Hinweis auf die wachsende finanzielle Abhängigkeit vom Bund. Allerdings ist beim Bund eine ähnliche Tendenz zu beobachten, die mit der Verschiebung wichtiger Abgabenarten im Finanzausgleich von ausschließlichen zu gemeinschaftlichen Bundesabgaben zu erklären ist.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes 2005 sind Tabaksteuer, Energieabgaben, Normverbrauchsabgabe, Kapitalverkehrssteuern, Konzessionsabgabe und Versicherungssteuer von ausschließlichen in gemeinschaftliche Bundesabgaben umgewandelt worden.

## 1. Finanzierung der öffentlichen Aufgaben

	Bund	Länder ohne Wien	Wien (Land und Gemeinde)	Gemeinden ohne Wien	Alle Gebietskörperschaften
<b>Ausschließliche Abgaben (Mio €)</b>					
1995	9.036	197	942	2.188	12.363
2000	9.002	201	969	2.283	12.455
2005	5.956	254	936	2.392	9.538
<b>Ertragsanteile an gemeinsamen Bundesabgaben (Mio €)</b>					
1995	19.002	4.390	2.241	3.248	28.881
2000	28.980	5.468	2.936	4.172	41.556
2005	37.731	5.710	3.090	4.736	51.267
<b>Gesamtabgabenertrag (Mio €)</b>					
1995	28.038	4.587	3.183	5.436	41.244
2000	37.982	5.669	3.905	6.455	54.011
2005	43.687	5.964	4.026	7.128	60.805
<b>%-Anteile an allen Gebietskörperschaften</b>					
<b>Gesamtabgabenertrag (Mio €)</b>					
1995	68,0	11,1	7,7	13,2	100,0
2000	70,3	10,5	7,2	12,0	100,0
2005	71,8	9,8	6,6	11,7	100,0
<b>%-Anteile am Gesamtabgabenertrag</b>					
<b>Anteil der ausschließlichen Abgaben (Mio €)</b>					
1995	32,2	4,3	29,6	39,3	30,0
2000	23,7	4,5	24,8	35,4	23,1
2005	13,6	4,3	23,2	33,6	15,7
<b>Anteil der Ertragsanteile (Mio €)</b>					
1995	67,8	95,7	70,4	59,7	70,0
2000	76,3	95,5	75,2	64,6	76,9
2005	86,4	95,7	76,8	66,4	84,3

Tabelle 6: Einnahmen der Gebietskörperschaften aus eigenen Abgaben und Ertragsanteilen, 1995, 2000 und 2005

Quelle: Statistik Austria, Statistisches Jahrbuch Österreichs 2007.

Diese Hinweise sind als Indiz gewertet worden, dass in Österreich besonders auf der Einnahmenseite der „**optimale Zentralisierungsgrad**“ **überschritten** wird (Schratzenstaller 2006 a). Eine stärkere Dezentralisierung sowohl der Ertrags- als auch der Gesetzgebungshoheit könnte daher sowohl zusätzliche Anreize für eine sparsame Mittelverwendung bringen, als auch zu einer erhöhten Rücksichtnahme auf die Präferenzen von Bürgern und Unternehmen auf der lokalen Ebene führen. Dies ist die Voraussetzung

## 1.2 Gibt es einen optimalen Grad an fiskalischer Dezentralisierung?

für eine die Kosten- und Struktureffizienz steigernde **Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung** und könnte helfen, die **intransparenten Transferbeziehungen** zwischen den Gebietskörperschaften zu entflechten.

Insgesamt sind die Gemeinden auf der Einnahmenseite vornehmlich von den **Ertragsanteilen** an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben abhängig, die von anderen Gebietskörperschaften auf Basis des jeweils geltenden Finanzausgleichs überwiesen werden – in erster Linie handelt es sich dabei um Anteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben. Neben den Ertragsanteilen sieht der Finanzausgleich auch noch **Transfers** verschiedener Art vor. Die **eigenen Einnahmen** der Gemeinden bestehen einerseits aus **Gemeindeabgaben** und andererseits aus **Gebühren** für die Erbringung von Leistungen an einzelne Bürger. Zwischen 1995 und 2005 sind die laufenden Einnahmen der Gemeinden insgesamt um 32,3% gestiegen, am stärksten die Gebühren um 59%. Dennoch sinkt tendenziell die Einnahmenautonomie der Gemeinden, weil die viel wichtigeren Gemeindeabgaben in diesem Zeitraum nur um 9,3% zugenommen haben.

Die geringe Dynamik der **Gemeindeabgaben** ist teilweise Ausfluss von nationalen Gesetzesänderungen (zB bei der Anzeigen- und Ankündigungsabgabe), teilweise aber auch von EU-rechtlichen Bestimmungen. Ein EuGH-Urteil hat ab 2000 zum Ausfall der Getränkesteuer geführt, die die Gemeinden auch unter Berücksichtigung des Getränkesteuerausgleichs belastet. Ab 2001 folgte die Anzeigenabgabe, die durch die Werbeabgabe als gemeinschaftliche Bundesabgabe ersetzt wurde. Die wichtigste Gemeindeabgabe ist die Kommunalsteuer (2005 für Gemeinden ohne Wien 1.470 Mio €), gefolgt von den Grundsteuern (441 Mio €) und den Interessentenbeiträgen<sup>9</sup> (254 Mio €). Längerfristig entwickeln sich die Einnahmen aus Grundsteuer und Kommunalsteuer im Großen und Ganzen wie das nominelle BIP, wobei die Grundsteuereinnahmen etwas langsamer wachsen als die Einnahmen aus der Kommunalsteuer und aus Interessentenbeiträgen. Nach **Größenklassen** der Gemeinden unterscheidet sich die relative Bedeutung der einzelnen Einnahmenkategorien: In den großen Gemeinden spielen die eigenen Einnahmen eine viel größere Rolle als in ländlichen Kleingemeinden, weil letztere sowohl bei der Kommunalsteuer (weniger industriell-gewerbliche Betriebe) als auch bei der Grundsteuer (mehr landwirtschaftlich genutzter Grundbesitz mit niedrigeren Steuersätzen) im Nachteil sind.

Insgesamt lässt sich eine allmähliche **Aushöhlung des „Konnexitätsprinzips“** feststellen: Die Entwicklung bei den Gemeindeabgaben steht in deutlichem Konflikt mit dem Grundsatz, dass alle Gebietskörperschaften ihren Aufwand selbst zu tragen haben – er wird bestenfalls indirekt (über den Finanzausgleich) und näherungsweise (siehe Kostenübernahmen) verwirklicht.

---

<sup>9</sup> Die Interessentenbeiträge enthalten zB die Anschlussgebühren für das örtliche Kanalsystem und die Wasserversorgung.

### 1.2.2 Mehr Steuerautonomie auf subnationaler Ebene?

Ob in diesem Zusammenhang die **Steuerautonomie** auf subnationaler Ebene, insbesondere auf Gemeindeebene, verstärkt werden soll, ist umstritten. *Thöni* (2006) verbindet mit einer dezentralisierten Steuergesetzgebungshoheit nicht nur vermehrte **Autonomie** der unteren Staatsebenen, sondern auch die Verwirklichung des **Subsidiaritätsprinzips** und des **Prinzips der fiskalischen Äquivalenz** (die Kosten werden von den Verursachern bzw Begünstigten getragen). Der Föderalismus dürfe sich nicht auf eine Dezentralisierung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung beschränken, er müsse durch eine dezentrale Finanzierungsverantwortung komplettiert werden.

Dem steht das **Prinzip der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse** gegenüber, das in Österreich besonders betont erscheint. Es legt mehr Gewicht auf das Verteilungsziel im Vergleich zum Wachstumsziel und setzt eher auf zentralistische Entscheidungen. Dies war nach *Thöni* eine verständliche Orientierung für die Notzeiten der Nachkriegszeit, behindert aber das gegenwärtig im Vordergrund stehende Ziel der Schaffung von Arbeitsplätzen.

*Buettner* (2007) betont die Möglichkeit der Bürger und Unternehmen einer Gemeinde, sich durch „**Abstimmung mit den Füßen**“ einer (überhöhten) Zahlungspflicht zu entziehen, indem sie ihre Aktivitäten von einer Gemeinde zur (günstigeren) Nachbargemeinde verlagern. Um solche fiskalisch motivierten Wohnsitz- und Betriebsstättenverlagerungen zu minimieren und dennoch eine gewisse Steuerautonomie der kommunalen Ebene sicherzustellen, schlägt die Theorie mehr Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden bei der **Besteuerung von immobilien Werten** vor. Die lokale Besteuerung von Grund und Boden wird auch damit gerechtfertigt, dass sich in deren Wert der Umfang und die Qualität der bereitgestellten öffentlichen Leistungen spiegeln, sodass sich ein **hoher Grad an Äquivalenz** zwischen diesen Leistungen und der Steuerlast ergibt. Mobilitätsinduzierte Ballungskosten (Spill-over-Effekte) sollen darüber hinaus durch Pauschalsteuern abgegolten werden.

*Thöni* (2006) charakterisiert die allmähliche Aushöhlung des Konnexitätsprinzips wie folgt: „Der Bund hat in Österreich seit langem ein ‚erdrückendes Übergewicht‘ in der Aufgabenerfüllungs- und Finanzierungsverantwortung“ (S 100). Bei den Gemeinden sei zwar eine gewisse eigene Steuerhoheit gegeben, diese sei aber im internationalen Vergleich gering.<sup>10</sup> Zur Erfüllung wichtiger Grundprinzipien eines föderalistischen Staates fordert *Thöni* daher den allmählichen Übergang von der bisherigen „reaktiven Selbstverwaltung“ zu einer „aktiven Selbstbestimmung“ – sowohl im Bereich der Aufgabenerfüllung als auch bei der Ausgabentätigkeit und ihrer Finanzierung. Dafür eignen sich besonders **Zuschläge** zu bestehenden Abgaben (etwa zur Lohn- und Einkommensteuer) sowie Abgaben auf jene Objekte, die entweder eine **geringe interregionale und interkommunale Mobilität** aufweisen (zB Immobilien) oder die einen **lokalen Nutzen** erzeugen (Äquivalenzsteuern und Benützungsgebühren).

---

<sup>10</sup> Zu einer ähnlichen Einschätzung kommen *Handler – Schratzenstaller* (2006).

## 1.2 Gibt es einen optimalen Grad an fiskalischer Dezentralisierung?

Für die Gemeinden sehen *Bauer – Thöni* (2004) diese Grundsätze etwa in der **motorbezogenen Versicherungssteuer** oder einer **flächenbezogenen Grundsteuer** erfüllt. Letztere eigne sich besonders wegen ihrer fiskalischen Äquivalenz, indem sich die Gemeinden auf diese Weise ihre Infrastrukturleistungen abgelden lassen können. Sie sei darüber hinaus durch hohe örtliche Radizierbarkeit, Stetigkeit im Zeitablauf und grundsätzlich auch durch finanzielle Beweglichkeit (bei flexiblen Hebesätzen) gekennzeichnet. Allerdings müssten unterschiedliche Nutzungsarten von Grund und Boden wohl auch unterschiedlich besteuert werden.<sup>11</sup> Die Verwaltungshoheit über solche Steuern sollte aus Gründen der Kosteneffizienz beim Bund verbleiben. Außerdem dürfe eine Ausweitung der Steuerhoheit der (Länder und) Gemeinden nicht zu einer generellen Erhöhung der Abgabenbelastung führen, sondern müsse an anderer Stelle kompensiert werden – insbesondere auch durch einen teilweisen Verzicht auf Ertragsanteile und Transfers aus dem Finanzausgleich.

Die Diskussion um die **Verfassungsmäßigkeit der Grundstücksbewertung** hat sich am Gesetzesprüfungsverfahren des Verfassungsgerichtshofes bezüglich Erbschafts- und Schenkungssteuer entzündet. Dort wurde eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes festgestellt, weil die lange zurückliegende letzte Hauptfeststellung der Einheitswerte (in Kraft seit 1. 1. 1973) zu Wertverzerrungen und damit zur Ungleichbehandlung von gleichen Sachverhalten führen kann. Auch bei der Grundsteuer bleiben die regional sehr unterschiedlichen Entwicklungen außer Betracht, sodass eine Verfassungswidrigkeit nicht auszuschließen ist (*Heiss* 2006). Bei jeder Neuregelung der Grundsteuer muss aber auf die Betroffenen Rücksicht genommen werden – insbesondere auf den land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundbesitz, für welchen die letzte Hauptfeststellung am 1. 1. 1998 in Kraft trat. Sollte die Grundstücksbewertung angepasst werden, zeichnet sich ab, dass Gemeinden mit zunehmender Wirtschaftskraft stärker profitieren werden als jene mit schwacher Wirtschaftskraft.

Aus Sicht einer Volkswirtschaft mit Vollbeschäftigungsziel, das für die kommunale Ebene besonders wichtig ist, wäre eine **Steuerstruktur** vorzuziehen, die zur Entlastung des Produktionsfaktors Arbeit beiträgt. Umgelegt auf die Gemeindeebene würde dies eine Vermehrung der Einnahmen aus der Grundsteuer bedeuten<sup>12</sup>, die zu einer insgesamt aufkommensneutralen Senkung der Kommunalsteuer genutzt werden könnte. Überlegenswert wäre auch das Modell einer EU-konformen Getränkesteuer, die zwar den Gemeinden zufließt, aber auf ein gesamtgesellschaftliches Ziel gerichtet ist (zB auf die Eindämmung des Alkoholkonsums).

---

<sup>11</sup> Die Einwände von *Lehner* (2004), dass mit einer Dezentralisierung der Steuerhoheit Steueroasen entstehen könnten und generell die Steuerbelastung regional auseinander driften würde, soll durch diese und andere Qualifizierungen vermieden werden. Allenfalls müsste bei entstehenden Ungleichheiten ein horizontaler Ausgleichsmechanismus geschaffen werden.

<sup>12</sup> Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) hat in seinem „Weißbuch“ grob geschätzt, dass eine Bewertung der Immobilien am Marktwert statt am Einheitswert zusätzliche Grundsteuereinnahmen von 1,7 Mrd € bringen würden (vgl. *Schratzenstaller* 2006 c).



### 1.2.3 Alternativen zur Dezentralisierung

Wie sich im Österreich-Konvent gezeigt hat, ist es äußerst schwierig, einen Konsens über Änderungen in den verfassungsmäßig geregelten Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften zu erzielen. Um dennoch einige Aspekte einer stärkeren Dezentralisierung verwirklichen zu können, empfiehlt es sich, nach Alternativen zu suchen, auch wenn diese nur einige Teilaspekte abdecken können und nicht als Universallösungen für die Budgetenge der Gemeinden misszuverstehen sind. In Frage kommen in erster Linie interregionale und interkommunale Kooperationen, Ausgliederungen, Privatisierungen, PPP-Modelle uä.

Die **interkommunale Kooperation** ist in Österreich zwar geläufig und wird durch eine Vielzahl von einschlägigen Gemeinschaften und Verbänden belegt, im internationalen Vergleich hinkt Österreich aber nach. Wie vom KDZ (2004) erhoben wurde, haben Zweckverbände von Gemeinden in Deutschland, in der Schweiz und in Finnland eine viel längere Tradition als in Österreich. Dennoch bestehen auch in Österreich mehr als 1.000 solcher Zweckverbände der Gemeinden (*Lehner* 2001). In der Praxis sind die Kooperationsformen sehr unterschiedlich, sie reichen von informellen Netzwerken über Planungsverbände, Verwaltungsgemeinschaften (zB für gemeinsame Buchführungen), ausgelagerten Gesellschaften, umfassenden Gemeindeverbänden bis zu Gemeindegemeinschaften. Typische gemeindeübergreifende Kooperationen haben sich bei der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, der Abfallentsorgung, Energieversorgung, Siedlungsentwicklung, im Straßenbau, bei Freizeiteinrichtungen, im Tourismus, im Bildungswesen und bei Sicherheitsdiensten etabliert.

Welche Kooperationsform auch gewählt wird, sie bringt keine zusätzlichen Finanzierungsmittel, sondern im Idealfall Einsparungen gegenüber der bisher geübten Aufgabenerfüllung. Angesichts der Perspektive, dass die Aufgaben auf der dezentralen Ebene überdurchschnittlich stark zunehmen werden, erscheinen Kooperationen dieser Art als geeignetes Instrument, um die Bewältigung der zusätzlichen Aufgaben vor allem für kleine Gemeinden zu ermöglichen. Ein weiterer Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit erfordert aber sowohl eine entsprechende Bewusstseinsbildung bei den Gemeinden als auch vermehrte Anreize durch den Gesamtstaat. Dies sollte ein Thema für eine fortgesetzte Verfassungsdiskussion oder wenigstens für eine Berücksichtigung im nächsten Finanzausgleich sein.

Eine Entlastung der Gemeindebudgets kann auch durch eine zielorientierte **Neuorganisation der Aufgabenerfüllung** erreicht werden. Viele wirtschaftsnahe Aufgaben lassen sich aus der unmittelbaren Gemeindeverwaltung herauslösen und von nachgelagerten Organisationen oder privaten Unternehmen besorgen. In den letzten Jahren hat der Druck zur Maastricht-gerechten Gestaltung der öffentlichen Haushalte den Erfindungsreichtum angespornt und vor allem zu Ausgliederungen von Verwaltungsstellen in „Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit“ und zur Umgliederung von Eigenbetrieben zu Eigenesellschaften geführt (*Bröthaler et al.* 2002).

**PPP-Projekte** können dem Grunde nach weitere Entlastungen bringen, indem private Unternehmen in Investitionsprojekte der öffentlichen Hand einbezogen werden. Voraus-

## 1.2 Gibt es einen optimalen Grad an fiskalischer Dezentralisierung?

setzung dafür ist, dass derartige Projekte eine marktmäßige Rendite abwerfen und zu Gunsten des öffentlichen Partners ein Know-how-Transfer, eine Risikoteilung oder eine Finanzierungsbeteiligung erfolgt. Gute Erfahrungen mit PPP-Projekten konnten bisher weniger auf kommunaler als auf übergeordneter Ebene – zB mit überregionalen Verkehrsprojekten – gesammelt werden. Für die Gemeinden kommen eher Projekte im kulturellen Bereich (Festspiele), im Tourismus oder bei der lokalen Verkehrsinfrastruktur (Mautstraßen) in Frage.

Sind bei PPP-Projekten der öffentliche und der private Partner im Prinzip gleichwertig, so dominiert bei **Clusterbildungen** der private Teil. Die öffentliche Hand sollte hier bestenfalls unterstützend mitwirken, indem sie eine entsprechende Infrastruktur bereitstellt, Hemmnisse für den Marktzutritt abbaut und Anreize für Ansiedlungen bietet. Betreffen Cluster mehrere Gemeinden, so bedarf es der interkommunalen Kooperation in Form gemeinsamer Planungs- und Finanzierungsarrangements.

### 1.2.4 Zusammenfassung

Im Gegensatz zur international feststellbaren Dezentralisierungstendenz ist im föderalistisch organisierten Österreich besonders auf der Einnahmenseite eine gewisse Zentralisierung eingetreten. Die Besteuerung ist überwiegend eine Aufgabe des Bundes, den Gemeinden kommen aber wesentliche Aufgaben in der Daseinsvorsorge und in der Standortsicherung zu.

Bei der Suche nach dem optimalen Grad an Dezentralisierung fällt auf, dass in Österreich das Spannungsfeld zwischen Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungszuständigkeit besonders groß ist. Einige **Grundprinzipien** aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus (Autonomie, Subsidiarität, Äquivalenz, Konnexität) sprechen dafür, staatliche Aufgaben so weit wie möglich zu dezentralisieren. Nur jene Aufgaben, die vom Prinzip der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse geleitet sind, sollten zentral erfüllt werden. Eine Rechtfertigung für mehr Zentralisierung ist die Kleinheit Österreichs, weil Kosteneffizienz oft nur auf gesamtstaatlicher Ebene zu erreichen ist. Dagegen spricht das Erfordernis der Struktureffizienz, wonach die Präferenzen der Bürger in der Staatstätigkeit zu berücksichtigen sind, was insbesondere bei regionalen Präferenzunterschieden eine dezentrale Aufgabenerfüllung erfordert. Für alle staatlichen Ebenen gilt, dass auf Grund der oben genannten Prinzipien die Ausgaben- mit der Aufgabenverantwortlichkeit zusammengeführt und durch die Finanzierungsverantwortlichkeit ergänzt werden sollte.

Für die Finanzierung der Gemeindeaufgaben folgt daraus, dass die **Einnahmenautonomie** der Gemeinden gestärkt werden müsste. Dies erfordert auf der einen Seite eine Eindämmung des bestehenden Transferunwesens und auf der anderen Seite einen Ausbau der eigenen Einnahmen der Gemeinden. Für Letzteren bietet sich eine Neugestaltung der Besteuerung von immobilien Werten (zB durch Annäherung der Einheitswerte bei Grundstücken an die Marktwerte) an, der nicht durch Migration zu Nachbargemeinden ausgewichen werden kann. Im Gegensatz zu diesen Überlegungen ist die Bedeutung der eigenen Einnahmen der Gemeinden am Gesamtabgabenertrag über die Zeit gesunken. Dies steht im Konflikt mit dem Konnexitätsprinzip, das aber nur durchzuset-

zen ist, wenn die Steuerautonomie der dezentralen Ebenen gestärkt wird – ein empfehlenswerter Verhandlungsgegenstand bei der Vorbereitung des nächsten Finanzausgleichs.

### 1.3 Ungelöste Kompetenz- und Finanzierungsfragen

In diesem Abschnitt soll reflektiert werden, welche Umsetzungschancen die in den vorhergehenden Abschnitten diskutierten Aufgabenentwicklungen derzeit haben, wenn man die dabei auftretenden **Finanzierungsbeschränkungen** beachtet. Dabei wird überlegt, welche Ideen und Forderungen aus den Diskussionen im Österreich-Konvent und bei den letzten Finanzausgleichsverhandlungen ungelöst blieben, aber weiterhin verfolgenswert erscheinen.

#### 1.3.1 Umfassende Finanzausgleichsreform lässt bisher auf sich warten

Der **Finanzausgleich** (FA) zwischen den Gebietskörperschaften regelt deren finanzielle Beziehungen sowohl auf der Einnahmenseite (Verteilung der Besteuerungsrechte) als auch auf der Ausgabenseite (Kostentragungen, Kostenersatz, Kostenumwälzung). Auf der Einnahmenseite sind für die **Gemeinden** die ausschließlichen Gemeindeabgaben, die gemeinschaftlichen Bundesabgaben und die gemeinschaftlichen Landesabgaben relevant. Darüber hinaus werden den Ländern Bedarfszuweisungsmittel für Gemeinden und Gemeindeverbände zur Verfügung gestellt, die sich als Prozentsatz (derzeit 12,7%) der auf die Gemeinden entfallenden Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben errechnen. Das jüngste **Finanzausgleichsgesetz 2005** (FAG 2005), das den FA für die Jahre 2005 bis 2008 regelt, brachte ua folgende **Neuerungen**:

- ▶ Die wichtigsten **ausschließlichen Bundesabgaben** werden in gemeinschaftliche Bundesabgaben umgewandelt, für die ab 2005 ein einheitlicher Verteilungsschlüssel gilt<sup>13</sup> (ausgenommen Werbeabgabe, Grunderwerbssteuer und Bodenwertabgabe, für welche der frühere Schlüssel aufrecht blieb). Damit wurde die Verbundkomponente im Steuersystem gestärkt.
- ▶ Beim **abgestuften Bevölkerungsschlüssel** wurde der unterste Vervielfacher für Gemeinden bis 10.000 Einwohner von  $1 \frac{1}{3}$  auf  $1 \frac{1}{2}$  angehoben (+114 Mio € für die Gemeinden), doch entfällt nun der Sockelbetrag (-53 Mio €). Dadurch kommt es zu einer Besserstellung der ländlichen Gemeinden und zu Mindereinnahmen an Ertragsanteilen (61 Mio €) für die größeren Gemeinden und Städte, die durch eine **Finanzzuweisung** des Bundes ausgeglichen werden. Einschließlich dieses Betrages erhalten Länder und Gemeinden insgesamt zusätzlich jeweils 100 Mio € als Finanzzuweisung des Bundes.
- ▶ Die Möglichkeit zu öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen unter Gemeinden, die sich an den Infrastrukturkosten für Betriebsansiedlungen beteiligen, über eine Teilung des

<sup>13</sup> Mit Verordnung des Bundesministeriums für Finanzen entfallen auf den Bund 73,204%, auf die Länder 15,196% und auf die Gemeinden 11,605%.

### 1.3 Ungelöste Kompetenz- und Finanzierungsfragen

daraus folgenden **Mehraufkommens an Kommunalsteuer** wurde in § 17 FAG 2005 verankert, um den Wirtschaftsstandort zu stärken.

- ▶ Die Kontinuität in der **Wasserwirtschaftsförderung** wird sichergestellt.
- ▶ Die **Wohnbauförderungsmittel** (ab nun „Investitionsbeitrag für Wohnbau, Umwelt und Infrastruktur“) werden weiterhin zur Verfügung gestellt, sollen aber verstärkt zur Erreichung der Kyoto-Ziele eingesetzt werden.

Mit diesen Änderungen sind einige wichtige Forderungen der Gemeinden aus der Vergangenheit erfüllt worden. Als Ergebnis zeichnet sich nun eine allmähliche **Stabilisierung der Gemeindefinanzen** ab. Unterstützt wird diese Entwicklung durch das gegenwärtig niedrige Zinsniveau und den seit 2005 anhaltenden Konjunkturaufschwung. Hält die gute Konjunktur wie von den Wirtschaftsforschern erwartet weiter an, wird sich auch die Finanzierungssituation der Gemeinden mittelfristig günstig darstellen. Dennoch bleiben viele **offene Forderungen** zum FA, von denen nachstehend eine Auswahl zusammengestellt ist:

- ▶ Die von akademischer Seite immer wieder lancierte Umstellung auf einen **aufgabenorientierten FA** ist im FAG 2005 nicht vorangetrieben worden.
- ▶ Angesichts der laufenden Diskussion um die Finanzierung des Pflegesystems fordern die Gemeinden eine **Deckelung ihrer Ausgaben im Bereich Gesundheit und Pflege** (analog der Deckelung bei der Krankenanstaltenfinanzierung). Bei Kostenverlagerungen vom Gesundheits- zum Pflegebereich soll der dabei entstehende Aufwand im Rahmen der Sozialhilfe den Gemeinden abgegolten werden.
- ▶ Die **Transferzahlungen der Gemeinden an die Länder** sind in den letzten Jahren viel stärker gestiegen als die Einnahmen der Gemeinden. Auch die Länder haben besonders ausgabendynamische Aufgaben zu finanzieren (Gesundheit, Soziales, Kinderbetreuung, Nahverkehr), sie überwälzen die Kosten länderweise unterschiedlich teilweise über Umlagen (Transfers) auf die Gemeinden. Der Gemeindebund fordert eine Begrenzung solcher Transfers mit dem Wachstum der Gemeindeeinnahmen.
- ▶ Gefordert wird auch eine Stärkung der Finanzautonomie der Gemeinden durch Erweiterung des Katalogs der **freien Beschlussrechtsabgaben** (derzeit Hebesätze bei der Grundsteuer, Lustbarkeitsabgabe, Hundeabgaben, Abgaben für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen, Parkomtergebühren; denkbar zB gemeindeeigene Tourismusabgaben) im Finanzausgleich.
- ▶ Der Gesamtstaat sollte weitere Anreize für **interkommunale Kooperationen** bieten und in den laufenden Finanzausgleichsverhandlungen berücksichtigen.
- ▶ Die Länder haben einen **neuen Finanzausgleich** schon ab 1. 1. 2008 vorgeschlagen, weil einige für sie relevante Bereiche durch den alten Finanzausgleich nicht abgedeckt erscheinen. Dazu gehört, dass sie die Garantie des Bundes betreffend das Grundangebot im Schienenverkehr für nicht eingehalten erachten, dass die ÖBB den Öffentlichen Personenverkehr von weiteren Zahlungen der Länder abhängig machen will und bei den Bundesstraßen seit 2002 keine Finanzvereinbarung mit dem Bund

## 1. Finanzierung der öffentlichen Aufgaben

zustande kommt. Das Regierungsprogramm 2007 sieht weitere Punkte – wie Grund-  
sicherung, Staats- und Verwaltungsreform, 24-Stunden-Pflege zu Hause, Senkung  
der Klassenschüler-Höchstzahl – vor, die im FA 2005 keine Bedeckung finden.

Die im Konsultationsmechanismus vorgesehene Ausgabenersatzverpflichtung bei  
rechtssetzenden Maßnahmen des Bundes erfordert einen Konsens mit den betroffenen  
Gebietskörperschaften über die Finanzierungsfrage. Daher hat sich auch der Bundesmi-  
nister für Finanzen zum Vorziehen der FA-Verhandlungen bekannt. Zu beklagen ist frei-  
lich, dass die notwendige Grundsatzdiskussion dem nun gegebenen Zeitdruck zum Op-  
fer fällt.

### 1.3.2 Wann kommt der aufgabenorientierte Finanzausgleich?

Ergebnis der Finanzausgleichsverhandlungen ist seit vielen Jahren, dass das einmal er-  
reichte „Gleichgewicht“ zwischen den Verhandlungspartnern über die Zeit letztlich ziem-  
lich stabil bleibt. Da das FAG befristet ist, könnte man die Finanzbeziehungen zwischen  
den Gebietskörperschaften rasch an Änderungen in den Finanzierungserfordernissen  
anzupassen. Folgt man aber der Einschätzung von *Thöni* (2006: 100) bezüglich der  
Machtverteilung bei den Verhandlungen, dann ist im FA zwar der „Verhandlungsfödera-  
lismus“ gewahrt, inhaltlich dominiert jedoch der Bund. *Bauer* (2002) bemängelt, dass  
dem Finanzausgleich immer noch Anreize zur effizienten Aufgabenerfüllung, zu Kosten-  
vergleichen und zum Benchmarking fehlten, weshalb ihm maßgebliche Steuerungsim-  
pulse abzusprechen wären. *Schratzenstaller* (2006 a) fasst die Diskussion zum FA in fol-  
genden **notwendigen Reformschritten** zusammen:

- ▶ Definition und Abgrenzung von Aufgabenzuständigkeiten
- ▶ Bereinigung der intragovernmentalen Transferbeziehungen
- ▶ Erweiterung der dezentralen Steuerautonomie
- ▶ Reform des budgetären Regelwerks mit folgenden Zielen:
  - (i) Erhöhung der Transparenz der öffentlichen Haushalte, zT mit erhöhten Be-  
richtspflichtigen auch der Gemeinden,
  - (ii) Einführung einer mittelfristigen Finanzplanung mit einer verstärkten Regelbin-  
dung der Finanzpolitik, und
  - (iii) Verstärkung der Wirkungsorientierung von Budgetplanung, -vollzug und -  
kontrolle.

Ähnliche Reformziele werden mit einem **aufgabenorientierten Finanzausgleich** ange-  
strebt (*Lehner* 2003 a). Mit ihm könnten wirtschafts- und gesellschaftspolitische Schwer-  
punkte – wie Wachstum, Vollbeschäftigung, sozialer Ausgleich und Umweltschutz – ge-  
zielt verfolgt werden, doch gibt es dafür bestenfalls unbedeutende Ansätze dazu (etwa  
bei zweckgebundenen Transfers). Ein Beispiel für den Mangel an Aufgabenorientierung  
liefert das FAG 2005 (wie auch seine Vorgänger), wenn in § 11(3) der Finanzbedarf je-  
der Gemeinde an ihrer Finanzkraft bemessen wird und letztere rein einnahmenseitig de-  
finiert ist.

*Bröthaler et al. (2002)* stellen fest, dass schon die FAG-Beschlussfassungen 1997 und 2001 überwiegend finanztechnische Anpassungen enthielten und kaum inhaltliche Reformen aufwiesen. *Bauer (2002)* bemängelt, dass die regelmäßigen Neuverhandlungen des FA nicht auf wirtschaftspolitische Ziele ausgerichtet seien, sondern „unkoordiniertes Fortwursteln in einzelnen wirtschafts- und sozialpolitischen Aufgabenbereichen“ (S 63 f) die Regel sei. *Rossmann (2003)* weist darauf hin, dass die Koordinierungsinstrumente für die fiskalischen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften nicht ausreichend evaluiert würden. Der FA müsse sich stärker am **Effizienzprinzip** als am bisher dominierenden Gleichheitsprinzip orientieren und beispielsweise Betriebsansiedlungen durch geeignete Anreize und Förderungen unterstützen. Dem **Konnexitätsprinzip** sollte durch das Zusammenführen von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung entsprochen werden. Dies sei zwar wegen der damit verbundenen Anpassungskosten und Folgewirkungen politisch umstritten, würde aber Ineffizienzen beseitigen. Letztere werden von *Lehner (2003 b: 243)* mit mindestens 1% des BIP beziffert.

### 1.4 Das „Transferchaos“ als Sonderproblem des Finanzausgleichs

Neben dem „**primären FA**“, der die Verteilung der ausschließlichen Abgaben und der gemeinschaftlichen Bundesabgaben regelt, existieren noch viele intragovernmentale Transfers (IGT). Sie sorgen für einen gewissen Ausgleich bei ungleichmäßiger Verteilung der Finanzkraft auf Grund des primären FA. Allerdings wird am IGT-System kritisiert, wenig transparent zu sein und keine klar erkennbaren Ziele zu verfolgen (zB *Lehner 2002; Bröthaler et al. 2006 a,b; Färber 2006*). Das gilt sowohl für die im FAG geregelten IGT des „**sekundären Finanzausgleichs**“ als auch für die der Landesgesetzgebung vorbehaltenen IGT des „**tertiären Finanzausgleichs**“. Faktisch findet im sekundären und tertiären FA eine **Umverteilung zu Gunsten kleinerer Gemeinden** statt, im tertiären FA besonders zu Lasten der Gemeinden mit 5001 – 20.000 Einwohnern. Letzterer behandelt überwiegend die Bereiche Sozialhilfe, Behindertenhilfe, Krankenanstaltenfinanzierung, Pflichtschulerhaltung und Siedlungswasserwirtschaft. Per Saldo erfolgen im tertiären FA Transfers von den Gemeinden zu den Ländern.

Die Darstellung der nach **Finanzkraft-Quintilen**<sup>14</sup> geordneten Gemeinden zeigt den positiven Zusammenhang der eigenen Abgaben und Ertragsanteile aus dem primären FA mit der Finanzkraft sowie die Umverteilungswirkung der sekundären und tertiären Transfers. Im Ergebnis sind die gesamten Finanzausgleichseinnahmen der Gemeinden vom 1. bis 4. Quintil etwa gleich hoch, im 5. Quintil wird die hohe Finanzkraft aus dem primären FA nur etwas gedämpft, aber nicht ausgeglichen (Tabelle 7 und Abbildung 6).

2005 betragen die Einnahmen der Gemeinden aus IGT 1.769 Mio €, überwiegend für funktionsspezifische Zwecke wie Investitionszuschüsse für Abwasser- und Abfallentsorgung, Unterricht und Straßenbau. Die IGT-Ausgaben beliefen sich auf 2.337 Mio €, sie

<sup>14</sup> Einteilung der Gemeinden in fünf Gruppen mit gleich großer Gemeindezahl. Die Gemeinden werden nach ihrer Finanzkraft geordnet, die an den eigenen Abgaben gemessen wird (Pro-Kopf-Durchschnitt der ausschließlichen Gemeindeabgaben ohne Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und –anlagen der letzten drei Jahre, hier 2003 – 2005).

## 1. Finanzierung der öffentlichen Aufgaben

gingen überwiegend an die Landesebene (hauptsächlich die nicht funktionspezifische Landesumlage) und an andere Gemeinden bzw Gemeindeverbände für soziale Wohlfahrt, Gesundheit und den Dienstleistungsbereich (*Bröthaler et al. 2006 a; Bröthaler 2007*).

Finanzkraft- Quintile	Eigene Abgaben	Ertrags- anteile	Primärer Finanz- ausgleich	Sekundäre Netto- Transfers	Tertiäre Netto- Transfers	Alle FA- Einnah- men
	€ pro Einwohner					
1. Quintil	100	563	663	197	-81	779
2. Quintil	159	566	725	133	-132	727
3. Quintil	222	577	799	104	-163	740
4. Quintil	306	613	919	79	-190	808
5. Quintil	546	724	1.288	47	-193	1.141
Gemeinden ohne Wien	372	647	1.019	84	-172	931
5./1.Quint.	5,64	1,29	1,94	0,24	2,38	1,46

*Tabelle 7: Umverteilungseffekte im primären, sekundären und tertiären Finanzausgleich, Gemeinden ohne Wien, 2005*

*Quelle: Bröthaler (2007)*

Unter den Transfers der Gemeinden an das jeweilige Bundesland ragt die **Landesumlage** heraus, die einmal als Ersatz für verloren gegangene Besteuerungsrechte der Länder konzipiert war und von allen Bundesländern außer Niederösterreich eingehoben wird.<sup>15</sup> Ihr Ausmaß richtet sich nach der Finanzkraft der einzelnen Gemeinde, die im Allgemeinen – in Anwendung des § 11 Abs 4 FAG 2005 – am Abgabenertrag an Grundsteuer und Kommunalsteuer bemessen wird.<sup>16</sup> Diese Definition hat in einigen Bundesländern zu Diskussionen über ihre Sinnhaftigkeit für den Zweck der Landesabgabe geführt und (zB in Vorarlberg) zur Berücksichtigung bestimmter Ausgaben der Gemeinden im Zusammenhang mit Betriebsansiedlungen und anderen Standortsicherungsmaßnahmen geführt.

<sup>15</sup> In Niederösterreich wurde die Landesumlage 1997 abgeschafft. In Oberösterreich und Tirol wird sie nicht im höchstmöglichen Ausmaß eingehoben.

<sup>16</sup> In § 5 FAG 2005 ist das höchstzulässige Ausmaß der Landesumlage mit 7,8% der ungekürzten Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben festgelegt.

## 1.4 Das „Transferchaos“ als Sonderproblem des Finanzausgleichs

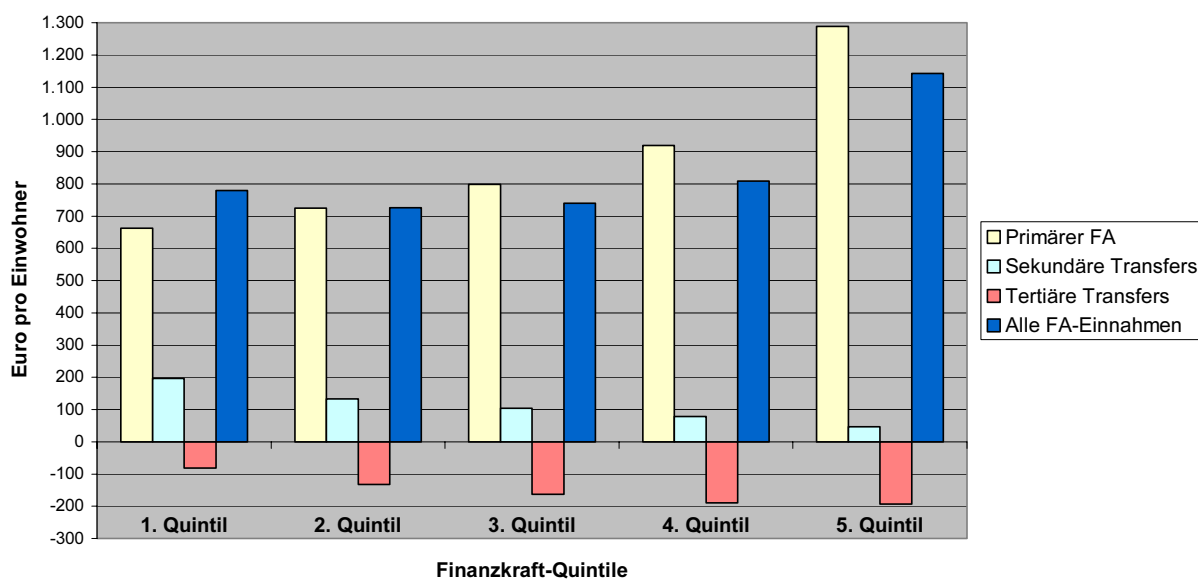


Abbildung 6: Primärer, sekundärer und tertiärer Finanzausgleich für Gemeinden ohne Wien, 2005

Quelle: Bröthaler (2007)

Die Gemeinden sind von den **Unzulänglichkeiten des IGT-Systems** besonders betroffen, weil sie mit Transferzahlungen nicht nur Aufgaben im Rahmen ihrer Gemeindeautonomie erfüllen, sondern auch zur Aufgabenerfüllung der Länder und der Gemeindeverbände beitragen. *Bröthaler et al. (2006 b)* sehen im gegenwärtigen IGT-System eine Beeinträchtigung des verfassungsmäßig garantierten Rechts der Gemeinden auf Selbstverwaltung.

Das intragovernmentale Transfersystem ist nicht nur wegen seiner Intransparenz **kritisiert** worden, problematisch ist auch die mit ihm tendenziell verbundene Entkoppelung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von der Finanzierungsverantwortung (vgl. *Bröthaler et al. 2006 a; Schratzenstaller 2006 a*). Da eine Reduktion des „Transferdschungels“ weder durch den Österreich-Konvent noch im letzten FAG gelungen ist, kreisen die **IGT-Reformvorschläge** weiterhin um folgende Problemgruppen:

- ▶ Um die einzelnen Transferbeziehungen mit klaren Zielen zu versehen, bedarf es einer **Definition der Aufgaben** der Gebietskörperschaften und einer Verminderung von gemischten Trägerschaften und Kofinanzierungen durch mehrere Gebietskörperschaften. An die Stelle horizontaler Transfers – etwa zwischen Gemeinden und mit Gemeindeverbänden – könnte zB eine verstärkte Arbeitsteilung zwischen Nachbargemeinden treten.
- ▶ Die Einrichtung eines **Transferinformationssystems**, das die Zielsetzungen, Mittelflüsse und Ergebnisse jeder einzelnen Transferbeziehung enthält, könnte zum Abbau von Intransparenz beitragen.



## 1. Finanzierung der öffentlichen Aufgaben

- ▶ Über eine Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung sollte der **Grundsatz der eigenen Kostentragung** gestärkt werden. Dies wird sich aber nur über eine Änderungen bei der Kompetenzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften verwirklichen lassen.
- ▶ Gemeindebund und Städtebund haben sich für eine generelle **Abschaffung der Landesumlage** nach dem Beispiel Niederösterreichs ausgesprochen. Eine alternative Forderung ist die Zweckbindung der Landesumlage für Aufgaben der Gemeinden.
- ▶ Im Österreich-Konvent wurde ein Vorschlag ventiliert, wonach sich der Bundesgesetzgeber auf die Regelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern beschränkt und dem **Landesgesetzgeber** eine umfassende Kompetenz für die Finanzbeziehungen zwischen Land und Gemeinden eingeräumt wird.

### 1.5 Folgerungen für die Gemeindefinanzen

Ob als Ergebnis der vorstehenden Überlegungen das Eingangsmotto – „**Wer anschafft, der zahlt**“ – letztlich mit einem Rufzeichen zu versehen wäre, muss offen bleiben. Dafür spricht, dass sowohl das Konnexitätsprinzip als auch das Äquivalenzprinzip besser abgedeckt wird, wenn die Erbringung von Dienstleistungen und ihre Finanzierung auf dezentraler Ebene vermehrt von den betroffenen Bürgern selbst kontrolliert werden. Andererseits muss in einem kleinen, föderal organisierten Staat wie Österreich wohl zugestanden werden, dass manche öffentlichen Dienstleistungen zu harmonisieren sind, damit sie von den Bürgern des Staates überall in gleicher Weise und zu den gleichen Bedingungen nachgefragt werden können. Dann aber muss der Gesamtstaat dafür sorgen, dass die Finanzierung im Konsens mit allen beteiligten staatlichen Ebenen gesichert ist – am besten über den bestehenden Konsultationsmechanismus oder durch Einbeziehung aller Ebenen in die ohnehin regelmäßig stattfindenden Verhandlungen zum FA.

In ihrem täglichen Bestreben, die ihnen zugeordneten öffentlichen Aufgaben zu besorgen, stehen die Gemeinden quasi „mit dem Rücken zur Wand“: Sie müssen sich einerseits an der Front den dezentralen staatlichen Aufgaben und den Bürgerwünschen stellen und hängen andererseits in der Finanzierung in beträchtlichem Ausmaß vom Bund und von den Ländern ab. Dazu kommt, dass sich viele Gemeindeaufgaben besonders dynamisch entwickeln, wohingegen die für die Gemeinden reservierten Einnahmen (wie die Grundsteuer) nur mäßig wachsen und eine zusätzliche Verschuldung wegen des innerösterreichischen Stabilitätspaktes, der von den Gemeinden jährlich einen ausgeglichenen Haushalt verlangt, ausgeschlossen ist.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht verfügen die Gemeinden im Durchschnitt über eine **solide Finanzierungssituation**: Ihre Budgets entwickeln sich Maastricht-konform, sie haben vergangene Finanzierungsschocks (zB im Zusammenhang mit der Getränkesteuer) flexibel verkraftet, und ihre Verschuldenslage ist insgesamt erträglich. Allerdings ist der inhaltliche **Gestaltungsspielraum der Gemeinden gering**, weil sie in der Finanzierung ihrer Aufgaben überwiegend von bundes- und landesgesetzlichen Bestimmungen abhängen, die auf die konkreten Bedürfnisse der einzelnen Kommunen nur eingeschränkt

Rücksicht nehmen. Die kommunalen Finanzen lassen sich nur zu einem kleinen Teil durch eigene Anstrengungen der Gemeinden (zB Ausgliederungen, Gebühren, Verwaltungseinsparungen) steuern, ihre Entwicklung wird hauptsächlich von den übrigen Gebietskörperschaften (auch über den Finanzausgleich) sowie von exogenen Einflüssen (Konjunktur, Zinsniveau, Demographie) bestimmt.

Über die Zeit ist der **Autonomiegrad** der Gemeinden sogar noch gesunken. So ist langfristig der Anteil der Gemeinden an den Gesamteinnahmen aller Gebietskörperschaften zurückgegangen, und die Bedeutung der eigenen Abgaben hat im Vergleich zu den Ertragsanteilen abgenommen. Dies resultiert in einer schleichenden **Aushöhlung des Konnexitätsprinzips**, wonach alle Gebietskörperschaften ihren Aufwand grundsätzlich selbst zu tragen hätten.

Angesichts der Diskussion um neue staatliche Leistungen bei der Grundsicherung, bei den Pflichtschulen, im Gesundheits- und im Pflegebereich erscheint es fair, eine Gesamtschau der Lastenverteilung in den nun beginnenden Verhandlungen über einen **neuen Finanzausgleich** vorzunehmen. Es ist zu hoffen, dass das Konzept eines **aufgabenorientierten FA** das Fundament der Verhandlungen bildet, auch wenn manche Voraussetzungen fehlen, die eines Konsenses im Österreich-Konvent bedurft hätten. Aber es werden sich wohl auch ohne Verfassungsänderung aufgabenorientierte Verteilungskriterien finden lassen, die berücksichtigen, dass sich gerade bei den Gemeinden einige Aufgabenbereiche in Zukunft besonders dynamisch entwickeln werden.

## 1.6 Literatur

Bauer, Helfried (2002), „Ausgabeneinsparungen im föderalen Staat“, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, Juli.

Bauer, Helfried, Heinz Handler, Margit Schratzenstaller, Hsg. (2006), „Finanzmanagement im föderalen Staat: Internationale und nationale Reformansätze“, Wien – Graz (Neuer Wissenschaftlicher Verlag).

Bauer, Helfried, Erich Thöni (2004), „Erweiterte Steuerhoheit der Bundesländer und Gemeinden: Grundsätze und Ansätze zur Realisierung“, in KDZ (Hsg.), Finanzausgleich 2005: Ein Handbuch, Wien-Graz: 215 – 232.

Bröthaler, Johann (2007), eigene Berechnungen auf Basis von Daten der kommunalen Finanzstatistik der Statistik Austria aller österreichischen Gemeinden 2005 sowie einer Simulation des sekundären kommunalen Finanzausgleichs 2005, Wien, Juni.

Bröthaler, Johann, Helfried Bauer, Wilfried Schönböck (2006 a), „Intragovernmentale Gemeindetransfers: theoretische Grundlagen sowie Arten und Ausmaß der finanziellen Verflechtungen im österreichischen Finanzausgleich „, in Bauer – Handler – Schratzenstaller (2006): 112 – 131.

Bröthaler, Johann, Helfried Bauer, Wilfried Schönböck (2006 b), „Österreichs Gemeinden im Netz der finanziellen Transfers: Steuerung, Förderung, Belastung“, Wien – New York (Springer).

## 1. Finanzierung der öffentlichen Aufgaben

Bröthaler, Johann, Lena Sieber, Wilfried Schönböck, Alexander Maimer, Helfried Bauer (2002), „Aufgabenorientierte Gemeindefinanzierung in Österreich: Befunde und Optionen, Wien – New York (Springer).

Buettner, Thiess (2007), „Reform der Gemeindefinanzen“, ifo Working Paper 45, April.

Färber, Gisela (2006), „Steuerungsziele und -instrumente im Finanzausgleich föderalen Staaten“, in Bauer – Handler – Schratzenstaller (2006): 136 – 153.

Fuentes, Andrés, Eckhard Wurzel, Andreas Wörgötter (2006), „Reforming federal fiscal relations in Austria“, OECD, Economics Department Working Paper 474, January (ECO/WKP(2006)2).

[[http://www.oecd.org/olis/2006doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/8597b7dc577ce819c1257106002d962c/\\$FILE/JT00197299.PDF](http://www.oecd.org/olis/2006doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/8597b7dc577ce819c1257106002d962c/$FILE/JT00197299.PDF)]

Handler, Heinz, Margit Schratzenstaller (2005), „Aspekte einer wachstumsorientierten Ausgestaltung des österreichischen Finanzausgleichs und des österreichischen Stabilitätspakts“, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Februar.

Heiss, Raimund (2006), „Lange Säumnis bringt Ungleichbehandlung“, Kommunal, Nr 6: 26 – 28.

KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (2004), „Leistungsfähige Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit“, Grundlagenpapier für den Österreichischen Städtetag 2004, Wien.

Kramer, Helmut (2004), Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform, Studie im Auftrag des Instituts für Föderalismus, Wien.

Lehner, Gerhard (2001), „Finanzausgleich als Instrument der Budgetpolitik“, WIFO Monatsberichte, 74(8), August: 497 – 511.

Lehner, Gerhard (2002), „Finanzielle Beziehungen zwischen Bundesländern und Gemeinden“, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), April.

Lehner, Gerhard (2003 a), „Aufgabenorientierter Finanzausgleich“, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), März.

Lehner, Gerhard (2003 b), „Längerfristige Entwicklung der Steuer- und Abgabenquote in Österreich“, Wirtschaftspolitische Blätter 50(2): 236 – 245.

Schratzenstaller, Margit (2005), „Zur Bedeutung der Gemeinden für das Wirtschaftswachstum“, Gemeindefinanzbericht 2005, Wien: 18 – 25.

Schratzenstaller, Margit (2006 a), „Resümee zum Workshop ‚Reform des Finanzausgleichs/öffentlichen Finanzmanagements – Internationale Erfahrungen und Reformperspektiven für Österreich‘, in Bauer – Handler – Schratzenstaller (2006): 167 – 171.

Schratzenstaller, Margit (2006 b), „Die demografische Entwicklung und ihre Auswirkung auf die Gemeinden“, Gemeindefinanzbericht 2006, Wien: 46 – 53.

Schratzenstaller, Margit (2006 c), „Wachstumsimpulse durch die öffentliche Hand“, in Karl Aiginger, Gunther Tichy, Ewald Walterskirchen (Koord.), WIFO-Weißbuch: Mehr

Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, Teilstudie 12, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, November.

Thöni, Erich (2002), „Der Stellenwert des Finanzausgleichs: Reformdruck, Problemdarstellung und internationale Perspektiven“, in Rossmann, Bruno (Hrsg), Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen, Band 6, Wien: 9 – 20.

Thöni, Erich (2006), „Mehr Steuerautonomie für Länder und Gemeinden: Ein Review und ein Vorschlag zur neuen Priorisierung einiger Grundprinzipien der österreichischen Finanzverfassung“, in Bauer – Handler – Schratzenstaller (2006): 99 – 111.

Wagener, Sibylle (2003), „Fiskalischer Föderalismus: Theoretische Grundlagen und Studie Ungarns“, Bamberg Economic Research Group on Government and Growth (BERG), Working Paper 46 [<http://www.uni-bamberg.de/sowi/economics/wenzel/forschung/publikationen/pberg46.pdf>].

## 2. MODERNE GEMEINDEN – KOMMUNALE MANAGER GEFRAGT

*Wolfgang Mazal*

### 2.1 Zur persönlichen Situation der Bürgermeister<sup>17</sup>

#### 2.1.1 Ausgangslage

Die im vorigen Jahr durchgeführte und publizierte Bürgermeisterbefragung 2006<sup>18</sup> hat gezeigt, dass die Bürgermeister sich nicht nur in hohem Maß persönlich und zeitlich für das Gemeinwesen einsetzen, und auch über ihre Bürgermeistertätigkeit hinaus engagiert sind, sondern auch, dass sie mit der Bürgermeistertätigkeit insgesamt gesehen klar zufrieden sind. Global gesehen sind die Bürgermeister auch mit der Anerkennung der eigenen Leistung durch die Gemeindegänger/innen und der Unterstützung im Gemeinderat – weniger mit der Unterstützung durch das Land und noch weniger mit der Unterstützung durch den Bund – zufrieden. Weniger zufrieden sind sie mit ihrer Lebensqualität; auch ihre beruflichen Perspektiven schätzen sie ambivalent ein. Unzufriedenheit zeigt sich hinsichtlich der materiellen Absicherung.

Nicht zu übersehen ist freilich die subjektiv hohe Belastung der Bürgermeister. Dabei ist nicht nur eine insgesamt hohe Belastung durch den zeitlichen Einsatz für das Amt auffallend, sondern auch die subjektive Erfahrung, dass die Belastung steigt. Dass gleichzeitig die Unterstützung durch übergeordnete Gebietskörperschaften subjektiv als zwar relativ hoch aber als verbesserungsbedürftig empfunden wird, verstärkt diese Entwicklung.

Besorgniserregend ist, dass die Bürgermeister relativ wenig Zeit für Familienleben haben und die zeitliche Arbeitsbelastung auch am Wochenende als hoch empfinden und darüber hinaus den Eindruck haben, dass sie immer mehr Aufgaben ohne finanzielle Abgeltung zu erfüllen haben. All dies erklärt, dass die Bürgermeister unter hohen subjektiv empfundenen psychischen Belastungen leiden und negative Auswirkungen ihres Amtes auf ihre Gesundheit sehen. Verbesserungen der Gesamteinkommenssituation und des Lebensstandards durch das Amt fallen dagegen deutlich geringer aus.

#### 2.1.2 Berufliche Nachteile

Die Studie hat weiters gezeigt, dass die Bürgermeister immer mehr auch persönlich keineswegs sorgenfrei in die Zukunft blicken: Zum einen haben Bürgermeister auf Grund ihrer öffentlichen Tätigkeit typischerweise geringere Möglichkeiten, wesentliche Voraussetzungen für eine innerbetriebliche Karriere – Bereitschaft zur Überstundenleistung, zu-

---

<sup>17</sup> Hinweis: Wo in diesem Beitrag personenbezogene Bezeichnungen verwendet werden (zB Bürgermeister, Funktionär), gilt die gewählte Form für beide Geschlechter.

<sup>18</sup> Mazal/Körber, Zur Sozialen Situation der Bürgermeister (Wien 2006).

sätzliche Fortbildung – zu erfüllen; zum anderen besteht die Gefahr, dass sie auf Grund ihrer öffentlichen Tätigkeit in ihrer beruflichen Entwicklung auch nach dem Ende der Funktion behindert (weil als „politisch“ punziert) sind. Dass manche die durch die öffentliche Funktion verbesserten Networking-Chancen für die persönliche berufliche Entwicklung nutzen können, muss die Nachteile aus der politischen Tätigkeit keineswegs flächig kompensieren. Dass all dies für Bürgermeister, die im Erwerbsberuf öffentlich Bedienstete sind, nicht in gleichem Maß zutrifft, ist nachvollziehbar; ob es allerdings wünschenswert ist, dass öffentliche Funktionen für nicht öffentlich Bedienstete weniger attraktiv sind als für öffentlich Bedienstete, darf bezweifelt werden.

### 2.1.3 Sozialrechtliche Defizite

Die sozialrechtliche Analyse hat gezeigt, dass die Rechtsregeln für Bürgermeister strukturelle soziale Defizite in der Einkommensersatzleistung aufweisen: Sowohl bei Krankheit und Arbeitsunfällen ist die soziale Absicherung mangelhaft, weil die Versicherung nach dem B-KUVG keine Einkommensersatzleistung kennt und nicht alle Länder ausreichende Einkommensersatzleistungen vorsehen.

Ähnliches gilt für den Fall der Arbeitslosigkeit, weil Gemeindefamandatare auf Grund ihrer Tätigkeit nicht arbeitslosenversicherungspflichtig beschäftigt sind. Für den Fall, dass ein Bürgermeister nach dem Ende seiner Funktion keine zumutbare Beschäftigung findet und nicht auf Grund anders erworbener Anwartschaften Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen kann, besteht eine Absicherung lediglich durch die Sozialhilfe. Hier könnte entweder durch eine bundesgesetzliche Einbeziehung der Bürgermeisterentschädigung in die Arbeitslosenversicherungspflicht oder durch landesgesetzliche Surrogatregelungen analog zur Arbeitslosenversicherung Abhilfe geschaffen werden.

Die von Bürgermeistern im persönlichen Gespräch immer wieder beklagte Benachteiligung im Pensionssystem ist aus den normativen Regelungen nicht nachvollziehbar. Insbesondere die Veränderungen im Pensionsrecht, die in den letzten Jahren normiert wurden, wirken sich für Bürgermeister nicht nachteiliger aus als für andere Teile der Bevölkerung. Dies bedeutet insbesondere für die Gruppe jener Bürgermeister, die im Erwerbsberuf schon längere Anwartschaften erworben haben, aber bei Inkrafttreten der Pensionsreform 2003 das 50. Lebensjahr von nicht vollendet hatten und daher nicht in den Anwendungsbereich der altersbezogenen Ausnahmeregelung gefallen sind, dass strategische Aspekte der Altersvorsorge einen Verbleib im Bürgermeisteramt finanziell unattraktiv machen können, weil die sukzessive steigende Wirksamkeit der Beitragsdurchrechnung den Erwerb zusätzlicher Anwartschaften im Sozialversicherungsbereich erforderlich erscheinen lassen, zumal diese Altersgruppe nicht mehr in den Genuss der Bürgermeisterpension „alt“ kommt. Hier könnten Härtefallregelungen auf Landesebene Ausgleich schaffen.

Hinzuweisen ist freilich, dass das Pensionssystem der Bürgermeisterpension sowohl im Erwerb von Anwartschaften als auch bei den Leistungsansprüchen innerhalb des Gesamtsystems der gesetzlichen Altersvorsorge künftig systematisch „sauber“ positioniert ist.

### 2.1.4 Nachfolgeprobleme

Bedenklich ist, dass es die Bürgermeister trotz ihres eigenen Engagements für schwierig halten, in Zukunft kompetente Funktionsträger zu gewinnen. Dabei sollte vor allem zu denken geben, dass eine befriedigende persönliche Gesamtsituation eher bei Bürgermeistern zu erkennen ist, die im öffentlichen Dienst beschäftigt sind, und dass die Gesamtzufriedenheit bei den Funktionsträgern deutlich vom Einkommen abhängt.

## 2.2 Aufgaben der Bürgermeister

### 2.2.1 Allgemeines

Die Arbeitssituation der Bürgermeister ist vor dem Hintergrund vielfältiger Facetten der objektiven Entwicklung der Aufgabenfelder zu sehen und nachvollziehbar: Die Neuverteilung der Gemeindeaufgaben durch die Verfassungsnovelle 1962<sup>19</sup> hat einen über zwei Jahrzehnte relativ fixen Status quo geschaffen, der in Konsequenz vielfältiger Entwicklungen, nicht zuletzt als Folge des EU-Beitritts in den letzten 15 Jahren massiv verändert wurde: Gemeinden sind heute oft unmittelbarer Adressat des Europarechts und übernehmen – zusätzlich zu dem ihnen im eigenen Wirkungsbereich verfassungsmäßig gewährleisteten Aufgaben (Art 118 B-VG) immer neue Zuständigkeiten auf Grund innerstaatlicher Neuverteilung der Vollzugsschwerpunkte, etwa im Passwesen, Meldewesen und im Rahmen der Organisation der Kinderbetreuung. Künftige Schwerpunkte im Bereich der Organisation der Pflege älterer und behinderter Menschen sowie der Schaffung von Organisationen, die der Hospitalisierung vorbeugen, werden ebenfalls die Belastungen der Gemeinden – und damit der leitenden Funktionsträger innerhalb der Gemeinden – erhöhen.<sup>20</sup>

### 2.2.2 Europarechtliche Aspekte

Diese Entwicklung ist im Kontext eines großen europäischen Mainstreams zu sehen: Der Einfluss des Europarechts hat – für Österreich hat dies *Öhlinger*<sup>21</sup> gezeigt – im Bereich vergaberechtlicher und beihilfenrechtlicher Regelungen die Gemeinden vor neue Herausforderungen gestellt; und nicht übersehen werden darf, dass die Gemeinden als potenzielle Empfänger von EU-Förderungen in der Handhabung der Förderprogramme und der Zusammenarbeit der Gemeinden in Europa immer mehr gefordert werden.

### 2.2.3 Ausgliederungen

Europarechtlich determiniert<sup>22</sup> – aber auch im Trend internationaler Entwicklungen staatlicher Verwaltungen – ist schließlich der Umstand, dass Aktivitäten der Gemeinden im-

<sup>19</sup> Zu den Aufgaben der Gemeinden vgl. *Weber*, Gemeindeaufgaben, in *Österreichischer Gemeindebund, Österreichischer Städtebund* (Hrsg.), 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962 (2002) 31 ff.

<sup>20</sup> Vgl. dazu einen Problemanriss bei *Mazal*, Volkszählung 2001 – Sozialrechtliche Aspekte, in *Mikl-Leitner* (Hrsg.), *Kremser Protokolle 2* (2001) 51 – 63.

<sup>21</sup> Die österreichischen Gemeinden und die Europäische Union 11 ff.

<sup>22</sup> Maßgeblicher Auslöser für diese Entwicklung waren die so genannten Maastricht-Kriterien.

mer stärker auf ihre ökonomische Effizienz überprüft und – auch im Bereich der Daseinsvorsorge – selbständige Rechtsträger des Privatrechts zur Aufgabenerfüllung geschaffen werden.

Eine Konsequenz dieser Entwicklung ist, dass der Bürgermeister verstärkt in gesellschaftsrechtliche Organverantwortung gestellt und als Eigentümerversorger in der Gesellschafterversammlung oder in Aufsichtsräten tätig wird. Dadurch wird ihm die persönliche Haftung im Zusammenhang mit diesen Aktivitäten stärker bewusst und die Frage nach deren Abgeltung virulent.

Wenn und soweit das Subsidiaritätsprinzip innerhalb der europäischen Union nicht bloßes Lippenbekenntnis ist, wird sich diese Entwicklung in Zukunft noch verstärken.<sup>23</sup> Die Entwicklung, die mit *Öhlinger* als grundsätzlich positiv für die Gemeinden zu qualifizieren ist, trägt jedoch, so wie sie heute gehandhabt wird, auch den Keim der steigenden Belastung der Gemeindefunktionäre, insbesondere der Bürgermeister: Wenn der Bürgermeister neben seiner politischen Funktion auch noch Aufsichtsrat oder Geschäftsführer in einer juristischen Person des Privatrechts wird oder eine leitende Funktion in einem Gemeindeverband ausübt, vervielfacht sich seine rechtliche und faktische Belastung schlagartig.

## 2.3 Einkommensaspekte

### 2.3.1 Vergleich mit Privatwirtschaft

Die Bürgermeisterstudie 2006 hat weiters gezeigt, dass das Einkommen der Bürgermeister idR überraschend gering ist und vor allem im Vergleich zur Einkommen in der Privatwirtschaft fragwürdig zu sein scheint: Eine aktuelle Gehaltsstudie<sup>24</sup> weist differenziert nach Branchen und Verantwortungsebenen Gehälter aus, die zum Teil deutlich über den Bezügen der Bürgermeister liegen:

Rechnet man das Medianeinkommen der Bürgermeisters 2006 (1.392,- € pM netto) auf Basis des mittleren Werts zeitlicher Belastung alleine aus der Bürgermeistertätigkeit<sup>25</sup> (32,7 Stunden pro Woche) auf eine 40-Stunden-Woche um (1.702,- € pM netto) würde das Jahresgehalt auf Basis von 14 Monatsbezügen (14 x) brutto 23.828,- € betragen und damit knapp über dem einer persönlichen Assistent/in im Alter von 25 Jahren und im untersten Quartil (22.900,- € pa) und bereits etwa 10% unter dem von 28-jährigen Help-Desk Mitarbeiter/innen im untersten Quartil (27.300,- € pa) liegen; damit wird von den Bürgermeistern nicht einmal der Medianwert der Bezüge persönlicher Assistent/innen im Alter von 25 Jahren (25.600,- € pa) erreicht; Bezüge eines Produktmanagers mit 37 Jahren (Medianwert 54.000,- € pa), eines Personalleiters im Alter von 41 Jahren

<sup>23</sup> Vgl dazu grundlegend *Knemeyer*, Subsidiarität- Föderalismus – Regionalismus, Dezentralisation, kommunale Selbstverwaltung, in *Knemeyer* (Hrsg), Europa der Regionen – Europa der Kommunen (1994) 55 ff; *Isensee*, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht<sup>2</sup> (2001) 363, sowie erneut *Öhlinger*, Die österreichischen Gemeinden und die Europäische Union 24 ff.

<sup>24</sup> [www.neumann-compensation.com](http://www.neumann-compensation.com), auszugsweise veröffentlicht in Report Plus 4/2006, 12 ff.

<sup>25</sup> Ohne Nebentätigkeiten.



(Medianwert 80.900,- € pa) erscheinen angesichts dessen geradezu utopisch. Dass die meisten Bürgermeister in der Altersgruppe der über 45-jährigen sind, wäre bei dieser Vergleichsrechnung der Bürgermeister gesondert zu bedenken!

### 2.3.2 Bezügebegrenzungs-gesetz

#### 2.3.2.1 Verantwortungsadäquate Entlohnung

Problematisch erscheint auch die Einordnung der Bürgermeister in der durch das Bezügebegrenzungs-gesetz normierten Einkommenspyramide. Dabei ist davon auszu-gehen, dass Bürgermeister Individualorgane sind, die nicht nur politische Aufgaben zu erfüllen haben, sondern in ihrer Amtsführung persönliche Organhaftung tragen, sowie strafrechtlicher<sup>26</sup> und zivilrechtlicher Haftung ausgesetzt sind.

Vor diesem Hintergrund ist aus meiner Sicht nicht erklärbar, warum der Verantwortung der Bürgermeister als Individualorgane innerhalb der Einkommenspyramide nicht durch eine adäquate Entlohnung Rechnung getragen wird. Vergleicht man zu den Mitgliedern gesetzgebender Körperschaften in funktionaler Betrachtung die Frage auf, warum die Entlohnung von Abgeordneten, die für sich keine individuelle verwaltungsrechtliche oder zivilrechtliche Verantwortung tragen, deutlich höher als jene der Bürgermeister,

Warum für Nationalratsabgeordnete im Jahr 2006<sup>27</sup> ein Bezug von € € 7.905,02 pM, für ein Mitglied des Bundesrates immerhin noch € 3.952,50 pM vorgesehen sind, während das Medianeinkommen der Bürgermeister € 1.392,- pM beträgt, ist unter Verantwortungs Gesichtspunkten unverständlich.

#### 2.3.2.2 Beschränkung auf zwei Einkommen fragwürdig

Zum anderen verstärkt die Beschränkung auf zwei Einkommen aus öffentlichen Quellen durch das Bezügebegrenzungsrecht bei Ausgliederungen den Eindruck, dass die steigende Verantwortung nicht durch adäquate Entlohnung abgegolten wird: Zwar ist evident, dass es sinnvoll ist, wenn Bürgermeister nicht viele Funktionen verbinden, und wenn das Gesamteinkommen limitiert ist; es ist aber sachlich fragwürdig, unabhängig von der Verantwortung, nur den Bezug der beiden höchsten Einkommen aus diesen Tätigkeiten zuzulassen.

Zu überlegen ist, ob nicht eine Kombination aus Mandaten und dem daraus erzielten Einkommen sachadäquater wäre; was die Zahl der Mandate betrifft, könnte man sich dabei an der Regelung des Corporate-Governance-Kodex<sup>28</sup> orientieren, der für Aufsichtsratsmandate eine Höchstzahl von 8 festlegt, wobei Vorsitze doppelt zählen.

---

<sup>26</sup> Vgl dazu *Aicher-Hadler*, Die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Bürgermeisters – Amtsmissbrauch, Verbandsverantwortlichkeit, RFG-Schriftenreihe 1/2007 (Wien 2007).

<sup>27</sup> Kundmachung des Präsidenten des Rechnungshofes im „Amtsblatt zur Wiener Zeitung“ vom 23. Mai 2006 mit Wirksamkeit zum 1. Juli 2006.

<sup>28</sup> Regel L 56 des Österreichischen Corporate Governance – Kodex vom Jänner 2006.

## 2.4 Auswege

### 2.4.1 Profilbildung und Entlohnung

Überlegt man, wie man mit der – offensichtlich wesentlichen – Frage der Entlohnung korrekt umgehen soll, zeigt die Gegenüberstellung der Normen einerseits und der realen Situation der Bürgermeister andererseits, dass es offensichtlich sachfremd ist, die Entlohnung grundsätzlich an der an der Zahl der Bürger gemessenen Gemeindegröße anzuknüpfen: Offensichtlich gibt es Bürgermeister, die in kleineren Gemeinden viel, in größeren Gemeinden hingegen weniger Zeit – und umgekehrt – für ihre Amtstätigkeit aufwenden; auch ist evident, dass die Belastung nicht nur vom Charakter als große oder als kleine Gemeinde abhängt; auch ob eine Gemeinde ländlichen oder städtischen Charakter hat, beeinflusst die Belastung; und schließlich spielt offenbar auch das Ausmaß der übernommenen rechtlichen Verantwortung eine Rolle.

Die Vielzahl der Parameter erklärt, warum die Abgeltung durch Instrumente erfolgen soll, die eine Vielzahl von Parametern berücksichtigen sollte: Letztlich hängt es vom Profil ab, das die Gemeinde hat bzw für das sie einen Bürgermeister sucht. Unter diesem Blickwinkel wäre es sinnvoll, als Ergebnis von Willensbildungsprozessen auf Gemeindeebene<sup>29</sup> eine Profilbildung vorzunehmen und Entscheidungen über die Höhe der Abgeltung zu treffen; allenfalls könnte die Landesgesetzgebung für diesen Prozess Bandbreiten der Entgeltgestaltung vorgeben.

Will man die Vergleichbarkeit der Bürgermeisterabgeltung innerhalb einer Region sicherstellen, könnte eine zentrale Instanz auf Landes und/oder Bundesebene<sup>30</sup> Profiltypen und/oder Entlohnungsbandbreiten entwickeln, wobei dann auf der Gemeindeebene die Zuordnung der eigenen Gemeinde zum jeweiligen Typus erfolgen müsste.

Bei all diesen Vorgängen sollte ein klares Augenmerk auf die Höhe der individuellen Abgeltung der Gemeindefunktion gelegt werden: Überall dort, wo die Tätigkeit ihrem Umfang und Charakter nach das Maß eines typischen Ehrenamts übersteigt, weil die zeitliche Belastung und die Verantwortung hoch sind, sollte die Entlohnung merkbar steigen, will man nicht gute Bürgermeister bzw ihre Tätigkeit unter ihrem Wert behandeln. Dass die Rolle des Bürgermeisters heute über weite Strecken eine andere Zeit- und mengenmäßige Belastung mit sich bringt als in den 60er Jahren, ist evident; dass die Entlohnung in vielen Fällen dieser Funktion nicht mehr adäquat ist, hat die Untersuchung klar gezeigt.

### 2.4.2 Probleme der Aufgabenverteilung

#### 2.4.2.1 Ausgangslage

Mit der Profilbildung der Gemeinde sollte eine Neuverteilung der Aufgaben innerhalb der Gemeinde einhergehen. Es fällt auf, dass es in den letzten Jahren im Zuge der Direktwahl der Bürgermeister zu einer kritischen Reflexion und teilweisen Neuordnung der

<sup>29</sup> Hier wäre neben Gemeinderatsdebatten auch an Bürgergutachten udgl zu denken.

<sup>30</sup> Waisenrat, Rechnungshof usw.

Rechtsgrundlagen der politischen Organe der Gemeinde und ihres Verhältnisses zueinander kam.<sup>31</sup>

Aus meiner Sicht offen ist jedoch die Neuordnung des Verhältnisses zwischen den politischen Organen und den administrativen Organen. Hier fällt zum einen auf, dass es in der tatsächlichen Handhabung der Aufgabenteilung zwischen den politischen Verantwortlichen und dem Administrativpersonal eine Diskrepanz zum einen innerhalb der Gemeinden und zum anderen zwischen den Gemeinden und anderen Selbstverwaltungsträgern gibt.

Was die Handhabung innerhalb der Gemeinde betrifft, hängt es offensichtlich von der Gemeindegröße ab, in welchem Ausmaß der Bürgermeister als politischer Verantwortungsträger durch die Administration entlastet wird oder nicht. Und bei anderen Selbstverwaltungskörpern ist die Tätigkeit der Administration offensichtlich in viel größerem Maße eigenverantwortlich als dies gerade bei kleineren und mittleren Gemeinden der Fall ist.

### 2.4.2.2 Verantwortung

Ausgangspunkt der Unterschiede in der Handhabung dürfte eine Unsicherheit in der Wahrnehmung von Verantwortung sein, wie die Studie von *Promberger/Resch/Bodemann* zeigt. Die Autoren haben sich mit einem Vergleich der Gemeindestrukturen in der Europaregion Tirol beschäftigt und gezeigt, dass zwischen dem italienischen Gemeinde-recht und dem österreichischen Gemeinderecht bemerkenswerte Parallelen, aber auch Unterschiede bestehen. Dabei machen die Studienautoren die Aussage, dass in Italien die Führungskräfte für ihre Tätigkeiten verantwortlich seien, während in Tirol die Verantwortlichkeit vom jeweils politisch zuständigen Organ getragen wird.<sup>32</sup>

Diese Aussage legt es nahe, dass in Italien die Führungskräfte in den Gemeinden außerhalb der Verantwortung der politischen Organe arbeiten, oder dass Führungskräfte auf Gemeindeebene in Österreich für ihr Handeln nicht verantwortlich wären, was unzutreffend ist. Sowohl *de lege lata* als auch *de lege ferenda* ist vielmehr jedenfalls für Österreich davon auszugehen, dass die administrativen Führungskräfte auf Gemeindeebene – wie bei allen Selbstverwaltungskörpern an die Weisungen der politischen Verantwortungsträger gebunden sind, dass sie jedoch für die Umsetzung der politischen Entscheidungen rechtlich verantwortlich sind.

Diese Strukturierung ist letztlich auch aus verfassungsrechtlichen Gründen vorgegeben und nicht ohne weiteres veränderbar; sie macht auch Sinn, wenn man die demokratietheoretische Konzeption der Gemeinde und der Gemeindeorgane bejaht, die wie bei allen gewählten Organen gewährleisten muss, dass der Wille der demokratisch legitimierten Organe durch die Administration umgesetzt werden muss.

---

<sup>31</sup> Vgl dazu als Beispiel die Novelle der Tiroler Gemeindeordnung 2001 und ihre lesenswerte Analyse in Promberger/Resch/Bodemann, *Kommunales Management in der Europaregion Tirol* (2003), Studie im Auftrag der Europäischen Akademie Bozen o.J. Quelle: [http://www.general-solutions.at/gemnova/site-files/1004/uploads/kommunales\\_management\\_in\\_der\\_europaregion\\_tirol.pdf](http://www.general-solutions.at/gemnova/site-files/1004/uploads/kommunales_management_in_der_europaregion_tirol.pdf).

<sup>32</sup> AaO, 113 ff.

Wenn allerdings der Handlungsspielraum der Administration ebenso wie der Belastungsdruck der politischen Organe bei den Selbstverwaltungskörpern ungleich ist – und es bei der Gemeinde offensichtlich den größten Handlungsbedarf gibt – dürfte die Ursache daher auf eine unterschiedliche Handhabung der Zusammenarbeit zurückzuführen sein: Diese ist naturgemäß bei großen Selbstverwaltungskörpern aus Gründen des Sachzwangs offensichtlich so gestaltet, dass die politischen Verantwortungsträger im Delegationsweg eine Vielzahl von Aufgaben und große Spielräume einräumen, während dies bei kleinen Strukturen offensichtlich aus ökonomischen Gründen unterbleibt.

### 2.4.2.3 Handhabung der Leitungsfunktion

Dies führt allerdings angesichts der steigenden Aufgaben zu verstärkten Problemen, die vielfach bereits erkannt sind. So haben beispielsweise die Richtlinien 2002 für die Erstellung der Stellenpläne der Gemeinden im Land Salzburg<sup>33</sup> darauf Bezug genommen, dass die Arbeitsanforderungen vor allem an leitende Bedienstete in der Regel immer höher werden und daher eine Ausweitung der Dienstposten für höher qualifiziertes Administrativpersonal in Aussicht genommen.

Auffallend ist auch, was die bereits erwähnte vergleichende Untersuchung für die Euroregion Tirol bezüglich der Position der administrativen Leitung der Gemeinde aufzeigt: Während in den italienischen Teilen der Region der Abschluss eines Studiums für Führungskräfte auf Gemeindeebene erforderlich ist, ist dies in Tirol nicht der Fall, sondern hängt von der Ausschreibung ab; die Auswahl der Führungskräfte erfolgt in den italienischen Teilen der Region als Ergebnis eines öffentlichen Wettbewerbs, in Tirol durch den Bürgermeister; eine Bewertung der Führungskräfte ist in den italienischen Teilen der Region zwingend vorgeschrieben, in Tirol nicht; und schließlich sind in den italienischen Teilen Zielvereinbarungen zwingend vorgeschrieben, während in Tirol kein Zwang zu Zielvereinbarungen besteht.<sup>34</sup>

## 2.5 Kommunale Manager

### 2.5.1 Vorbemerkung

Die folgenden Ausführungen möchten einen Ausweg aus der Problematik der Aufgabenverteilung skizzieren, der sich angesichts der veränderten Aufgaben der Gemeinde und der sozialen Situation der Bürgermeister zeigt. Sie verstehen sich nicht als „Patentrezept“, sondern als Anregung, wohl wissend, dass sie nicht 1 : 1 umgesetzt werden können. Dies auch deswegen, weil die Varianz einerseits der von den Gemeinden wahrgenommenen Aufgaben, und andererseits der Handhabung der Aufgabenverteilung zwischen den politischen Organen und der Administration groß sein dürfte.

---

<sup>33</sup> ZI 21103 – 011-01/42 – 2001.

<sup>34</sup> AaO, 114 ff.

Genau diese Varianz gebietet es freilich, der unterschiedlichen faktischen Situation auch in der organisatorischen Gestaltung Rechnung zu tragen, will man nicht Ungleiches gleich behandeln und damit Imbalancen erzeugen.

Unter diesem Blickwinkel sollen im Folgenden einige Überlegungen in Bausteinform entwickelt werden, wie eine Neugestaltung der Aufgabenverteilung zwischen Bürgermeister und Amtsleiter erfolgen kann.

### 2.5.2 Rechtliche Eckpunkte

#### 2.5.2.1 Geschäftsbesorgung durch das Gemeindeamt

Unter rechtlichem Blickwinkel kann davon ausgegangen werden, dass für die Gestaltung der Aufgabenverteilung zwischen Bürgermeister und leitenden administrativen Funktionsträgern de lege lata ein breiter Gestaltungsspielraum besteht. Die Gemeindeordnungen sehen durchwegs<sup>35</sup> vor, dass die Geschäfte der Gemeinde vom Gemeindeamt zu besorgen sind, an dessen Spitze ein leitender administrativer Funktionsträger<sup>36</sup> steht. Vorgesehen ist auch, dass der Bürgermeister bei bestimmten Gruppen von Entscheidungen, Verfügungen oder sonstigen Amtshandlungen der Vollziehung durch Bedienstete der Gemeinde vertreten lassen kann, und dass diese Vertretungsbefugnis auch auf rechtsverbindliches Handeln in Wirtschaftskörpern erstreckt werden kann.

#### 2.5.2.2 Rechtliche Organisationsverantwortung

Dass all dies unbeschadet der Verantwortlichkeit des Bürgermeisters möglich ist, ergibt sich wie gesagt aus der demokratischen Strukturierung der Organstruktur der Gemeinde. Diese Verantwortung ist mE lege non distinguente sowohl als politische als auch als rechtliche Verantwortlichkeit zu sehen: Der Bürgermeister hat für alle Handlungen, die das Amt im Rahmen der Geschäftsbesorgung setzt, die politische Verantwortung zutragen und ist für alle diese Handlungen auch rechtlich verantwortlich.

Die rechtliche Verantwortung – auf die ich mich im Weiteren konzentrieren möchte – schließt jedoch eine weit reichende Delegation von Aufgaben nicht aus. Ein Blick auf die Handhabungspraxis größerer Gemeinden sowie auf die normativen Grundlagen und die Handhabungspraxis anderen Selbstverwaltungskörper zeigt, dass die rechtliche Verantwortlichkeit in diesem Zusammenhang nicht als Verpflichtung zur höchstpersönlichen Aufgabenerfüllung, sondern in rechtlichem Sinn „Organisationsverantwortung“ bedeutet: Der Bürgermeister ist entweder verpflichtet, alle Handlungen selbst zu setzen oder auf der Grundlage von Delegation seine Aufgaben an die Administration zu übertragen.

Zieht man zur materiellen Beurteilung der Organisationsverantwortung die in anderen Branchen gewonnen Erkenntnisse heran, zeigt sich, dass dabei von einer objektiven Maßfigur auszugehen ist, der jene Verhaltensweisen abzufordern sind, die von ordentlich sorgfältigen Verkehrsteilnehmern billigerweise erwartet werden können.

<sup>35</sup> Vgl dazu zB § 64 Steiermärkische Gemeindeordnung 1967 idgF.

<sup>36</sup> Für diesen sind je nach Land, sowie Größe und Bedeutung der Gemeinde unterschiedliche Bezeichnungen vorgesehen.

Dies hat zur Konsequenz, dass die Verantwortung des Bürgermeisters zunächst darin besteht, in Situationen, in denen er selbst eine ausreichend sorgfältige Aufgabenerfüllung nicht oder nicht mehr gewährleisten kann, sich in ausreichendem Maß der Administration bedient und Delegationen vornimmt. Im Delegationsfall besteht seine Verantwortung zunächst darin, eine klare Organisationsstruktur, sowie klare Regelungen über die Kompetenzen jener Personen zu errichten, denen er Aufgaben delegiert. Darüber hinaus ist die Etablierung eines stichprobenartigen Kontrollsystems als Teil der vom Bürgermeister zu gewährleisten Sorgfalt einzufordern.

### 2.5.3 Organisatorische Aspekte

#### 2.5.3.1 Erforderliche Führungsqualifikation

Unter ökonomischem Blickwinkel ist angesichts

- ▶ 1) der in der Bürgermeisterstudie offen gelegten persönlichen Überlastung der Bürgermeister,
- ▶ 2) der steigenden rechtlichen Verantwortlichkeit der Bürgermeister und
- ▶ 3) der wachsenden ökonomischen Anforderungen an die Gemeinden,

geboten, den Bürgermeistern moderne effiziente Administrativstrukturen zur Verfügung zu stellen, die die Wahrnehmung der rechtlichen und politischen Verantwortung ermöglichen.

Um den rechtlichen Anforderungen zu entsprechen, bedarf es dazu an der Spitze der Administration Personen mit Managementqualifikationen, die der Größe und Aufgabenvielfalt der jeweiligen Organisation entsprechen. Dies wird mE wegen der Vielfalt der Anforderungen und des raschen Tempos der Aufgabenveränderung, dem die Gemeinden heute ausgesetzt sind, eine Qualifikation sein, wie sie für Absolventen hochschulischer Ausbildungsgänge kennzeichnend ist: Diese Ausbildungsgänge sollen ja ex definitione die Fähigkeit vermitteln, in eigenständiger Weise auf wechselnde Anforderungen zu reagieren und selbständig adäquate Lösungen zu erarbeiten. Gerade wenn Bürgermeister als im politischen Prozess bestellte Funktionsträger keineswegs zwingend die erforderliche Administrativkompetenz besitzen, die für die Führung der Gemeinde erforderlich ist, ist es im Interesse der Institution geboten und rechtlich aus Haftungsgründen zwingend, die leitenden administrativen Funktionsträger mit umfangreichem Know-how auszustatten, das einerseits die Erfüllung der Administrationsaufgaben gewährleistet und damit andererseits die Verantwortung der politischen Funktionsträger tragbar macht.

#### 2.5.3.2 Weitere Aspekte

In ökonomischer Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass es Situationen geben mag, in denen es das Gemeindebudget nicht zulässt, ausreichende Managementqualifikation zuzukaufen.

Für solche Gemeinden sollte – wie dies mancherorts bereits geschieht – die Möglichkeit geprüft werden, ein gemeinsames Backoffice zu bilden, das die Bürgermeister in der Erfüllung ihrer Aufgaben effizient entlastet.

Zum anderen sollte geprüft werden, wie weit kommunale Aufgaben selbständigen juristischen Personen – des Privatrechts wie des öffentlichen Rechts – übertragen werden können. Die Erfahrung zeigt, dass durch solche Vorgänge einerseits die Verantwortung des Bürgermeisters tragbarer wird, und dass andererseits eine Chance besteht, die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern. Wenn der Bürgermeister in solchen Rechtsträgern durch geeignete Manager vertreten wird (was de lege lata bereits möglich ist), besteht erneut ein Ansatz, seine Aufgabenbelastung zu reduzieren und gleichzeitig die Wahrnehmung seiner Verantwortung zu gewährleisten.

### 2.5.3.3 Gemeindespitze als Tandem

Ein weiterer Weg, wie die Zusammenarbeit zwischen Bürgermeister und Gemeindeamtsleiter effizienter gestaltet werden kann, kann auch darin liegen, die Gemeindeleitung in Form einer Tandemlösung zu vorzusehen: Da die Aufgabenverteilung zwischen Bürgermeister und Gemeindeamtsleiter auch von den persönlichen Kompetenzen der jeweiligen Persönlichkeiten abhängt, sollte es ermöglicht werden, dass ein Bürgermeister Einfluss die Besetzung des für ihn zuständigen administrativen Spitzenorgans beeinflussen kann. Die weitestgehende Synchronisierung der administrativen Spitzenorgane mit der Amtsdauer der politischen Spitzenorgane<sup>37</sup> kann es ermöglichen, dass sich jeweils in ihren Sachkompetenzen ergänzende Tandems bilden, was zu einer effizienten Amtsführung entscheidend beitragen kann. Dass extern kommunizierende (in diesem Sinne „politische“) Verantwortungsträger jene Mitarbeiter, an die sie ihre Verantwortung intern delegieren, selbst aussuchen, zumindest bezüglich der Spitzenfunktionen weitgehend aussuchen, ist organisationstheoretisch sinnvoll und würde vermeiden, dass Verantwortung hin und her geschoben oder aus einem Machtungleichgewicht heraus agiert wird.

In diesem Zusammenhang könnte auch überlegt werden, zur Entlohnung beider Spitzenorgane eine gemeinsam gedeckelte Budgetposition zu eröffnen: Je nachdem, ob sich ein Bürgermeister eher als politisches Organ sieht oder verstärkt auch selbst Managementaufgaben wahrnehmen will, steht dann mehr oder weniger Geld für Managementkapazität zur Verfügung.

Solche Lösungen sollen allerdings in den Gemeindeordnungen nicht verpflichtend vorgesehen werden, weil die Personal- und Arbeitsituation in den Gemeinden doch gravierend unterschiedlich ist; auch sollten erst Erfahrungen in Pilotprojekten gewonnen werden. Dass es sinnvoll wäre, Tandemlösungen zumindest „ad experimentum“ zu prüfen und das Gemeinderecht dahingehend zu öffnen, steht für mich jedoch außer Zweifel.

---

<sup>37</sup> Ähnlich der Synchronisierung der Funktionsdauer von Minister und Sektionsleiter in der Ministerialorganisation des Bundes, oder in der Synchronisierung der administration mit der presidency in den USA.

## **3. DIE AUFGABENVERTEILUNG BUND – LÄNDER – GEMEINDEN**

*Karl Weber*

### **3.1 Vorbemerkung**

Der vorliegende Beitrag wurde für die kommunalen Sommergespräche vom 18. – 21. Juli 2007 in Bad Aussee verfasst. Anlass für diese Arbeit ist das Bestreben der Bundesregierung und des Nationalrats, die im Österreich-Konvent begonnene große Verfassungsreform wenigstens punktuell weiterzuführen und die wichtigsten Verfassungsreformprojekte zu einem positiven Abschluss zu bringen. Im Zuge der Beratungen der Expertenkommission und des Verfassungsausschusses soll auch die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden behandelt werden. Während die Fragen der Gemeindeorganisation vergleichsweise wenig Zündstoff aufweisen, ist die Zukunft der verfassungsrechtlichen Aufgabenformulierung wohl entscheidend für die Zukunft des österreichischen Bundesstaates insgesamt. Da die Staatsreform wohl nicht ohne eine umfassende Aufgabenformulierung aller drei Gebietskörperschaften erfolgreich zu Ende geführt werden kann, sollen im Folgenden die Gemeindeaufgaben in den Kontext der bundesstaatlichen Aufgabenreform zwischen Bund und Ländern gestellt werden. Denn die Gemeindeaufgaben sind Teil der Staatsaufgaben und so wird eine Beurteilung der Gemeindeaufgaben wohl nur in diesem größeren Kontext sinnvoll sein. Die Positionierung der Gemeindeaufgaben kann nicht ohne Reflexionen über die Möglichkeit der Zuweisung von Gemeindeaufgaben an die staatlichen Behörden und umgekehrt erfolgen. In diesem Sinne ist die umfassende Themenstellung bei den Bad Ausseer Sommergesprächen zweifellos richtig und auch notwendig.

### **3.2 Die Gemeinden in der verfassungsrechtlichen Konstruktion des österreichischen Bundesstaates**

#### **3.2.1 Vorbemerkung**

Die Aufgabendiskussion im Bundesstaat erfolgt stets vor dem Hintergrund eines verfassungstheoretischen Vorverständnisses über die verfassungsrechtliche Positionierung der bundesstaatlichen Partner. In der österreichischen Bundesstaatstheorie war jahrzehntelang das zentrale Thema, ob und inwieweit Bund und Länder originäre souveräne Gebietskörperschaften sind oder ob die Länder nur von der Bundesverfassung abgeleitete Rechtsträger („potenzierte Selbstverwaltungskörper“) sind<sup>38</sup>. Die Gemeinden spielten in dieser „klassischen“ Föderalismusdiskussion nur eine mittelbare Rolle. Die Souveränitätsfrage im Bundesstaat hat heute freilich ihre Bedeutung eingebüßt. Spätestens mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union wurde klar, dass die Souveränitätsver-

---

<sup>38</sup> *Giacometti*, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone (1941, Neudruck 1979) 28.



### 3. Die Aufgabenverteilung Bund – Länder – Gemeinden

luste insgesamt so gravierend sind, dass die Frage nach der **staatlichen** Souveränität heute weitgehend ins Leere geht. Das sich abzeichnende neue Europa ist mit dem alten bundesstaatlichen föderalistischen Begriffsinstrumentarium kaum mehr hinreichend erklärbar. Auch für die politische Praxis sind diese in der Staatsrechtslehre des 19. Jahrhunderts wurzelnden theoretischen Ansätze für die Zukunft der europäischen Integration und für die Zukunft der Verwaltung nur mehr sehr begrenzt hilfreich. Heute stehen in der modernen Bundesstaatstheorie andere Themen im Vordergrund: Die regionalistische Gestaltung Europas, die rechtliche und politische Kooperation verfassungsrechtlich ganz unterschiedlich strukturierter Gebilde (Länder, Regionen, Kommunen, etc), die Frage nach den ethnischen und kulturellen Identitäten, die Frage nach der demokratischen Legitimation von Entscheidungsstellen, etc. Ein modernes europäisches Föderalismuskonzept muss daher auch jene Gebietskörperschaften einbeziehen, welche durch die Staatsverfassung dezentral und nicht föderalistisch (bündisch) organisiert sind. Schon aus diesen kursiven Bemerkungen wird deutlich, dass eine moderne Föderalistustheorie auch die Gemeinden als gleichwertige bundesstaatliche Partner akzeptieren muss, will eine solche Föderalistustheorie auch einer empirischen Überprüfung standhalten<sup>39</sup>.

#### 3.2.2 Die Gemeinden in den „klassischen“ Bundesstaatstheorien

a) In der **Dezentralisationstheorie** wird der Bundesstaat als ein durch die Bundesverfassung bestimmtes System der Dezentralisation beschrieben<sup>40</sup>. Souverän ist nach dieser Auffassung nur der Bund (in der Sprache der reinen Rechtslehre: Die Bundesverfassung), die Länder leiten ihre Existenz, ihre Rechtsstellung und ihre Aufgaben vom Bund ab. Nach dieser Theorie besteht kein rechtswesentlicher Unterschied zwischen den Ländern und den Gemeinden. Lediglich die Ausstattung der Gliedstaaten mit Gesetzgebungsbefugnissen hebt diese von den Gemeinden ab. Der Schweizer Staatsrechtslehrer *Zaccaria Giacometti* hat die Gliedstaaten daher konsequent als „potentielle Selbstverwaltungskörper“ bezeichnet<sup>41</sup>. Im Lichte dieser Theorie sind die Gemeinden gemeinsam mit den Ländern dem Bund nachgeordnete Gebietskörperschaften und es steht dem Bund im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Kompetenzen frei, über die Bundesverfassung zu verfügen und die Aufgaben zwischen den Gebietskörperschaften zu verteilen.

Die Dezentralisationstheorie wurde vor allem von der „Wiener Schule“ des Rechtspositivismus aufgegriffen und zum Teil heute noch vehement vertreten<sup>42</sup>. Diese Theorie findet durchaus ihre Entsprechung in der Rechtswirklichkeit. So sind Länder und Gemeinden gemeinsam im vierten Hauptstück des B-VG „Gesetzgebung und Vollziehung der Länder“ geregelt. Die Länder, die Bundeshauptstadt Wien und die Gemeinden sind in jeweiligen Unterabschnitten systematisch verortet. Auch die Finanz-

<sup>39</sup> Vgl *Weber*, Zwei- oder dreigliedriger Bundesstaat? Bemerkungen zur Stellung der Gemeinden in einer möglichen künftigen Bundesverfassung, FS Pernthaler (2005) 413 ff.

<sup>40</sup> Vgl etwa *Walter/Mayer*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts<sup>9</sup> (2000) Rz 161.

<sup>41</sup> *Giacometti*, Staatsrecht 28.

<sup>42</sup> Siehe die Nachweise bei *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 294 f.

verfassung ist vom Dezentralisationsgedanken beherrscht: Ein übermächtiger Bund, dem einfachgesetzlich die Kompetenzkompetenz zukommt, steht den beiden nachgeordneten Gebietskörperschaften Länder und Gemeinden gegenüber. In der Theorie des „Fiscal Federalism“ hat *Dieter Bös* die österreichische Finanzverfassung zu recht als „Principal-agent-system“ bezeichnet und damit ein System der Subordination von Ländern und Gemeinden unter den Bund trefflich beschrieben<sup>43</sup>. Auch die – wenn auch theoretisch falsche – Identifizierung der Republik Österreich mit dem Bund zeigt den Nahebezug der Staatspraxis zur Dezentralisationstheorie<sup>44</sup>. Auch die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes war jahrzehntelang vom Grundgedanken der Dezentralisationstheorie geleitet.

Die Dezentralisationstheorie stellt sohin sicherlich eine gemeindefreundliche Bundesstaatstheorie dar. Leider ist in den vergangenen Jahrzehnten die Rolle der Gemeinden im Bundesstaat im Lichte der Dezentralisationstheorie viel zu wenig erforscht worden. In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung hat sich die Dezentralisationstheorie in erster Linie gegen jene staatswissenschaftlichen Konzepte gewandt, die von einer originären Ländersouveränität ausgegangen sind (*Ermacora, Pernthaler* ua).

- b) Die **Staatenstaattheorien** begründen mit unterschiedlichen theoretischen Ansätzen die Staatsqualität von Bund **und** Ländern<sup>45</sup>. Diese Theorie ist schwergewichtig Bund – Länder – zentriert. Die Gemeinden sind danach stets rechtliche Geschöpfe einer der beiden übergeordneten Gebietskörperschaften. In der Regel wird das Gemeinderecht dem Recht der Gliedstaaten zugeschrieben.
- c) Die **Drei-Kreise-Theorie**, die von *Hans Kelsen* begründet wurde, sieht im Bundesstaat eine dreigliedrige Ebene<sup>46</sup>. Danach ist die Gesamtverfassung der über Bund und Länder stehende Rechtsnormenkomplex. Dem Gesamtstaat untergeordnet sind die Rechtskreise des Bundes und der Länder, wobei diese beiden Rechtsordnungen einander gleichgeordnet sind. Die Stellung der Gemeinden ist wiederum eine von der Gesamtverfassung abgeleitete. Es dürfte – obwohl *Kelsen* dazu nicht ausführlich Stellung bezogen hat – eine Aufgabe der Gesamtverfassung sein, die Regelungskompetenzen für die kommunale Selbstverwaltung festzulegen.
- d) Die Souveränitätsfrage im Bundesstaat hat ihre Bedeutung weitgehend verloren. Damit haben aber auch die „klassischen“ Bundesstaatstheorien ihre Bedeutung und ihren Erklärungswert eingebüßt. Eine moderne Bundesstaatstheorie muss alle föderalistischen Phänomene im weiteren Sinn fruchtbar machen, um der Optimierung der Aufgaben der öffentlichen Hand dienlich sein zu können. Dazu gehört der Blick auf eine optimale Aufgabenverteilung zwischen allen drei Gebietskörperschaften, die die Frage nach der finanziellen Ausstattung dieser Gebietskörperschaften, die Frage nach der Verfügungsbefugnis über das Recht der Organisation und Funktion dieser

<sup>43</sup> *Bös*, Das Finanzsystem, in *Schambeck* (Hrsg.), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung (1980) 717 ff.

<sup>44</sup> Vgl. *Stolzlechner*, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat (1982).

<sup>45</sup> Vgl. *Weber*, Kriterien des Bundesstaates (1980) 66 ff.

<sup>46</sup> *Kelsen*, Die Bundesexekution, FS *Fleiner* (1927) 127 ff.

### 3. Die Aufgabenverteilung Bund – Länder – Gemeinden

Gebietskörperschaft, die Frage nach Kooperations- und Koordinationsmöglichkeiten, und nicht zuletzt die Frage nach den vielfältigen Politikverflechtungen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften untereinander und der Europäischen Union sowie der internationalen Staatengemeinschaft. Im Lichte einer so verstandenen Bundesstaatstheorie ist es wohl sinnvoll, den **Bundesstaat als ein kooperatives Leistungskartell partnerschaftlich verbundener Gebietskörperschaften** zu begreifen. Legt man den Analysen einer Aufgabenreform ein solches Bundesstaatsverständnis zugrunde, so liegt es nahe, Elemente wie Subsidiarität, Bürgernähe, Verwaltungseffizienz, Kostenbewusstsein ua als Elemente für eine Aufgabenzuweisung zu begreifen.

#### 3.2.3 Der dreigliedrige Bundesstaat

Bund, Länder und Gemeinden sind demokratisch verfasste Gebietskörperschaften, die ihre rechtlichen Ordnungsbefugnisse und ihre Leistungen auf ein und demselben Territorium entfalten bzw erbringen. Weniger staatsrechtlich als politisch gedacht, stellen alle drei Gebietskörperschaften zusammen einen Verbund von öffentlichen Leistungsträgern und Ordnungsmächten dar, welche durch vielfältige Netze von Kooperationsinstrumenten und Koordinationsmaßnahmen miteinander verflochten sind. Wenngleich in jedem Bundesstaat eine möglichst klare und präzise Aufgabenformulierung und eine ebenso deutliche Abgrenzung der Befugnisse unverzichtbar ist, so darf doch das partnerschaftliche Element einer bundesstaatlichen Organisation nicht gering geschätzt werden. Die Staatswirklichkeit des Bundesstaates wird durch die Existenz und Wirkungsweise aller drei Gebietskörperschaften geprägt. Daher kann in einem umfassenden und nicht bloß normativen Sinne Österreich durchaus als dreigliedriger Bundesstaat bezeichnet werden<sup>47</sup>.

### 3.3 Die Aufgabenverteilung im Bundesstaat

#### 3.3.1 Der unbefriedigende Zustand der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung

Die österreichische Bundesverfassung teilt die Kompetenzen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in einem eigenartigen Regelwerk auf. Die Kompetenzen von Bund und Ländern werden durch ein Zusammenspiel enumerierter Bundeskompetenzen und einer Generalklausel zugunsten der Länder verteilt. Danach bedürfen Bundeskompetenzen einer ausdrücklichen bundesverfassungsrechtlichen Festlegung, während die Landeskompetenzen in einem offenen, nicht in Materien gegliederten Restbereich verbleiben. Die Gemeindekompetenzen sind in Art 118 Abs 2 und 3 B-VG festgelegt. Sie stellen aber keine eigene von den Bundes- und Landeskompetenzen abgekoppelte Kompetenzebene dar, sondern folgen der allgemeinen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Bundesverfassung. Neben den demonstrativ aufgezählten Kompetenzen in Art 118 Abs 3 enthält die Generalklausel des Art 118 Abs 2 B-VG eine Garantie des eigenen Wirkungsbereiches nach dem Subsidiaritätsprinzip. Während die Bundes- und

<sup>47</sup> Vgl Weber, FS Pernthaler 413 ff.

Landeskompetenzen grundsätzlich Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen sein können, sind die Gemeindekompetenzen stets nur Verwaltungszuständigkeiten.

Die bundesstaatliche Kompetenzverteilung trägt schon in ihrem Kern zentralistische Züge. Bereits das B-VG 1920 wies die wesentlichsten Staatsaufgaben dem Bund zu. Zahlreiche Kompetenzrechtsreformen in der Ersten und Zweiten Republik brachten dem Bund stets Kompetenzzuwächse, sieht man von materiell nicht sehr bedeutenden Kompetenzrechtsreformen etwa in der B-VG-Novelle 1974 ab<sup>48</sup>. Hinzu kommen zahlreiche Kompetenzbestimmungen in einfachen Bundesgesetzen, welche, vielfach tagespolitisch motiviert, partielle Kompetenzgewinne des Bundes mit sich brachten. Die hier nur ange deutete Kompetenzrechtsentwicklung brachte das bundesstaatliche Kompetenzgefüge in einen Zustand der Zersplittertheit und Unübersichtlichkeit. Diese schon durch die Kompetenzrechtsreformen bewirkte Unübersichtlichkeit wurde durch die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes noch weiter verschärft. Durch die Anwendung der so genannten „Versteinierungstheorie“ erfuhren die Bundeskompetenzen oft bizarre Formen, die durch Restkompetenzen der Länder nicht immer sinnvoll ergänzt wurden. So hat etwa der Bund die Kompetenzen, gewerbliche Betriebsanlagen hinsichtlich ihrer Ausstattung und ihrer sicherheitstechnischen, aber auch arbeitsschutzrechtlichen Ausstattung zu regeln. Die Vorschrift, solche Anlagen energiesparend auszuführen, fällt nun wieder nicht in die Bundeskompetenz, sondern bleibt offensichtlich ein Regelungsgegenstand der Länder, den diese sinnvoll gar nicht ausnützen können<sup>49</sup>. Das führt zur absurden Konsequenz, dass es im österreichischen Recht zahlreiche „Weder-Noch-Kompetenzen“ gibt. Das österreichische Kompetenzrecht wird heute nur mehr von einer kleinen Anzahl von Experten überblickt und durchschaut. Und beinahe alle modernen Staatsaufgaben sind aufgrund der kompetenzrechtlichen Probleme nur unter größten Schwierigkeiten zu bewältigen. Dies zeigt sich etwa besonders deutlich im Umweltschutz, im Gesundheitsbereich, im Bodenrecht, ua.

Solange in Österreich die Tradition der großen Koalitionen bestand, waren die kompetenzrechtlichen Probleme durch Handhabung der Verfassungsmehrheit irgendwie lösbar. Aber erst ab dem Jahr 2000, als sich im politischen System plötzlich kleine Koalitionen durchsetzten, welchen die Verfassungsmehrheit fehlte, wurde das Kompetenzrechtsproblem erst wirklich als Hindernis für die Erfüllung moderner Staatsaufgaben virulent. Das zeigen zahlreiche verwaltungsreformatorische Ansätze der beiden letzten Bundesregierungen, welche aufgrund einer fehlenden Verfassungsmehrheit die hoch gesteckten Ziele nicht einlösten konnte<sup>50</sup>.

Für die Gemeinden hat dieses unbefriedigende System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung insofern negative Auswirkungen, als dadurch auch die kommunalen Kompetenzen in den Sog des zersplitterten Kompetenzrechts gebracht werden. Gerade am Beispiel der Altstadterhaltung zeigt sich, dass integrative Stadterhaltungs- und Stadterneuerungskonzepte weder vom Bund noch den Ländern gesetzlich geregelt werden

<sup>48</sup> BGBl 1974/444; *Ermacora*, Verfassungsänderungen 1974, JBl 1975, 22 ff.

<sup>49</sup> VfGH 10. 10. 2003, G 212/02.

<sup>50</sup> Siehe etwa das Verwaltungsreformgesetz 2001, BGBl I 2002/65.

können<sup>51</sup>. Dass dies unmittelbare Auswirkungen auf die baurechtlichen und raumplanungsrechtlichen Befugnisse der Gemeinde hat, ist evident. Auch das kommunale Umweltrecht ist zwischen bundesrechtlichen und landesrechtlichen Vorgaben zersplittert.

#### 3.3.2 Die ersten Ansätze einer großen Kompetenzrechtsreform im Österreich-Konvent

Theoretische Reformkonzepte und politische Programme zur Kompetenzrechtsreform gibt es seit vielen Jahrzehnten. Freilich waren die bisher realisierten Kompetenzrechtsreformen stets nur punktueller Natur und übertrugen entweder dem Bund oder den Ländern nur partielle Staatsaufgaben. Dies zeigt sich etwa im Bereich der bundesstaatlichen Verwaltungsorganisation und des Dienstrechts bei der B-VG-Novelle 1974<sup>52</sup> oder bei der Zentralisierung der Luftreinhaltekompetenz und der Abfallwirtschaftskompetenz durch die B-VG-Novelle 1988<sup>53</sup>. An eine wirkliche Strukturbereinigung der kompetenzrechtlichen Defizite hat sich bisher noch kein Bundesparlament und keine Bundesregierung gewagt. Erst mit der Einsetzung des Österreich-Konvents wurde die Aufgabe angegangen, das bundesstaatliche Kompetenzrechtsgefüge grundlegend zu reformieren. Dem Ausschuss 5 des Österreich-Konvents gelang es zwar nicht, sich auf eine wirklich neue Kompetenzverteilung zu einigen und die Reform beschlussreif dem Parlament vorzulegen, der Österreich-Konvent trieb gleichwohl die Kompetenzrechtsreform in einer noch nie da gewesenen Intensität voran. Die Ausschussergebnisse konnten zwar keine Mehrheit im Plenum des Konvents finden, gleichwohl konnte Einigung über die Grundstruktur einer neuen Kompetenzrechtsordnung geschaffen werden: Das Drei-Säulen-Modell<sup>54</sup>. Dieses wurde auch im so genannten „Fiedler-Entwurf“<sup>55</sup> niedergeschrieben, womit erstmals eine völlig neue Struktur einer bundesstaatlichen Kompetenzverteilung entworfen wurde. Nach diesem Modell soll es einen „Hausbestand“ des Bundes und der Länder geben, in dem enumerierte und weitgehend abgerundete Kompetenzen beiden Ebenen von Gebietskörperschaften überlassen werden. Eine Reihe von modernen Staatsaufgaben, aber auch alle neu hinzukommenden Staatsaufgaben sollen in der so genannten „Dritten Säule“ verortet werden. Wem in den Angelegenheiten der Dritten Säule schlussendlich die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenzen zukommen sollen, soll in einem politischen Verfahren gelöst werden. Unklar und offen ist freilich, wie dieses politische Verfahren gestaltet werden soll. Angesichts der bekannten Schwäche des österreichischen Bundesrates ist es wohl kaum sinnvoll, diesen mit der Entscheidung über den Kompetenzgebrauch zu betrauen<sup>56</sup>.

<sup>51</sup> VfSlg 13.222/1992.

<sup>52</sup> Siehe *Pernthaler*, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation (1976).

<sup>53</sup> *Pernthaler/Weber*, Landeskompetenzen und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip im Dienstrecht, FS Schnorr (1988) 557 ff.

<sup>54</sup> Siehe dazu *Schröder/Weber*, Die Kompetenzrechtsreform aus österreichischer und europäischer Perspektive (2006) 121 ff.

<sup>55</sup> Dabei handelt es sich um den Privatentwurf des Präsidenten des Österreich-Konvents, der sich zwar auf kein offizielles Mandat stützen kann, gleichwohl für die weitere Reformarbeit schon dadurch von Bedeutung ist, als hier erstmals ein Gesamtorschlag einer total erneuerten Bundesverfassung vorgelegt wurde.

<sup>56</sup> Vgl dazu *Schroeder/Weber*, Kompetenzrechtsreform 36 ff.

Für die Gemeinden hat dieses Drei-Säulen-Modell gegenüber dem derzeitigen Kompetenzrechtszustand insofern Auswirkungen, als nach wie vor alle Staatsaufgaben, welche dem Subsidiaritätsprinzip folgend den Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich übertragen werden müssen, entweder durch Bundes- oder Landesgesetze formuliert und determiniert werden. Damit ist für die Gemeinden für alle neuen Staatsaufgaben eine gewisse kompetenzrechtliche Unsicherheit zu erwarten. Nun mag dies, wird das Subsidiaritätsprinzip des Art 118 Abs 2 B-VG nach wie vor ernst genommen, keine direkten Auswirkungen auf den Bestand der Gemeindeaufgaben haben. Allerdings bleiben hier für die Gemeinden nach wie vor gewisse Unsicherheiten: Zunächst wurde im Österreich-Konvent keine Einigung darüber erzielt, welche Rolle künftig der Verfassungsgerichtshof einnehmen wird. Sollte dieser an der viel kritisierten „Versteinerungstheorie“ festhalten, so ist in Bälde eine neue Kompetenzrechtzersplitterung zu erwarten, die auch auf die Formulierung und Abgrenzung der Gemeindeaufgaben Auswirkungen haben wird. Zum anderen ist zu erwarten, dass die Dritte Säule wesentlich den Regeln des Vollzugsföderalismus folgen wird: Also Gesetzgebung Bundessache, Vollziehung Landessache. Und gerade bei einer weiteren Zentralisierung der Gesetzgebungskompetenzen wird es für die Gemeinden oft nicht leicht sein, ihre Interessen in den Gesetzgebungsprozess einzubringen. Nach einigen politischen Erfahrungen ist es für die Gemeinden leichter, ihre Interessen auf Landesebene durchzusetzen als im komplexen Gesetzgebungsprozess des Bundes. Eine Kompetenzbereinigung, welche klare Aufgabenzuordnungen zugunsten von Bund und Ländern enthält, ist aber auch für die Gemeinden von großer Bedeutung.

### 3.4 Die Entwicklung der Gemeindeaufgaben

Bereits das provisorische Gemeindegesetz von 1849<sup>57</sup> enthielt eine Einleitung der Gemeindeaufgaben in den eigenen und übertragenen Wirkungsbereich. In der damaligen Diktion wurde der eigene Wirkungsbereich der „natürliche“ genannt. Das provisorische Gemeindegesetz umschrieb den natürlichen Wirkungsbereich mit allem, „*was das Interesse der Gemeinde berührt und innerhalb ihrer Grenzen vollständig durchführbar ist*“ (Art III). Der übertragene Wirkungsbereich umfasste nach diesem Gesetz die Besorgung bestimmter öffentlicher Geschäfte, welcher der Gemeinde vom Staate im Delegationswege zugewiesen wurde. Die Aufzählung der Aufgaben des natürlichen Wirkungsbereichs erinnert stark an das heutige System des eigenen Wirkungsbereiches, namentlich in der Aufzählung in Art 118 Abs 3 B-VG<sup>58</sup>.

Ihre heute noch erkennbare Ausprägung der Gemeindeaufgaben erfolgte dann durch das Reichsgemeindegesetz 1862<sup>59</sup>. In diesem Gesetz wurde der selbständige vom übertragenen Wirkungskreis unterschieden (Art IV). Art V definierte den selbständigen Wir-

<sup>57</sup> RGBl 1949/150.

<sup>58</sup> Siehe dazu *Weber*, Gemeindeaufgaben, in *Österreichischer Gemeinbund/Österreichischer Städtebund* (Hrsg), 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962. Aktuelle Rechtsfragen und Entwicklungen der kommunalen Selbstverwaltung 41 ff.

<sup>59</sup> RGBl 1862/18; vgl *Haemmerle*, Die autonome Gemeinde (1868).

### 3. Die Aufgabenverteilung Bund – Länder – Gemeinden

kungskreis als denjenigen, „in welchem die Gemeinde mit Beobachtung der bestehenden Reichs- und Landesgesetze nach freier Selbstbestimmung anordnen und verfügen kann (und) umfasst überhaupt alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann“. Die demonstrativ angeführten zwölf Materien erinnern im Wesentlichen an den heutigen Art 118 Abs 3 B-VG<sup>60</sup>. Der übertragene Wirkungsbereich umfasste Aufgaben, die im Wesentlichen Mitwirkungsbefugnisse für Zwecke der öffentlichen Verwaltung darstellten. Bereits das Reichsgemeindengesetz 1862 richtete zur Wahrung der Zuständigkeiten und zur Sicherung der Rechtmäßigkeit der Gemeindeverwaltung eine Gemeindefaufsicht durch die Organe der Staatsverwaltung ein (Art XVI). Nach dem Reichsgemeindengesetz 1862 stand dem Reichsrat die Grundsatzkompetenz in Gemeindeangelegenheiten zu. Diese erlosch mit der Dezemberverfassung 1867, was die Länder sukzessive dazu nützten, den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden zurückzudrängen.

Die Grundsätze des Reichsgemeindengesetzes wurden in das B-VG 1920 übergeleitet. Dies betraf allerdings in erster Linie das Organisationsrecht. Art 120 Abs 3 B-VG (Stammfassung) garantierte den Gemeinden einen „Wirkungsbereich erster Instanz“ in den Angelegenheiten der örtlichen Sicherheitspolizei, des Hilfs- und Rettungswesens, der örtlichen Straßenverwaltung, der örtlichen Straßenpolizei, Flurschutz und Flurpolizei, Markt- und Lebensmittelpolizei, Gesundheitspolizei, Bau- und Feuerpolizei. Durch die Bundesverfassungsnovelle 1925 (BGBl 1925/269) wurde die Gemeindefaufsicht, insbesondere der eigene Wirkungsbereich der Gemeinde und die Einflussnahme der Aufsichtsbehörden in dem Umfang unter Verfassungsschutz gestellt, in dem sie sich am 1. Oktober 1925 befunden hatte. Allerdings hatte der Gesetzgeber in der Zwischenzeit den Gemeinden zahlreiche Aufgaben aus ihrem selbständigen Wirkungsbereich entzogen. Hinzu kam die Judikatur des Verfassungsgerichtshofes, der zur Folge zahlreiche Aufgaben der Gemeindefaufsicht mit Inkrafttreten des B-VG in die mittelbare Bundesverwaltung gewechselt hatten und damit durch staatliche Behörden zu vollziehen waren.

Auch die ständisch-autoritäre Verfassung griff bei der Regelung der Gemeindeaufgaben auf dieses Gesetz zurück. Nachdem im Nationalsozialismus in Österreich die deutsche Gemeindeordnung galt, wurde nach Wiedererrichtung der Republik Österreich das Reichsgemeindengesetz 1862 wieder in Geltung gesetzt.

Nach langen Vorarbeiten durch den Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund wurde das im Wesentlichen noch heute geltende Gemeindefaufsicht durch die B-VG-Novelle 1962 eingeführt<sup>61</sup>. Der Grundgedanke dieser Gemeindefaufsichtsnovelle bestand darin, Organisation und Funktionen der Gemeinden nicht, wie es in anderen Bundesstaaten üblich ist, den Ländern zu übertragen, sondern das Gemeindef-

<sup>60</sup> 1. Freie Verwaltung des Vermögens und ihrer auf den Gemeindeverband sich beziehenden Angelegenheiten; 2. Die Sorge für die Sicherheit der Person und des Eigentums; 3. Örtliche Straßenverwaltung, örtliche Straßen- und Schiffsahrtspolizei und der Flurschutz; 4. Lebensmittel- und Marktpolizei, insbesondere die Aufsicht auf Maß und Gewicht; 5. Gesundheitspolizei; 6. Gesinde- und Arbeiter-Polizei und die Handhabung der Dienstbotenordnung; 7. Sittlichkeitspolizei; 8. Armenwesen und Sorge für die Gemeinde-Wohltätigkeitsanstalten; 9. Bau- und Feuerpolizei; 10. Mitwirkung in Angelegenheiten der Mittel- und Volksschulen; 11. Außergerichtliche Vergleichsversuche durch gemeindefeigene Vertrauensmänner; 12. Freiwillige Versteigerungen beweglicher Sachen.

<sup>61</sup> BGBl 1962/205.

recht bundesverfassungsrechtlich zu verankern und es damit den Ländern, aber auch dem einfachen Bundesgesetzgeber zu entziehen. Der erhöhte Bestandschutz, den die bundesverfassungsrechtliche Verankerung mit sich bringt, hat sich aus heutiger Sicht zweifellos bewährt. Die schon im Reichsgemeindengesetz von 1862 verankerte Formulierung des Subsidiaritätsprinzips wurde modernisiert und in ihrer sprachlichen Form der Enzyklika *Quadragesimo anno* von 1936 angepasst. Die demonstrativ aufgeführten Gemeindeaufgaben des eigenen Wirkungsbereiches wurden im Wesentlichen aus dem Reichsgemeindengesetz übernommen. Die Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung wurden in der B-VG-Novelle 1962 nicht ausdrücklich positiv formuliert. Art 116 Abs 2 B-VG enthält vielmehr eine vollumfängliche Garantie der Privatrechtsfähigkeit der Gemeinden und erwähnt ausdrücklich die Möglichkeit, Unternehmen zu betreiben, Vermögen zu besitzen, ua. Welche Aufgaben die Gemeinde in der Privatwirtschaftsverwaltung auch führen mag, sie sind stets im eigenen Wirkungsbereich gelegen.

Seit der B-VG-Novelle 1962 hat sich die Aufgabenstruktur der Gemeinden stärker in die Richtung der Privatwirtschaftsverwaltung als der Hoheitsverwaltung entwickelt. Aber auch hoheitliche Aufgaben erfuhren einen gewissen Bedeutungswandel. So hat sich die Gemeinde als Trägerin der örtlichen Baupolizei, mehr noch die örtliche Raumplanung zu einer zentralen Instanz der Bodenordnung entwickelt. War die Raumplanung in den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts gewissermaßen ein Appendix der Baurechtskompetenz, so gewann diese Befugnis seit den 70er Jahren, als die Länder begannen ihre modernen Raumordnungsgesetze zu erlassen, zu einer für die öffentliche Ordnung bedeutsamen Kompetenz<sup>62</sup>. Im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung ist es vor allem die Daseinsvorsorge, welche sich zu einer Schlüsselkompetenz der Gemeinden weiterentwickelte.

Heute sind die Gemeinden Träger von wichtigen, die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar betreffenden Kompetenzen in allen Lebensbereichen. Neben den gesetzlichen Aufgaben sind in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten immer mehr Aufgaben angewachsen, welche zwar nicht im juristischen Sinne als „Pflichtaufgaben“ zu bezeichnen sind, die gleichwohl an die Gemeinden herangetragen werden und deren Lösung sich die Gemeinden im Interesse der kommunalen Bevölkerung annehmen müssen. Neben den sich wandelnden Aufgaben in der Daseinsvorsorge sind hier beispielsweise Aufgaben der Gesundheitspolitik, der Jugendpolitik, der Integrationspolitik, der Behindertenförderung, der Kulturpolitik ua zu nennen. Besondere Aufgaben sind der Gemeinde auch in der Wirtschaftspolitik zugewachsen, wobei hier im Interesse der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen zahlreiche Investitionsprojekte, Betriebsansiedlungskonzepte ua entstanden sind. Auch im Bereich des Sports üben die Gemeinden wichtige Funktionen im Dienste der Allgemeinheit aus. Schließlich ist auch das Wohnungswesen zu erwähnen, zu dem die Gemeinden mit den Aufgaben der Wohnraumbeschaffung, insbesondere zur Erhaltung der ortsansässigen Jugend ihre Beiträge zu leisten haben.

---

<sup>62</sup> Siehe *Pernthaler/Fend*, Kommunales Raumordnungsrecht in Österreich (1989).



## 3.5 Die Gemeindeaufgaben in der Staatsreform

### 3.5.1 Die Formulierung der Gemeindeaufgaben im „Fiedler-Entwurf“

Der Österreich-Konvent hatte sich auch in mehreren Ausschüssen mit Fragen des Gemeinderechts befasst. Grundsätzlich war die Stellung der Gemeinden im Österreich-Konvent unangefochten. Während der Präsident des Österreich-Konvents, *Franz Fiedler*, im Vorfeld der Konventsberatungen gar die Existenz der Länder in Frage gestellt und aus „ökonomischen“ Überlegungen die Zusammenfassung von Ländern zu Ländergruppen erwogen hatte, war die Existenz und die Notwendigkeit der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper und als bürgernächste Verwaltungseinheiten unbestritten. Bei den Fragen der Gemeindeorganisation und der Gemeindeaufgaben wurde denn auch weit weniger kontroversiell diskutiert als bei der Rechtstellung, der Organisation und den Aufgaben der Länder. Der Österreichische Gemeindebund trat mit einem umfangreichen Forderungskatalog in die Beratungen ein, obgleich er nur in wenigen Ausschüssen mit eigenen Vertretern antreten konnte. In erster Linie war es ein Anliegen des Gemeindebundes, den status quo im Wesentlichen zu erhalten und durch pragmatische Reformen jenen politischen, ökonomischen und sozialen Entwicklungen Rechnung zu tragen, welche seit der B-VG-Novelle 1962 auch an den Gemeinden nicht vorbeigegangen sind. Die wohl weitreichendste Forderung, der auch in den Konventsberatungen nicht näher getreten wurde, war die formale und programmatische Anerkennung der Gemeinden als bundesstaatlicher Partner in Art 2 B-VG. Auch die rechtliche Befugnis, in das Art 15a-B-VG-Regime aufgenommen zu werden, fand im Österreich-Konvent keine Mehrheit. Diese Fähigkeit, Partner an bundesstaatlichen Verträgen zu sein, hätte insbesondere die Möglichkeit geboten, den Finanzausgleich als Paktum im Sinne des Art 15 a B-VG abzuschließen. Gegen diese Forderung wurden eine Reihe von formaljuristischen Einwendungen erhoben, die freilich nicht immer überzeugend waren<sup>63</sup>. Denn in der Vereinbarung über den Stabilisationspakt und über den Konsultationsmechanismus<sup>64</sup> waren ja die Gemeinden in das bundesstaatliche Vertragswerk eingebunden worden. Dass es sich dabei um ein staatsrechtliches Kuriosum handelt, konnte ich auch bei meiner Kommentierung des B-VG-Gemeindebund im großen Verfassungskommentar von *Korinek/Holoubek* nicht verhehlen<sup>65</sup>. Allerdings zeigt dieses Bundesverfassungsgesetz, dass eine Aufwertung der Gemeinden als bundesstaatliche Vertragspartner grundsätzlich möglich ist. *Doris Hattenberger* hat dies in einer eingehenden verfassungsrechtlichen Analyse auch bestätigt<sup>66</sup>.

Der Österreich-Konvent konnte in seiner Arbeit zwar insgesamt große Fortschritte erzielen, zu einer konsolidierten Beschlussfassung kam es freilich nicht. Daher wurde in der öffentlichen Berichterstattung der Österreich-Konvent auch weitgehend als gescheitert

<sup>63</sup> Siehe *Weber*, FS Pernthaler, 426 f.

<sup>64</sup> BGBl I 1999/101.

<sup>65</sup> *Weber*, Kommentar zum B-VG Gemeindebund, in *Korinek/Holoubek*, Österreichisches Bundesverfassungsrecht. Textsammlung und Kommentar (Loseblattslg 3. Lfg (2000), Band IV. 17).

<sup>66</sup> *Hattenberger*, Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zwischen staatlicher und gemeindlicher Ebene („Drei-Ebenen-Verträge“), in *Österreichischer Gemeindebund/Österreichischer Städtebund* (Hrsg) 15 Jahre kommunale Interessenvertretung in der Bundesverfassung (2003) 17 ff.

bezeichnet, was freilich einer verfassungspolitischen Analyse nicht standhält. Vielmehr hatte der Österreich-Konvent in vielen Bereichen Vorarbeiten für eine neue Verfassung erarbeitet, wie es vorhin noch kein politisches Gremium geschafft hat. Die wesentlichen Ergebnisse der Beratungen des Österreich-Konvents wurden vom Präsidenten zusammengefasst und sind als „Fiedler-Entwurf“ in die öffentliche Meinung eingegangen. Präsident *Fiedler* erarbeitete akribisch den Entwurf einer total reformierten Bundesverfassung und schaffte so die Voraussetzungen für die Weiterarbeit an der längst überfälligen Verfassungsrevision. Auf diesem Entwurf wird wohl die künftige Arbeit der von der Bundesregierung eingesetzten Expertenkommission und dem Verfassungsausschuss aufbauen. Ein wesentlicher Motor der kommunalen Sommergespräche 2007 in Bad Aussee ist ja auch die zu erwartende Befassung dieser Gremien mit dem Abschnitt des Gemeinrechts in der Bundesverfassung.

Der Fiedler-Entwurf baut auf bestehendem auf und modifiziert die Organisation und Funktion sowie die Instrumente der Aufgabenerfüllung der Gemeinden sehr vorsichtig. Gleichwohl sind hier eine Reihe von Verbesserungen für die Gemeinden enthalten, die ein sinnvoller Ausgangspunkt für weitere Reformen sein können.

Im Fiedler-Entwurf werden die Gemeinden in einem eigenen (9.) Hauptstück umfassend geregelt (Art 247 – 253). In Art 247 wird erstmalig ein Bestandsschutz auch der konkreten Gemeinden formuliert. Danach dürfen Änderungen im Bestand von Gemeinden nur aufgrund einer Volksabstimmung in jeder der betroffenen Gemeinden durchgeführt werden. In Abs 3 sind die Wirkungsbereiche der Gemeinde garantiert. Die Gemeindeaufgaben finden sich in Art 249 und 250. Diese Bestimmungen lauten:

#### **„Eigener Wirkungsbereich**

**Artikel 249. (1)** *Zum eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde gehören neben der Tätigkeit als Trägerin von Privatrechten all jene hoheitlichen Angelegenheiten der Bundes- und Landesverwaltung, 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. Die Gesetze haben derartige Angelegenheiten ausdrücklich als solche des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde zu bezeichnen. Zum eigenen Wirkungsbereich gehören insbesondere die örtlichen Angelegenheiten folgender Bereiche:*

1. *Organisations- und Dienstrecht der Gemeinden, Bestellung der Gemeindeorgane;*
2. *Verwaltung der gemeindeeigenen und öffentlichen Flächen;*
3. *Sicherheitspolizei;*
4. *Gesundheit und Rettung;*
5. *Friedhof und Bestattung;*
6. *Katastrophenschutz;*
7. *Anforderungen für Veranstaltungen und Unternehmungen;*

### 3. Die Aufgabenverteilung Bund – Länder – Gemeinden

8. Raumordnung;
9. Bau- und Feuerschutzangelegenheiten;
10. Verkehrsangelegenheiten, Straßenpolizei;
11. Natur- und Umweltschutz;
12. Daseinsvorsorge der Gemeindebürger, insbesondere Wasserver- und -entsorgung;
13. Kultur und Ortsbildschutz.

**(2)** In diesen Angelegenheiten hat die Gemeinde das Recht, nach freier Selbstbestimmung zur Abwehr und Beseitigung von Gefahren und Missständen des örtlichen Gemeinschaftslebens Verordnungen zu erlassen, deren Übertretung zu Verwaltungsübertretungen zu erklären und Strafbestimmungen bis zu einer gesetzlich festzulegenden Strafhöhe zu erlassen. Solche Verordnungen dürfen nicht gegen Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes verstoßen; sie sind der Aufsichtsbehörde unverzüglich mitzuteilen.

**(3)** Die Organe der Gemeinde sind bei der Vollziehung des eigenen Wirkungsbereiches frei von Weisungen der Organe des Bundes und der Länder. Inwieweit diesen ein Aufsichtsrecht zukommt, regelt Art 252.

**(4)** Die Gemeinde kann die Besorgung einzelner Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches nach Maßgabe der Zuständigkeiten an den Bund oder das Land mit deren Zustimmung übertragen. Das selbständige Ordnungsrecht der Gemeinde kann nicht übertragen werden.

**(5)** Die Gemeinden können nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen für bestimmte Aufgaben Gemeindegewachkörper unterhalten. Deren Einrichtung oder Auflösung ist der Bundesregierung und der Landesregierung mitzuteilen. Den Gemeindegewachkörpern können mit Zustimmung der Gemeinde auch Aufgaben des öffentlichen Sicherheitsdienstes übertragen werden.

#### **Übertragener Wirkungsbereich**

**Artikel 250. (1)** Der übertragene Wirkungsbereich umfasst die Angelegenheiten, die die Gemeinde nach Maßgabe der Bundesgesetze im Auftrag und nach den Weisungen des Bundes oder nach Maßgabe der Landesgesetze im Auftrag und nach den Weisungen des Landes zu besorgen hat.

**(2)** Die Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches werden vom Bürgermeister besorgt. Er ist dabei in den Angelegenheiten der Bundesvollziehung an die Weisungen der zuständigen Organe des Bundes, in den Angelegenheiten der Landesvollziehung an die Weisungen der zuständigen Organe des Landes gebunden und gemäß Abs 4 verantwortlich.

**(3)** Der Bürgermeister kann einzelne Gruppen von Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches wegen ihres sachlichen Zusammenhanges mit Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches anderen, für diese zuständigen Gemeindeorgane zur Be-

*sorgung in seinem Namen unter seiner Verantwortlichkeit übertragen. Dabei sind diese Organe an die Weisungen des Bürgermeisters gebunden und gemäß Abs 4 verantwortlich.*

**(4)** *Durch Bundes- oder Landesgesetz ist zu bestimmen, inwieweit Organe und Mitglieder von Kollegialorganen wegen schuldhafter Rechtsverletzung oder Nichtbefolgung einer Weisung des Amtes für verlustig erklärt werden können. Die allfällige Mitgliedschaft einer solchen Person zum Gemeinderat wird hiedurch nicht berührt.“*

Art 251 regelt die interkommunale Zusammenarbeit. Hier soll die Rechtslage insofern unverändert bleiben, als es nach wie vor freiwillige aber auch zwangsweise Zusammenschlüsse von Gemeinden zu Gemeindeverbänden geben soll. Allerdings bedarf die Bildung von „Zwangsverbänden“ einer speziellen gesetzlichen Grundlage. Nach dem „Fiedler-Entwurf“ soll es nunmehr auch länderübergreifende Gemeindeverbände geben können. Neu ist auch die Möglichkeit, spezielle verwaltungsrechtliche Verträge zwischen Gemeinden abzuschließen. Diese neue Form der öffentlichrechtlichen Verträge soll die Kooperationsmöglichkeiten der Gemeinden erweitern. Beschränkt werden auch die Instrumente der Gemeindeaufsicht, was die Gemeindeautonomie insgesamt stärkt.

#### **3.5.2 Bewertung der Vorschläge des „Fiedler-Entwurfs“**

Die Bestimmungen über die Gemeindeaufgaben im „Fiedler-Entwurf“ stellen sicherlich eine sinnvolle Verbesserung gegenüber dem derzeitigen verfassungsrechtlichen Zustand dar, bedürfen aber gleichwohl einiger kritischer Bemerkungen:

Das allgemeine Subsidiaritätsprinzip, das subsidiär den eigenen Wirkungsbereich bestimmt, hält an der alten Textierung des Art 116 Abs 2 B-VG fest. Hier könnte überlegt werden, eine etwas moderne sprachliche Fassung zu finden, die die einzelnen Elemente des Subsidiaritätsprinzips, wie sie vom Verfassungsgerichtshof ausjudiziert wurden und werden, enthält. Solche Kriterien sind etwa die Raumbezogenheit auf die Menschen im Gemeindegebiet im Sinne des örtlichen Interesses, die Finanzkraft und die Verwaltungskraft der Gemeinde. In diesem Zusammenhang ist es auch erwägenswert, ob im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip, wie es derzeit in Art 118 Abs 2 B-VG formuliert ist, nicht auch das Prinzip der Einheitsgemeinde ausdrücklich formuliert werden sollte. Zwar inzwischen der Meinungsstand gefestigt, dass unter dem Begriff „Gemeinde“ die Ortsgemeinde im Sinne eines bundesweiten Durchschnitts zu verstehen ist und dass aus der Organisationsbefugnis des Landesgesetzgebers nicht abzuleiten ist, dass es sich um eine landesweite Durchschnittsgemeinde handelt. Insofern wäre die positive Erwähnung der Einheitsgemeinde in der Bundesverfassung mehr ein symbolischer denn ein normativ notwendiger Akt.

Die demonstrativ aufgeführten Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches wurden im Wesentlichen vom Art 116 Abs 3 B-VG übernommen, jedoch sprachlich gestrafft und zum Teil in eine moderne Terminologie gekleidet. Eine Ermittlung des Inhalts dieser Gemeindeaufgaben dürfte aber nicht immer leicht sein, da die Formulierungen auf Querschnittsmaterien verweisen. Relativ klar sind die Gemeindeaufgaben „Organisations- und

### 3. Die Aufgabenverteilung Bund – Länder – Gemeinden

Dienstrecht der Gemeinden, Bestellung der Gemeindeorgane; Verwaltung der gemeindeeigenen öffentlichen Flächen“. Auch die „Sicherheitspolizei“ dürfte durch die bisherige Rechtslage und ihrer Auslegung durch den Verfassungsgerichtshof ohne größere Probleme als „örtliche Sicherheitspolizei“ im gegenwärtigen Umfang ermittelbar sein<sup>67</sup>.

Die Kompetenz „Gesundheit und Rettung“ umfasst die jeweilige örtliche Komponente dieser öffentlichen Aufgaben. Welche Maßnahmen der Abwehr lokaler Gesundheitsgefährdungen konkret unter diesen Aufgabenbegriff fällt, lässt sich abstrakt nicht leicht beantworten. Hier wird wohl anhand der Kriterien des Art 249 Abs 1 des Entwurfs das jeweilige Materiengesetz mit seinen Festlegungen der Behördenzuständigkeit analysiert werden müssen. Die Rettungskompetenz wird man wohl wie bisher als die Vollziehung der Rettungsgesetze der Länder betrachten können. Freilich regeln die rettungsrechtlichen Vorschriften zunehmend überregionale Angelegenheiten und durch verschiedene 15 a B-VG-Abkommen wird das Rettungswesen auch länderübergreifend geregelt. In die kommunale Kompetenz fällt dabei wohl – wie bisher – die Organisation der örtlichen Rettungsdienste.

Die Kompetenz „Friedhof und Bestattung“ dürfte keine Aufgabenerweiterung, aber auch keine Aufgabeneinschränkung gegenüber dem derzeitigen Rechtszustand bedeuten.

Problematischer ist die Ermittlung des Inhalts des Aufgabenbegriffs „Katastrophenschutz“ in Art 249 Abs 1 Z 6 des Entwurfs. Begreift man eine Katastrophe als ein Ereignis, bei dem Leben oder Gesundheit einer Vielzahl von Menschen, die Umwelt oder bedeutende Sachwerte in ungewöhnlichem Ausmaß gefährdet oder geschädigt werden und die Abwehr oder Bekämpfung der Gefahr oder des Schadens einen koordinierten Einsatz der dafür notwendigen personellen oder materiellen Ressourcen erfordert<sup>68</sup>, so wird schon aus dieser Definition zweierlei klar: Zum einen handelt es sich beim Katastrophenschutz um eine Querschnittsmaterie, die eine Reihe von Kompetenzen, auch bestehende Gemeindekompetenzen (zB Raumordnung und Baurecht), tangiert. Zum anderen ist dem Katastrophensbegriff das „ungewöhnliche Ausmaß“ des Ereignisses eigen. Gewiss gibt es auch Katastrophen, welche nur lokale Bedeutung haben und die auch von der Gemeinde mit eigenen Ressourcen bewältigt werden können. In vielen Fällen erreichen Katastrophen jedoch überregionale Dimensionen und ihre Prävention, das Katastrophensmanagement und die Katastrophennachsorge überschreiten vielfach die kommunale Verwaltungskraft und Finanzkraft. Andererseits zeigt die Erfahrung, dass es gerade die lokalen Behörden vor Ort sind, denen eine besondere Orts- und Sachkenntnis zukommt und die auch die primären Ansprechpartner der von der Katastrophe betroffenen Menschen sind. Die kommunale Katastrophenschutzkompetenz wird daher sicherlich keine ausschließliche, Bundes- und Landesbehörden zurückdrängende, sein. Vielmehr wird durch diese Aufgabenformulierung ein Mitwirkungsrecht bei der Prävention und beim Katastrophensmanagement vor Ort zu verstehen sein. Es wird Aufgabe der Bundes- und Landesgesetzgebung sein, den eigenen Wirkungsbereich auf diesem Ge-

<sup>67</sup> Siehe dazu *Weber/Schlag*, Sicherheitspolizei und Föderalismus (1995) 76 ff.

<sup>68</sup> So *Bußjäger*, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat (2003) 1 f.

biet präzise gegen die Kompetenzen staatlicher Behörden abzugrenzen, ohne die notwendige koordinative Grundstruktur des Katastrophenschutzes zu gefährden.

Die Kompetenz „Anforderungen für Veranstaltungen und Unternehmungen“ umfasst nach der Wortinterpretation die **präventive** Veranstaltungspolizei. Inwieweit auch die Überwachung von Veranstaltungen zum eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde gehört, geht aus dem Wortlaut dieser Bestimmung nicht hervor. Da die Kompetenzartikel des „Fiedler-Entwurfs“ über das Veranstaltungswesen keine Auskunft geben, muss diese Frage nach dem Subsidiaritätsprinzip durch den einfachen Gesetzgeber geklärt werden. Unklar ist, was mit dem Begriff der „Unternehmungen“ gemeint ist. Geht man von der Wortbedeutung aus, so dürfte der Unterschied zwischen der Veranstaltung und der Unternehmung in der Mobilität des Geschehens liegen.

Raumordnung, Bau- und Feuerschutzangelegenheiten dürften dem heutigen Stand der Gemeindekompetenzen entsprechen.

„Verkehrsangelegenheiten, Straßenpolizei“ sind umfassendere Begriffe als sie derzeit in der Bundesverfassung verankert sind. Verkehrsangelegenheiten dürfen sich auf den ruhenden Verkehr und sonstige von der Kompetenz „Straßenpolizei“ nicht erfassten Verkehrsgeschehen in der Gemeinde handeln. Das Straßenrecht, wie es in den Landesstraßengesetzen enthalten ist, dürfte nicht dazugehören, diese Kompetenz dürfte in der „Verwaltung der gemeindeeigenen und öffentlichen Flächen“ in Art 249 Abs 1 Z 2 enthalten sein.

Durch die Aufnahme des „Natur- und Umweltschutzes“ wird die Bedeutung der Gemeinde als Trägerin der kommunalen Letztverantwortung für den Zustand der Umwelt und der Natur hervorgehoben. Diese Aufgabe kommt ihr ja schon nach der geltenden Aufgabenzuweisung zu, allerdings zum Teil unter andere Aufgabenbegriffe subsumiert, zum Teil aus der Generalklausel des Art 118 Abs 2 B-VG abgeleitet. So werden die Gemeinden wohl auch weiterhin in den Bereichen der Luftreinhaltung, der Abfall- und Abwasserbeseitigung, der Lärmbekämpfung etc tätig sein<sup>69</sup>.

Neu ist der Begriff der „Daseinsvorsorge der Gemeindebürger, insbesondere Wasserver- und -entsorgung“. Es ist der Rechtswissenschaft zwar gelungen, einen Begriffskern der Daseinsvorsorge zu formulieren, exakte begriffliche Konturen hat der Daseinsvorsorgebegriff aber immer noch nicht. Die Wasserver- und -entsorgung ist nur demonstrativ zu verstehen. Zweifellos zählen dazu auch die Abfallentsorgung, soweit sie die Regelung für den Haus-, Sperr- und ungefährlichen Gewerbeabfall betrifft, aber auch die Erschließung mit Verkehrswegen, sowie weitere infrastrukturelle Maßnahmen. Die von dieser Bestimmung erfasste Daseinsvorsorge kommt nach dieser Bestimmung insoweit der Gemeinde zu, als es sich dabei um die Vollziehung hoheitlicher Verwaltungsgesetze handelt. Die Daseinsvorsorge in Form der Privatwirtschaftsverwaltung stützt sich auch nach dem „Fiedler-Entwurf“ (Art 249 Abs 1) in die subsidiäre Aufgabengarantie des Subsidiaritätsprinzips.

---

<sup>69</sup> Siehe *Neuhofer*, Kommunales Umweltschutzrecht (1980).

„Kultur und Ortsbildschutz“ sind ebenfalls interpretationsbedürftige Begriffe. Während der Ortsbildschutz nach der geltenden Rechtslage weitgehend unter die Baurechtskompetenz der Gemeinde subsumiert wurde, soll er nun eine eigene, offensichtlich vom Baurecht abgehobene Verwaltungsmaterie darstellen. Der Kulturbegriff dieser Regelung ist unklar. Offen ist vor allem, ob darunter auch das Schul- und Unterrichtswesen fällt, welche Kompetenzen unter diese Bestimmung beziehungsweise unter die Veranstaltungspolizei fällt. Aus dem Wortlaut des Entwurfs heraus ist dies kaum interpretierbar. Hier bedarf es, sollte diese Formulierung in die endgültige Bundesverfassung übernommen werden, präzisierender Hinweise in den Materialien.

Die Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches sollen im Großen und Ganzen unverändert bundesverfassungsrechtlich strukturiert bleiben. Wie schon in der geltenden Bundesverfassung verzichtet auch der „Fiedler-Entwurf“ auf Präzisierungen der Grenzen der Aufgabenübertragung an den Bürgermeister durch Bundes- und Landesgesetze im Auftrag und nach den Weisungen staatlicher Organe. Die Begrenzung der Aufgabenübertragung im übertragenen Wirkungsbereich ergibt sich aus dem verfassungsrechtlichen Äquivalenzprinzip der Finanzverfassung und aus dem Konsultationsmechanismus.

## 3.6 Die Instrumente der kommunalen Aufgabenerfüllung

### 3.6.1 Hoheitsverwaltung

Der geschlossene Katalog von hoheitlichen Handlungstypen der Verwaltung steht auch den Gemeinden bei der Erfüllung ihrer hoheitlichen Aufgaben offen. Aufgrund der Gesetze können die Gemeinden Bescheide erlassen, Maßnahmen unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt setzen, Verordnungen erlassen, wobei neben der Befugnis zur Durchführungsverordnung auch die Ermächtigung zur Erlassung selbständiger Verordnungen (ortspolizeiliches Ordnungsrecht), den Gemeinden offen steht.

Hinzu kommen die Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit<sup>70</sup>, welche im hoheitlichen Bereich vorrangig in der Bildung von Gemeindeverbänden besteht. Aber auch Verwaltungsgemeinschaften können zur Setzung von kommunalen Hoheitsakten gebildet werden, wobei zu beachten ist, dass Verwaltungsgemeinschaften keine selbständige Rechtspersönlichkeit besitzen und deren Handlung der jeweilig beteiligten Gemeinde konkret zuzurechnen sind.

Gemeindeverbände können durch freiwillige Vereinbarung oder durch Gesetz auch zwangsweise gegen den Willen der Gemeinden gebildet werden. Nach geltender Verfassungslage können Gemeindeverbände nicht länderübergreifend gebildet werden. Dies war in der Vergangenheit mitunter ein Hindernis für sinnvolle Gemeindekooperationen, da in einer dynamischen und flexiblen Welt Nachbarschaftsprobleme von Gemein-

---

<sup>70</sup> Siehe *Weber*, Interkommunale und überörtliche Zusammenarbeit in Österreich: Verfassungsrechtliche und institutionelle Grundlagen, in *Gamper* (Hrsg), Interkommunale Zusammenarbeit und überörtliche Raumplanung in der Euroregion Tirol – Südtirol – Trentino (2007) 131 ff.

den ja nicht an den Landesgrenzen ändern. Im „Fiedler-Entwurf“ soll diese territoriale Beschränkung fallen und es sollten danach auch länderübergreifende Gemeindeverbände gebildet werden können.

Da die Gemeinden vielfach mit Problemen konfrontiert sind, für die der Gesetzgeber keine Vorsorge getroffen hat, steht den Gemeinden das ortspolizeiliche Ordnungsrecht nach Art 118 Abs 6 B-VG zu. Danach können die Gemeinden in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches ortspolizeiliche Verordnungen erlassen, um einen Missstand, der bereits besteht oder unmittelbar droht, abzuwenden. Diese Verordnungen dürfen nicht gegen bestehende Bundes- oder Landesgesetze verstoßen. Der Verfassungsgerichtshof hat die Befugnis zur ortspolizeilichen Verordnung auch dann angenommen, wenn zwar eine gesetzliche Regelung für ein Problem besteht, diese jedoch nicht ausreichend ist, um den Missstand zu beheben. Damit wurde insbesondere der kommunale Umweltschutz aufgewertet.

Das ortspolizeiliche Ordnungsrecht ist „missstandsakzessorisch“. In dieser Hinsicht ist das ortspolizeiliche Ordnungsrecht ein repressives Gefahrenbeseitigungsinstrument, kann jedoch nicht zur Gefahrenprävention eingesetzt werden. Mit anderen Worten: Es muss etwas geschehen sein, dass etwas geschehen kann. Dieser Zustand wird vielfach als unbefriedigend empfunden und etwa im Bereich der alpinen Naturgefahren werden Gemeindefunktionäre immer wieder mit den Fragen konfrontiert, warum die Gemeinden nicht vorausblickend Gefahren vermeiden, statt sie kurzfristig, wenn die Gefahren bereits zu einem Missstand übergegangen sind, beheben zu können. Sollte das ortspolizeiliche Ordnungsrecht Gegenstand der Staatsreform werden, so sollte auf die Erweiterung des Missstandsbegriffes hin zu einem Gefahrenbegriff gedrängt werden. Tatsächlich enthält der „Fiedler-Entwurf“ eine solche Erweiterung zugunsten des Gefahrenmanagements der Gemeinde.

### **3.6.2 Privatwirtschaftsverwaltung**

In der Privatwirtschaftsverwaltung stehen den Gemeinden alle denkbaren Instrumente des Privatrechts, einschließlich des Gesellschaftsrechts offen, wobei allerdings die Schranken des Art 118 Abs 2 B-VG zu beachten sind. Die Gemeinden können sohin Rechtsgeschäfte abschließen, wirtschaftliche Unternehmen gründen, betreiben, sich an Gesellschaften des Privatrechts beteiligen, Ko-Finanzierungen in den unterschiedlichsten Rechtsformen mittragen, sich an Vereinen beteiligen ua. Gemeinden können auch zum Zwecke der Privatwirtschaftsverwaltung Gemeindeverbände gründen und auch Verwaltungsgemeinschaften mit privatrechtlichen Aufgaben betrauen. An dieser sehr offenen und flexiblen privatrechtlichen Gestaltungsfreiheit sollte in Hinkunft nichts geändert werden.

## **3.7 Ausblick**

- ▶ **1.** Die Gemeinden sind mit dem verfassungsrechtlichen Instrumentarium der Aufgabenzuweisung in Form des Subsidiaritätsprinzips, ergänzt durch demonstrative Auf-



### 3. Die Aufgabenverteilung Bund – Länder – Gemeinden

gabenaufzählung, recht gut gefahren. Die Staatsreform sollte an diesem System festhalten. Die Aufgaben des Art 118 Abs 3 B-VG könnten – mit einigen Entschlankungen – grundsätzlich auch in einer reformierten Bundesverfassung beibehalten werden. Sollte der Bundesverfassungsgesetzgeber an eine Modernisierung der Gemeindeaufgaben denken, so müsste bei neuen Aufgabenbegriffen jedenfalls klar gestellt werden, was darunter zu verstehen ist. Je deutlicher der Bundesverfassungsgesetzgeber seine Begriffe formuliert, wobei auch ausführliche Materialien hilfreich sein können, desto größer ist die Rechtsicherheit für die Gemeinden und es wird dadurch auch die rechtsfortbildende Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit im Gemeindebereich reduziert.

- ▶ **2.** Eine Bedrohung der Gemeindeautonomie stellen die immer stärker werdenden Bindungen der Gemeindeaufgaben an überörtliche Raum- und Fachplanungen sowie bindende Vorgaben durch Bund und Länder dar. Um die Gemeindeautonomie nicht durch überzogene Determinierungen des kommunalen Verwaltungshandelns durch staatliche Behörden und politische Gremien zu unterlaufen, bedarf es einer Berücksichtigungsregel, die alle drei Gebietskörperschaften zur gegenseitigen Rücksichtnahme auf den jeweiligen Kompetenzgebrauch der anderen Gebietskörperschaften verpflichtet. Derzeit wird das bundesstaatliche Rücksichtnahmegebot im Wesentlichen auf der Gesetzgebungsebene zwischen Bund und Ländern angewandt und vom Verfassungsgerichtshof kontrolliert. Wie eine solche Ausweitung des bundesstaatlichen Berücksichtigungsgebotes auch auf die Autonomie der Gemeinde rechtstechnisch erfolgen soll, kann nur im Zusammenhang mit den (neuen) Regeln über den Kompetenzgebrauch durch Bund und Länder sinnvoll beantwortet werden.
- ▶ **3.** Eine Neuformulierung des Subsidiaritätsprinzips würde zwar in der Sache keine großen Änderungen bewirken, überlegenswert wären jedoch einige Klarstellungen. So könnte insbesondere die Wendung „*geeignet . . . , durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden*“ durch Begriffe wie Finanzkraft, oder finanzielle Leistungsfähigkeit, Effizienz oä ersetzt werden.
- ▶ **4.** Die wohl zentrale kommunale Aufgabe, die Daseinsvorsorge, sollte in einer Art Bestandsgarantie den Gemeinden gewährleistet werden. Die Garantie der vollen Privatrechtsfähigkeit könnte durch einen Zusatz „*insbesondere zur Erfüllung der Aufgaben der Daseinsvorsorge*“ ergänzt werden. Wichtiger wäre freilich die Erwähnung im Finanzverfassungsgesetz. Dies würde jedenfalls eine minimale finanzielle Garantie für die Erfüllung dieser Aufgaben bedeuten.
- ▶ **5.** Die Instrumente für die Aufgabenerfüllung haben sich im Großen und Ganzen bewährt, sollten jedoch an moderne Entwicklungen angepasst werden. So soll die Möglichkeit geschaffen werden, Landesgrenzen überschreitende Gemeindeverbände zu schaffen, das Rechtsinstitut des öffentlichrechtlichen Vertrages sollte klar definiert in eine reformierte Verfassung aufgenommen werden, um so auch in jenen Fällen der Hoheitsverwaltung kooperativ tätig zu werden, wo das Instrument des Gemeindeverbandes nicht maßgeschneidert passt. Schließlich soll auch das ortspolizeiliche Ordnungsrecht von der Missstandsabwehr hin zu einer Gefahrenabwehr weiterentwickelt werden.

- ▶ **6.** Als Fernziel sollten die Gemeinden den Gedanken, Partner im Art 15 a B-VG-Vertragswerk agieren zu können, nicht aufgeben. Wie das BVG Gemeindebund zeigt, ist eine Einbeziehung der Gemeinden in das bundesstaatliche Vertragswerk durchaus möglich und könnte vom Bundesverfassungsgesetzgeber angeordnet werden. Damit wäre es möglich, ein „Aufgabenerfüllungskartell“ von Bund, Ländern und Gemeinden zu installieren und so einen wesentlichen Schritt zur Aufgabenoptimierung im Bundesstaat zu leisten.

## 4. BERICHT ÜBER DEN WORKSHOP „AUFGABENVERTEILUNG BUND – LÄNDER – GEMEINDEN“

Der Workshop wurde von *Univ.-Prof. Dr. Karl Weber* geleitet und von *Dr. Michael Hann* moderiert. Neben Präsident *Mödlhammer* nahmen an diesem Workshop auch der Leiter des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt *Univ.-Prof. Dr. Georg Lienbacher*, sowie zahlreiche Praktiker aus den Gemeinden, aus Gemeindeverbänden, den Bezirken und Ländern, aus dem Staatsschuldenausschuss und aus anderen gemeindenahen wirtschaftlichen Unternehmen, teil.

**Einleitend** umriss *Prof. Weber* den Stand der derzeitigen Gemeindeaufgaben:

„Die Gemeindeaufgaben sind in weitem Umfang bereits in der österreichischen Bundesverfassung verankert. Das ist an sich eine bundesstaatliche Anomalie, da die meisten bundesstaatlichen Verfassungsurkunden zu den Gemeindeaufgaben kaum konkrete Angaben machen. Im Allgemeinen wird lediglich die Selbstverwaltung garantiert, konkrete Aufgabenzuweisungen erfolgen aber in der Regel außerhalb der Bundesverfassung. In Österreich reicht der Stand der Gemeindeaufgaben bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts zurück. Die im Reichsgemeindegesezt 1862 formulierten Gemeindeaufgaben entsprechen in weiten Bereichen auch noch heute dem verfassungsrechtlichen Aufgabenbegriff: Demonstrative Aufzählung einzelner Agenden und eine Umschreibung des Subsidiaritätsprinzips als subsidiäre Generalklausel umfassen heute den Aufgabenbereich der Gemeinden in Art 118 Abs 2 und 3 B-VG. Das in Art 118 Abs 2 B-VG normierte Subsidiaritätsprinzip lehnt sich in seiner Formulierung an die katholische Soziallehre an. Die Textierung erinnert stark an die päpstliche Enzyklika *Quadragesimo anno*. Danach sollen alle Aufgaben, die die kleinere Gemeinschaft betreffen und die auch mit deren eigenen Mitteln besorgt werden können, in deren Zuständigkeit bleiben. Hingegen sollen Aufgaben, welche die kleineren Einheiten überfordern oder über ihren Interessensbereich hinausgehen, von der größeren politischen Einheit wahrgenommen werden. Der Verfassungsgerichtshof hat das Subsidiaritätsprinzip des Art 118 Abs 2 B-VG mit Augenmaß zu einer vernünftigen Anwendung gebracht. Die Formulierung des Art 118 Abs 2 B-VG ist dynamisch. Damit soll, wie es die Materialien zur Gemeindeverfassungsnovelle 1962 darlegen, die Stellung der Gemeinde als die „primäre Stelle des öffentlichen Lebens“ auch bei neuen öffentlichen Aufgaben gesichert werden. Die Elemente des Subsidiaritätsprinzips sind das örtliche Interesse an einer Angelegenheit und die Eignung zur Aufgabenerfüllung. Die Gerichtshöfe des Öffentlichen Rechts haben durch die Hereinnahme der Kriterien der finanziellen Leistungsfähigkeit und der territorialen Aspekte das Subsidiaritätsprinzip operationabel gemacht.

Das Subsidiaritätsprinzip wird wohl auch in einer reformierten Bundesverfassung den Gemeinden ihre Wirkungsbereiche sichern. Überlegenswert wäre, das Subsidiaritäts-

#### 4. Bericht über den Workshop „Aufgabenverteilung Bund – Länder – Gemeinden“

prinzip als generelle Zuweisungsregel für Staatsaufgaben an alle Gebietskörperschaften verfassungsrechtlich zu formulieren. Für die Gemeindeaufgaben bleibt zu überlegen, ob das Subsidiaritätsprinzip in der geltenden, sprachlich doch etwas antiquierten Form erhalten bleiben soll oder ob es begrifflich nicht dahingehend präzisiert werden soll, dass die Elemente des Subsidiaritätsprinzips des Art 118 Abs 2 B-VG, wie sie der Verfassungsgerichtshof entwickelt hat, in eine solche Neudefinition aufgenommen werden sollen. Damit könnte einer allfälligen zukünftigen Verfassungsrechtsprechung, die vielleicht in Zukunft einmal zentralistischer orientiert sein könnte, der Boden für eine gemeindefeindliche Judikaturentwicklung entzogen.

Der Aufgabenbestand des Art 118 Abs 3 hat sich im Wesentlichen bewährt. Durch die bundesverfassungsrechtliche Normierung einzelner Gemeindeaufgaben des eigenen Wirkungsbereiches wurden Bestrebungen nach der Verstaatlichung einzelner Gemeindeaufgaben vereitelt. Dabei wird in diesem Zusammenhang immer wieder die Baurechtskompetenz der Gemeinden kritisiert und ihre Überführung in die staatliche Verwaltung gefordert (so Prof. Lienbacher heute Vormittag). Tatsächlich stellen aber gerade die bodenrechtlichen Kompetenzen der Gemeinden (Baurecht, örtliche Raumplanung, örtlicher Natur- und Landschaftsschutz, Ortsbildschutz, örtliches Verkehrsrecht ua) jenen kommunalen Kernbestand an hoheitlichen Aufgaben dar, der für die Behauptung der Gemeinden als demokratisch legitimiertes Gemeinwesen von höchster Bedeutung ist. Soweit ich das überblicken kann, werden die Gemeinden mit Sicherheit diese kommunalen Kernkompetenzen gegen ihre Verstaatlichung (Abwanderung an die Bezirksverwaltungsbehörden) verteidigen.

Betrachtet man die Kompetenzen des Art 118 Abs 3 B-VG im Einzelnen, so haben die meisten nach wie vor ihre Daseinsberechtigung. Manche Kompetenzen haben im Lauf der Zeit eine gewisse Veränderung erfahren. So ist etwa die Kompetenz „örtliches Gesundheitswesen“ durch die umfassende Zunahme der Mobilität der Bevölkerung in ihrer Bedeutung sicherlich relativiert worden, wenngleich ihre Abschaffung schon aufgrund von präventiven Maßnahmen, die in diesem Bereich noch möglich sind, nicht gefordert werden soll. Auch das Hilfs- und Rettungswesen hat in vielen Bereichen eine überörtliche Dimension angenommen. Gleichwohl darf die Organisation der Rettungsdienste nicht aus der Hand der Kommunen genommen werden. Im Gegenteil: Es kann durchaus angedacht werden, diese Kompetenz zu einer umfassenderen Hilfs- und Katastrophenschutzkompetenz auszubauen. Auch die Sittlichkeitspolizei hat nicht mehr die gleiche Bedeutung wie noch vor vielen Jahren, wenngleich neben der Prostitutionsregelung auch Fragen des Nacktbadens ua immer wieder die Kommunen beschäftigen.

Auf die Bedeutung der örtlichen Baupolizei und der örtlichen Raumplanung wurde bereits hingewiesen. Auch die örtliche Feuerpolizei muss – nicht zuletzt wegen der Aufrechterhaltung der ehrenamtlichen Struktur des Feuerwehrwesens – in der kommunalen Hand bleiben.

Verzichtbar scheint mir die Kompetenz der öffentlichen Einrichtungen zur außergerichtlichen Vermittlung von Streitigkeiten und die Kompetenz zur freiwilligen Feilbietung beweglicher Sachen zu sein (Art 118 Abs 3 Z 10, 11 B-VG). Hier ließe sich der Verfas-

#### 4. Bericht über den Workshop „Aufgabenverteilung Bund – Länder – Gemeinden“

sungstext vielleicht etwas entschlacken. Sollten einzelne Länder diese Kompetenz wieder aktivieren zu wollen, so wäre dies angesichts der dynamischen Generalklausel des Art 118 Abs 2 B-VG auch ohne ausdrückliche Verankerung in der Bundesverfassung möglich.

Die Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung sind in der Bundesverfassung nur in Form der Garantie der vollen Privatrechtsfähigkeit der Gemeinden in Art 116 Abs 2 B-VG verankert. Die Gemeinden machen von ihrer Privatrechtsfähigkeit in großem Umfang Gebrauch. Tatsächlich ist die kommunale Privatwirtschaftsverwaltung heute wohl die wichtigste Ebene der kommunalen Tätigkeiten, vor allem in der Daseinsvorsorge. Die vielfältigen Aufgaben, die die Gemeinden im Bereich der Daseinsvorsorge mit den Instrumenten des Privatrechts erfüllen, sind in diesem Kreise wohl bekannt und bedürfen keiner näheren Erläuterung. Festzuhalten bleibt nur, dass die Gemeinden in der Privatwirtschaftsverwaltung das gesamte Instrumentarium des Zivilrechts einschließlich des Gesellschaftsrechts zur Verfügung haben. Tatsächlich zeigt die kommunale Praxis sowohl bei der Aufgabenerfüllung durch die jeweils individuelle Gemeinde als auch bei der interkommunalen Zusammenarbeit eine beachtliche Breite und Vielfältigkeit zivilrechtlicher Handlungsformen. Verträge, Gesellschaftsgründungen, formlose Absprachen uva prägen das Bild kommunaler Privatwirtschaftsverwaltung. Grundsätzlich soll die Privatwirtschaftsverwaltung in ihrer flexiblen Form auch in Hinkunft bestehen bleiben. Es ist freilich zu überlegen, ob die Daseinsvorsorge nicht in irgendeiner Form Erwähnung in der Verfassung finden soll. Aus meiner Sicht wäre es wichtig, die Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge finanzverfassungsrechtlich abzusichern, um auch in Hinkunft ihre Finanzierbarkeit zu gewährleisten. Eine solche Verankerung wäre auch in Art 116 Abs 2 B-VG möglich, wo die Garantie der Privatrechtsfähigkeit der Gemeinden „insbesondere im Hinblick auf die Daseinsvorsorge“ oder in ähnlicher Formulierung erwähnt wird.

Die Instrumente der kommunalen Aufgabenbesorgung haben sich im Großen und Ganzen bewährt. Jedoch hat auch hier der politische, ökonomische und soziale Wandel die Notwendigkeit einiger Adaptionen mit sich gebracht. Ich verweise hier in erster Linie auf die interkommunale Zusammenarbeit. Nach geltender Rechtslage können Gemeindeverbände nicht über Landesgrenzen hinaus errichtet werden. Eine solche Begrenzung sollte im Zuge der Staatsreform beseitigt werden. Auch das Instrument der ortspolizeilichen Verordnungen könnte für die Gemeinden wesentlich effizienter gestaltet werden, wenn die Voraussetzung des Misstands durch einen allgemeineren Gefahrenbegriff abgelöst würde. In diesem Fall wäre es den Gemeinden möglich, das ortspolizeiliche Verordnungsrecht stärker für die präventive Gefahrenabwehr einzusetzen.“

**Nach dem Einleitungsreferat** von *Professor Weber* umriss *Präsident Mödlhammer* die Problematik der künftigen Gemeindeaufgaben aus der Sicht des Gemeindepraktikers. Er wies einleitend darauf hin, dass die Gemeinde für die Bürgerinnen und Bürger die öffentliche Anlaufstelle schlechthin ist. Dies begründete er mit der direktdemokratischen Legitimation des Bürgermeisters, aber auch anderer Gemeindeorgane im Gegensatz zur Bezirksverwaltung. Anhand von zahlreichen Beispielen zeigte er auf, dass die Bürgermeister in der Öffentlichkeit die Verantwortung für beinahe alle Geschehnisse tragen würden,

#### 4. Bericht über den Workshop „Aufgabenverteilung Bund – Länder – Gemeinden“

möge hier eine rechtliche Zuständigkeit bestehen oder nicht. Als Beispiele führte er die Diskussion um Nacktbadeverbote in der Steiermark, den Skandal um verwaahlte Kinder in Oberösterreich ua an. In allen Fällen seien von der Bevölkerung, aber auch von den Medien die Bürgermeister verantwortlich gemacht worden.

Abgesehen von den Gemeindevermittlungsämlern und von der Versteigerungskompetenz der Gemeinden hielt *Präsident Mödlhammer* die in Art 118 Abs 3 B-VG enthaltenen Kompetenzen nach wie vor für zeitgemäß.

*Mödlhammer* regte an, Gemeindeaufgaben der Hoheitsverwaltung finanziell zu bewerten. Eine solche Bewertung sei dann die Ausgangsbasis für einen Vergleich mit den Kosten der Aufgabenbesorgung durch andere behördliche Strukturen. So könne man dann sehen was eine Gemeindeaufgabe kosten würde, wenn sie andere Behörden übernehmen würden und wo der Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger liegt.

*Altlandeshauptmann Univ.-Doz. Dr. Schausberger* stellte das Subsidiaritätsprinzip in den Mittelpunkt seiner Ausführungen. Für ihn bedeute das Subsidiaritätsprinzip, dass derjenige die Aufgaben erledigen soll, der es am besten kann. Er wies daraufhin, dass eine qualitätsvolle Aufgabenbesorgung nicht immer am Maßstab des geringsten Preises gemessen werden könne. Schausberger wies auf das Paradoxon hin, dass Aufgabenübertragungen von staatlichen Stellen an die Gemeinden nicht die logische Konsequenz hätten, dass dadurch Kapazitäten in der Staatsverwaltung frei würden.

*Weber* bestätigte ad hoc diesen Befund und wies auf das Beispiel der ausgegliederten Universitäten hin, wo es ebenfalls zu keinerlei Personalreduktion im Wissenschaftsministerium gekommen sei.

*Schausberger* formulierte drei Eckpfeiler für die kommunale Aufgabenbesorgung:

- ▶ 1. Die finanzielle Ausstattung müsse gesichert sein;
- ▶ 2. die Gemeinden müssten die Instrumente von Kooperation und Koordination verstärkt zum Einsatz bringen;
- ▶ 3. die Gemeinden müssen bei ihrer Aufgabenbesorgung einer besseren Kontrolle unterworfen werden.

*Schausberger* hält das derzeitige System der Gemeindeaufsicht für nicht optimal und regte die Schaffung eines eigenen „Gemeinderechnungshofs“ an. Abschließend äußerte er sich differenziert zum Public Private Partnership (PPP). Er verwies auf die rechtliche Komplexheit von PPP-Verträgen, die manche Gemeinden im Einzelfall wohl überfordern würde. Trotzdem zeichnete er ein positives Bild und plädierte für einen stärkeren Einsatz von PPP-Modellen.

Der Geschäftsführer des Salzburger Gemeindeverbandes *Dr. Huber* schloss sich *Präsident Mödlhammer* bezüglich der sanften Deregulierung in Art 118 Abs 3 B-VG an. Huber formuliert den Begriff des „grauen Kompetenzklaus“. Er meint damit, dass attraktive Gemeindeaufgaben immer mehr vom Bund gesteuert und inhaltlich determiniert werden. Dieses Phänomen kenne man schon länger, früher seien es aber verstärkt die Länder gewesen, die hier steuernd eingriffen hätten, nunmehr werde diese von den Gemeinden

#### 4. Bericht über den Workshop „Aufgabenverteilung Bund – Länder – Gemeinden“

abzulehnende Praxis zunehmend vom Bund praktiziert. Huber sprach die Vierundzwanzigstundenpflege, das verpflichtete Kindergartenjahr sowie die Nachmittagsbetreuung ab 15 Kindern an. Hier würden die Inhalte und Ziele vom Bund vorgegeben, die Gemeinden seien dann aber verpflichtet dies auf eigene Kosten umzusetzen. Auf alle diese Bundesinitiativen hätten die Länder keinen Einfluss. Sie hätten aber diese politischen Ziele zu verwirklichen – und zu bezahlen.

*Dr. Schleritzko* vom Amt der niederösterreichischen Landesregierung äußerte sich skeptisch zu Ausgliederungen und Auslagerungen von Gemeindaufgaben, da die Gemeinden gleichwohl für die Aufgabenbesorgung haften. Er sprach hier direkt die Probleme der Gewährleistungsverantwortung an und ortete gerade im privatrechtlichen Umgang mit Privaten schlechte Spielregeln zu Lasten der Gemeinden. Auch für Schleritzko steht das Subsidiaritätsprinzip im Zentrum. Er sprach das Subsidiaritätsprinzip im Verhältnis zwischen öffentlicher Hand und Gesellschaft an. Die Gemeinden müssten sich klar werden, was sie machen sollen und müssen und wo die Handlungsnotwendigkeiten der öffentlichen Hand enden und wo die private und gesellschaftliche Eigenverantwortung beginnt. Abschließend sprach *Schleritzko* die interkommunale Zusammenarbeit an, die er finanziell aufgewertet sehen möchte. Dabei schlug er eine Verankerung der Gemeindeverbände in der Finanzverfassung vor.

*SL Univ.-Prof. Dr. Lienbacher* berichtete, dass ein Reformentwurf des Finanzministeriums (in Zusammenarbeit mit *Professor Ruppe*) vorliegt, der die Gemeindeverbände in der Finanzverfassung verankern würde. Er warnte aber deutlich, dass dadurch ein Vier-Ebenen-System geschaffen würde, das das Gesamtkonzept der Finanzverfassung möglicherweise sprengen würde.

*Regierungsrat Mag. Drimmel* sprach die Kontrolle der Gemeinden durch die künftigen Landesverwaltungsgerichte an. Diese sollen ja zum Teil die Gemeindeaufsicht ersetzen. Drimmel stellte die Frage nach den aufsichtspflichtigen Aufgaben und Handlungen der Gemeinden. Er plädierte für eine strenge Limitierung der Gemeindeaufsicht hin in eine reine Rechtmäßigkeitskontrolle.

*SL Prof. Lienbacher* berichtete von den Vorschlägen, die die Expertenkommission hinsichtlich Rechtsschutz und Kontrolle erstattet hat. Künftig soll es neun Landesverwaltungsgerichte und ein Bundesverwaltungsgericht geben. Alle Sondertribunale, wie UVS, UUS, UBAS, etc sollen abgeschafft werden. Für die Gemeinden würde die neue Konstruktion grundlegende Änderungen in der Kontrolle bedeuten. Nach dem Entwurf ist künftig der Bürgermeister in erster Instanz tätig, die Funktion der Rechtsmittelinstanz soll das Landesverwaltungsgericht übernehmen, das seine Entscheidungen meritorisch trifft.

*Dr. Stratil* vom Verkehrsministerium plädierte für eine Aufgabenentflechtung. Er könne sich vorstellen, dass in Hinkunft die hoheitlichen Aufgaben in unterer Instanz von den Bezirksverwaltungsbehörden statt von den Gemeinden wahrgenommen werden, die Gemeinden hingegen verstärkt die Aufgaben der Privatwirtschaftsverwaltung übernehmen. Damit könne auch die Konkurrenzierung zwischen Gemeinden und Bezirksverwaltungsbehörden gemildert bzw beseitigt werden.

#### 4. Bericht über den Workshop „Aufgabenverteilung Bund – Länder – Gemeinden“

*Prof. Weber* verwies auf die Analogie zum Zustand der Landesverwaltung in der Monarchie, wo die Stadthaltereien die Hoheitsverwaltung, die Landesausschüsse, die Privatwirtschaftsverwaltung besorgt haben.

*Bezirkshauptmann Dr. Pansi* (BH Hermagor) verwahrte sich dagegen, nur die Gemeinden als bürgernahe Verwaltungseinheit zu sehen. Auch die Bezirksverwaltungsbehörden seien durch Bürgernähe und Problemnähe gekennzeichnet. Für ihn sei das Verhältnis der Bezirkshauptmannschaften zu den Gemeinden keines der Konkurrenz, sondern der Partnerschaft. Dem wurde allgemein zugestimmt.

*H. Hofer*, Geschäftsführer des Bundesbeschaffungsamtes und Mitglied des Staatsschuldenausschusses fand das, wie er sagt, Kompetenzgerangel unverständlich. Für ihn sei nicht entscheidend welche Ebene der Gebietskörperschaften oder welche Behörden eine Aufgabe übernehmen, vielmehr stehe die Qualität der Entscheidungen und der Leistungen im Vordergrund, egal auf welcher Ebene dies geschähe. Für ihn soll die Aufgabenformulierung nach den Prinzipien der Effizienz, der Bürgernähe, aber auch der Einheitlichkeit im Sinne der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet angegangen werden. *Hofer* zeigte sich gegenüber dem föderativen Staatsaufbau skeptisch. Für ihn seien einheitliche Lösungen im Bundesstaat anzustreben. Damit löste er eine allgemeine Föderalismusdebatte aus, zu der mehrere Wortmeldungen erfolgten. Insgesamt war jedoch der Tenor zum föderativen Aufbau und auch zu verschiedenartigen Regelungen innerhalb des Bundesgebietes positiv. Vor allem *SL Prof. Lienbacher* wies darauf hin, dass es eine Reihe von Materien, wie etwa Naturschutz, Forstrecht, Wasserrecht ua gibt bei der länderweise Regelungen durchaus sinnvoll seien. Andere Bereiche, insbesondere solche, wo es um reinen Nachvollzug von Gemeinschaftsrecht geht, bedürften heute keiner regionalen Differenzierung mehr.

Nach einem Exkurs in die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in der *MMag. Mara* von der Industriellenvereinigung eine bessere Koordination aller Ebenen (Gemeinden, Bezirke, Länder, Bund) forderte und Altlandeshauptmann *Schausberger* vor Zentralisierungen im Zuge der Staatsrechtsform warnte, da der internationale Trend eindeutig zur Dezentralisierung geht, kehrte die Diskussion wieder zu den Gemeindeaufgaben zurück.

*Dr. Riedler* (Public-Private Affair der AVL List GmbH) sah Gemeindeaufgaben primär als Kostenfaktoren. Er plädierte dafür, die Diskussion auch in diesem Sinne zu führen. Bei der Aufgabenbewältigung sprach er sich gegen Kleingemeinden aus und stünde Gemeindezusammenlegungen positiv gegenüber.

*Dr. Ludwig*, Geschäftsführer des Tiroler Gemeindebundes, berichtete von Zentralisierungsbestrebungen in Tirol, denen die Gemeinden nicht entgegentreten. Konkret handle es sich um die Verlagerung der Rettungskompetenzen an das Land sowie um das Veranstaltungswesen. Ersteres soll vom Land zentral organisiert und koordiniert werden. Die Gemeinden seien dazu bereit und werden auch entsprechende Umlagen zur Finanzierung einbringen. Das Veranstaltungswesen soll aufgrund einer äußerst komplexen und schwierigen Rechtslage aufgrund der Judikatur der Höchstgerichte an die Bezirkshauptmannschaften übertragen werden.



#### 4. Bericht über den Workshop „Aufgabenverteilung Bund – Länder – Gemeinden“

*NR Bürgermeister Hörl* sprach die Raumordnungsaufgaben der Gemeinden an. Für ihn sei die Aufsicht des Landes in der kommunalen Raumordnung so intensiv, dass die Gemeindeautonomie dabei leer laufe. Er plädierte dafür, entweder den Gemeinden mehr (faktische) Autonomie zu belassen oder konsequenter Weise an eine Aufgabenverlagerung zu denken.

*Ing. Bretterebner* vom Steirischen Abfallverband berichtete über erfolgreiche Aufgabenbewältigung im Abfallbereich durch Gemeindeverbände an Hand der Erfahrungen der steirischen Abfallwirtschaft, in der kommunale Lösungen PPP-Modelle abgelöst haben. Das Benchmarking habe ergeben, dass private Anbieter und PPP-Lösungen weit schlechter und teurer arbeiten als kommunale Lösungen. Für ihn seien Gemeindeverbände für zahlreiche Aufgabenbewältigungen die optimale Lösung. Er formulierte die Bedingungen: Die Verbände müssen aus der Tagespolitik herausgehalten werden und die Führung muss durch Experten ohne politische Einmischung erfolgen. Bretterebner sieht PPP sehr kritisch. Insbesondere die Judikatur des EuGH (Entscheidung *Halle*) habe die schwierige vergaberechtliche Situation von PPP-Aktivitäten aufgezeigt.

*Präsident Mödlhammer* berichtete über Aufgabenveränderungen im Gesundheitswesen. Heute sei das Krankenanstaltenwesen so gut wie keine Aufgabe der Gemeinde mehr. Es gäbe in Österreich nur mehr wenige Krankenanstalten, welche noch unter kommunaler Führung stehen. Ungeachtet der geteilten Kompetenzrechtslage im Krankenanstaltenwesen bestimme heute der Bund de facto die Richtung der Krankenanstaltenführung.

Auch in der Schulverwaltung lassen sich immer mehr Vorgaben von Bund und Ländern beobachten, welche die Entscheidungsfreiheit der Gemeinde als Schulerhalter drastisch zurückdrängten. Angesichts dieser permanenten Bevormundungen könnten sich die Gemeinden durchaus vorstellen, die Schulverwaltung an staatliche Behörden abzugeben.

*Präsident Mödlhammer* verwies auf die gute Positionierung Österreich innerhalb von Europa bei den Verwaltungskosten. Die österreichische Verwaltung, somit auch die Gemeindeverwaltung, funktioniere sohin recht gut. Bezüglich der Positionierung der Gemeindeaufgaben und der Aufgaben der staatlichen Verwaltung möchte der Präsident des österreichischen Gemeindebundes Gemeindekompetenzen dort angesiedelt wissen, wo für die Gemeinden auch ein echter Gestaltungsspielraum bestehe. Hier sieht er eine wirkliche Bedrohung der Gemeindeautonomie durch die Fremdbestimmung der anderen Gebietskörperschaften. Für die Gemeinden seien Aufgaben, in denen sie durch vielfältige Vorgaben und Bindungen in ihrer Gestaltungsfreiheit eingeschränkt sind, auch demokratiepolitisch höchst problematisch. Wenn der Gesetzgeber den Gemeinden Aufgaben übertrage, so müsse er auch die Gemeindeautonomie respektieren.

**Abschließend** wurden noch Fragen des kommunalen Vergaberechts und des PPP diskutiert. Es herrsche allgemeiner Konsens darüber, dass das derzeitige, zu einem überwiegenden Teil durch Gemeinschaftsrecht bestimmte Vergaberecht, äußerst problematisch ist. Ein konsequenter Vollzug des Vergaberechts führe in letzter Konsequenz dazu, dass die Kooperation der Gemeinden mit der lokalen und regionalen Wirtschaft zugunsten anonymer ausländischer Billigstbieter zurückgedrängt werde. Die dadurch entste-

#### 4. Bericht über den Workshop „Aufgabenverteilung Bund – Länder – Gemeinden“

henden zahlreichen Strukturprobleme seien gravierend. Allerdings, darin wären sich die Mitglieder des Workshops einig, sei dieser Zustand durch die Gemeinden nicht beeinflussbar. Allgemein wurde die Hoffnung auf eine Einsicht der europäischen Entscheidungsträger formuliert.

In einigen Kurzmeldungen wurde sodann das Problem des PPP nochmals kurz angerissen. Dabei wurde deutlich, dass die Vertragsgestaltung für die Gemeinden mit vielfältigen Schwierigkeiten verbunden ist. Die Erfahrungen würden zeigen, dass die Gemeinden einer sehr guten rechtlichen Beratung bedürfen, um nicht von den privaten „Partnern“ über den Tisch gezogen werden. Denn in diesem Fall können kommunale Leistungen wesentlich verteuert werden. Gleichwohl war der allgemeine Tenor im Workshop, dass das in Österreich noch weitgehend unterentwickelte PPP-System entwickelt und ausgebaut werden solle.

In seinem Schlusswort fasste *Prof. Weber* die Ergebnisse des Workshops kurz zusammen und dankte allen Teilnehmern für die rege Diskussion, für die vielfältigen Anregungen und für die hohe Diskussionsbereitschaft.

*Dr. Hell* würdigte in seinem Dankeswort die konstruktive Mitarbeit und die hohe Diskussionsdisziplin aller Beteiligten. Der Workshop wurde mit einigen Minuten Verspätung unter allgemeinem Applaus beendet.



## Schriftenreihe RFG

### Recht und Finanzen für Gemeinden

<p>Band 3/2003 Flotzinger/Leiss Gemeindeabgaben im Insolvenzverfahren IV 32 Seiten. EUR 9,80 ISBN 978-3-214-14475-3</p>	<p>Band 6/2004 Österr. Gemeindebund Katastrophenschutz – Katastrophenbewältigung 94 Seiten. EUR 22,80 ISBN 978-3-214-14481-4</p>
<p>Band 4/2003 Becker/Jäger/Kirowitz/Suárez/Trenker Lenkungseffekte von Abgaben auf Handymasten 54 Seiten. EUR 15,20 ISBN 978-3-214-14476-0</p>	<p>Band 1/2005 Hink/Leininger-Westerburg/Rupp E-Government – Leitfaden für Bürgermeister und Gemeindebedienstete 64 Seiten. EUR 14,80 ISBN 978-3-214-14483-8</p>
<p>Band 5/2003 Hink/Mödlhammer/Platzer (Hrsg) Auswirkungen des Regierungsprogramms auf die Gemeinden 126 Seiten. EUR 28,- ISBN 978-3-214-14477-8</p>	<p>Band 2/2005 Heiss/Dietmar Pilz Kosten- und Leistungsrechnung der Siedlungswasserwirtschaft Arbeitsbehelf zur Ermittlung und Zuordnung der Kosten in der Wasserversorgung und Abwasser- beseitigung für Gemeinden und Verbände 78 Seiten. EUR 19,80 ISBN 978-3-214-14484-5</p>
<p>Band 1/2004 Achatz/Oberleitner Besteuerung und Rechnungslegung der Vereine 76 Seiten. EUR 18,80 ISBN 978-3-214-14473-9</p>	<p>Band 3–4/2005 Mitterbacher/Schritt Wieser Kommunales Abgabenstrafrecht 196 Seiten. EUR 38,- ISBN 978-3-214-14487-6</p>
<p>Band 2/2004 Huber/Noor/Trieb/Reifberger Die Gemeinden und ihre straßenpolizeilichen Aufgaben 88 Seiten. EUR 21,- ISBN 978-3-214-14474-6</p>	<p>Band 5/2005 Achatz/Hacker-Ostermann/Heiss/Pilz Betriebsprüfung in der Gemeinde 95 Seiten. EUR 24,- ISBN 978-3-214-14486-9</p>
<p>Band 3/2004 Colcuc-Simek/Mader/Skala/Viehauser/Zimmerl Herausforderung Siedlungswasserwirtschaft 80 Seiten. EUR 18,80 ISBN 978-3-214-14478-4</p>	<p>Band 1–2/2006 Sachs/Hahn Das neue Bundesvergaberecht 2006 – Leitfaden für Länder und Gemeinden 162 Seiten. EUR 36,- ISBN 978-3-214-14485-2</p>
<p>Band 4/2004 Kerschner/Wagner/Weiß Umweltrecht für Gemeinden 172 Seiten. EUR 36,- ISBN 978-3-214-14479-0</p>	<p>Band 3/2006 Kommunalnet E-Government Solutions GmbH Handbuch Kommunalnet 84 Seiten. EUR 19,80 ISBN 978-3-214-14488-3</p>
<p>Band 5/2004 Schmied Facility Management 64 Seiten. EUR 14,80 ISBN 978-3-214-14482-1</p>	

## Reihenübersicht / Impressum

<p>Band 4 a/2006 Mugler/Fink/Loidl Gestaltung günstiger Rahmenbedingungen für Klein- und Mittelbetriebe im ländlichen Raum 52 Seiten. EUR 13,80 ISBN 978-3-214-14489-0</p>	<p>Band 2/2007 Bacher/Grieb/Hartel/Heiss/Stabentheiner Die Gemeinde als Vermieterin 116 Seiten. EUR 24,80 ISBN 978-3-214-14494-4</p>
<p>Band 4 b/2006 Österreichischer Gemeindebund (Hrsg) Zukunft ländliche Gemeinde Diskussionsbeiträge zum Österreichischen Gemeindetag 2006 108 Seiten. EUR 26,- ISBN 978-3-214-14490-6</p>	<p>Band 3/2007 Hofinger/Hinteregger Genossenschaften – eine Perspektive für Kommunen 38 Seiten. EUR 9,90 ISBN 978-3-214-14495-1</p>
<p>Band 5/2006 Mazal (Hrsg) Zur sozialen Stellung von Gemeindefachkräften 126 Seiten. EUR 28,80 ISBN 978-3-214-14491-3</p>	<p>Band 4/2007 Handler/Mazal/Weber Kommunale Sommergespräche 2007 76 Seiten. EUR 18,80 ISBN 978-3-214-14497-5</p>
<p>Band 1/2007 Aicher-Hadler Die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Bürgermeisters 52 Seiten. EUR 14,- ISBN 978-3-214-14480-7</p>	

### Impressum: Schriftenreihe des Österreichischen Gemeindebundes

**Medieninhaber (Verleger):** MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH; A-1014 Wien, Kohlmarkt 16. FN 124 181w, HG Wien. **Gesellschafter, deren Anteil 25% übersteigt: in der Manz GmbH:** MANZ Gesellschaft m.b.H., Wien, Beteiligung an Unternehmen und Gesellschaften aller Art und Wolters Kluwer International Holding B.V., Amsterdam, Beteiligung an Unternehmen. **Verlagsadresse:** A-1015 Wien, Johannesgasse 23.

**Geschäftsführung:** Mag. Susanne Stein-Dichtl (Geschäftsführerin) sowie Prokurist Dr. Wolfgang Pichler (Verlagsleitung).

**Herausgeber:** vortr. HR Dr. Robert Hink, GDir. Dr. Reinhard Platzer.

**Schriftleitung und Redaktion:** Univ.-Prof. Dr. Markus Achatz, Mag. Dr. Raimund Heiss, LAbg. Bgm. Mag. Alfred Riedl, Mag. Dr. Peter Pilz.

**Verlagsredaktion:** Mag. Elisabeth Maier

**E-Mail:** oesterreichischer@gemeindebund.gv.at; kommunal@kommunalkredit.at; verlag@manz.at

**Internet:** www.gemeindebund.at; www.kommunalkredit.at; www.manz.at

**Hersteller:** Novographic Druck G.m.b.H., 1230 Wien.

**ISBN:** 978-3-214-14497-5

Wien, Oktober 2007