

AHS 18MV

Die österreichische Gemeindeautonomie

Eine Arbeitsunterlage für kommunalpolitische Informationen

zusammengestellt und ergänzt von

FRANZ GREIF

Agrarpolitische Arbeitsbeihelfe - Nr. 4

Wien, Jänner 2000

Zugangsdatum	04. Dez. 2001
Erwerbsart	G
Zugangsnummer	46262
Preis	-
Signatur	1811v



Impressum: Herausgeber, Verleger und Druck: Bundesanstalt für Agrarwirtschaft
Für den Inhalt dieses Heftes verantwortlich: HR Dr. Franz Greif
Alle: Schweizertalstraße 36, 1133 - Wien, Tel. 877-3651 (Fax: Durchwahl 59)

Die Agrarpolitischen Arbeitsbehelfe informieren nach Bedarf und in unregelmäßiger Reihenfolge mit ad hoc erstellten Berichten von Untersuchungen, Veranstaltungen, Zwischenergebnissen von Projekten und sonstigen Informationen über das Gesamtspektrum von Agrarökonomie, Agrarpolitik, Regionalforschung und Regionalpolitik für den ländlichen Raum.

INHALT

1. Vorbemerkungen	5
2. Hinweise zur Entstehungsgeschichte der österreichischen Gemeinde	6
3. Funktionen der Gemeinde als Grundzelle des Gemeinwesens	7
a) Politische Funktion (8)	
b) Gesellschaftliche Funktion (8)	
c) Administrative Funktion (9)	
d) Wirtschaftliche Funktion (9)	
4. Wirkungsbereiche der Gemeinde	10
a) Rechte der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich (10)	
b) Verzeichnis von Angelegenheiten im eigenen Wirkungsbereich (10)	
c) Aufgaben der Gemeinden im übertragenen Wirkungsbereich (12)	
d) Verzeichnis von Angelegenheiten im übertragenen Wirkungsbereich (12)	
5. Tätigkeiten der Gemeinde	13
a) Befriedigung allgemeiner Bedürfnisse (13)	
b) Örtliche Raumplanung (14)	
c) Kommunale Wirtschaft (15)	
d) Finanzierung der Gemeindeaufgaben (16)	
e) Gemeinde und Umweltschutz (17)	
f) Kooperation der Gemeinden (20)	
6. Hauptelemente der österreichischen Gemeindestruktur	22
a) Überlegungen zur Grundausstattung (22)	
b) Grundsätze der österreichischen Gemeindereform (22)	
7. Neuerungen nach dem Beitritt Österreichs zur EU	24
8. Anhang	26
a) Aufgabenkatalog (26)	
b) wichtige Institutionen in Österreich (29)	

1. Vorbemerkungen

Dieser Arbeitsbehelf bietet eine knappe Beschreibung des österreichischen Gemeinde-modells. Der Text wurde gegenüber der 1992 als Manuskriptervielfältigung hergestellten Fassung in einigen wichtigen Punkten ergänzt. Es werden Informationen über Funktionen, Aufgaben und Tätigkeitsbereiche der Gebietskörperschaft der Gemeinde in Österreich zusammengestellt, in erster Linie als Unterlage für Kollegen aus „Transformationsländern“.

Des weiteren soll damit eine Grundlage für einen thematischen Vergleich von Situation, Problemen und Entwicklungsmöglichkeiten der Kommunalstruktur in der Tschechischen Republik, der Slowakei, Ungarn, Polen, Slowenien, Kroatien und weiteren osteuropäischen Reformländern vorgelegt werden. Nach dem Muster dieser Zusammenstellung sollten Fachleute, die mit der jeweiligen Kommunalstruktur vertraut sind, den gegenwärtigen Zustand des Gemeindesystems in diesen Ländern und Zielvorstellungen in Richtung einer allfälligen Weiterentwicklung nach österreichischem Vorbild einschließlich der Möglichkeiten der Verwirklichung darstellen.

Zur Erstellung dieser Arbeitsunterlage wurden folgende Arbeiten herangezogen:

Finanzausgleichsgesetz 1989 (Bundesgesetzblatt 687/1988), inkl. dessen Änderungen durch das Bundesgesetz 693/1991.

GLANZER, Oskar und Ralf UNKART: Neuordnung der Gemeindestruktur in Kärnten im Jahre 1972. Hrsg. vom Amt der Kärntner Landesregierung, Klagenfurt 1973.

Haiden, Alfons und Reiner BUCHEGGER: Umweltschutz als Aufgabe der Gemeinden. Kosten und Finanzierung. Kommunale Forschung in Österreich, Heft 28. Hrsg. vom Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz, Linz 1977.

HUNDEGGER, Benno: Der eigene Wirkungsbereich der Gemeinde. Hrsg. vom österreichischen Gemeindebund, Wien 1982.

KUBIN, Ernst: Die Gemeindeaufgaben und ihre Finanzierung. Kommunale Forschung in Österreich 8, Wien 1972.

NEUHOFER, Hans: Handbuch des Gemeinderechts. Forschungen aus Staat und Recht 22, Springer Wien - New York 1972.

Österreichische Raumordnungskonferenz: Erster Raumordnungsbericht, Teil V. Tätigkeiten der Gemeinden. Schriftenreihe der ÖROK, Band 8, Wien 1975.

SCHENK, Maria: Gemeindepolitik. Politische Bildung, Heft 9, Wien 1972.

UNKART, Ralf: Die Kooperation der Gemeinden. Vortrag vor dem Österreichischen Gemeindegtag 1992 in Graz.

WALTER, Robert u. Heinz MAYER: Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 6. Teil, Die Selbstverwaltung. 6. Auflage, Manz, Wien 1988.

2. Hinweise zur Entstehungsgeschichte der österreichischen Gemeinde

- 1784: Einführung der „Josefinischen Steuergemeinde“ zum Zweck der lückenlosen Erfassung und gleichmäßigen Bewertung aller Grundstücke.
- 1849: Einführung der „politischen Gemeinde“ mit einem „Provisorischen Gemeindegesetz“ zur Schaffung eines lückenlosen Netzes lokaler Selbstverwaltungs-Körperschaften. Bausteine dieser Gemeinden waren grundsätzlich die Katastralgemeinden.
- 1862: Mit einem „Reichsgemeindegesetz“ und nachfolgenden Gemeindeordnungen kam es zur Bildung größerer Gemeinden durch Gemeindezusammenlegungen.
- 1885 bis 1937: Durch das Bestreben, neue Gemeinden möglichst um zentrale Siedlungen zu bilden, kam es in dieser Periode zu zahlreichen Gemeindeteilungen, Gebietsänderungen und Umgemeindungen von Katastralgemeinden.
- 1938 bis 1945: Während der Zugehörigkeit Österreichs zum Deutschen Reich gab es viele Ansätze zu einer weitreichenden Neuordnung der Gemeindestruktur durch die Bildung von „Verwaltungsgemeinschaften“ und „Bürgermeistereien“. Sie wurden nach dem Zweiten Weltkrieg wieder rückgängig gemacht.

Nach 1946 wurde die Entwicklung der Gemeinden durch tiefgreifende Veränderungen der sozialwirtschaftlichen Struktur bestimmt, die in weiten Teilen Österreichs eine Großreform der Kommunalgliederung (hauptsächlich zwischen 1965 und 1975) brachten. Wirksam waren:

- die Änderung der Gesellschafts- und Wirtschaftsverhältnisse in den Gemeinden, insbesondere auch im ländlichen Raum;
- die wachsende Bedeutung der „zentralen Siedlungen“;
- die vermehrten Aufgaben und Rechte der Gemeinden;
- die größere finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden, die wiederum Selbstbewußtsein und Initiativen der Kommunen stärkte.

3. Funktionen der Gemeinde als Grundzelle des Gemeinwesens

Das Wesen der Gemeinde ist aus der Rechtsordnung abzuleiten. Die grundlegenden Vorschriften über Organisation und Aufgaben der Gemeinden enthält das Bundesverfassungsgesetz in seinen Artikeln 115 bis 120 (in der Fassung der B-VG-Novelle von 1962). Die wichtigsten Bestimmungen aus diesem Verfassungsgesetz lauten:

Zum Rechtsbegriff der Gemeinde

Die Gemeinde ist Gebietskörperschaft mit dem Recht auf Selbstverwaltung und zugleich Verwaltungssprengel. Die Gemeinde ist selbständiger Wirtschaftskörper. Sie hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbständig zu führen und Abgaben auszuschreiben. Die Gemeinde hat einen *eigenen* Wirkungsbereich sowie einen weiteren, der ihr vom Bund oder vom Land *übertragen* ist.

Zum *eigenen* Wirkungsbereich der Gemeinde

Der eigene Wirkungsbereich umfaßt alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse ihrer „örtlichen Gemeinschaft“ liegen und durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt werden können. Die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches besorgt die Gemeinde im Rahmen der Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes in eigener Verantwortung, frei von Weisungen und unter Ausschluß eines Rechtsmittels an Verwaltungsorgane außerhalb der Gemeinde. Dem Bund und dem Land kommt gegenüber der Gemeinde bei Besorgung ihres eigenen Wirkungsbereiches ein Aufsichtsrecht zu.

In den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches hat die Gemeinde das Recht, ortspolizeiliche Verordnungen nach freier Selbstbestimmung zur Abwehr oder zur Beseitigung von Mißständen zu erlassen, die das örtliche Gemeinschaftsleben stören; die Nichtbefolgung solcher Verordnungen kann sie als Verwaltungsübertretung deklarieren.

Zum *übertragenen* Wirkungsbereich der Gemeinde

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. Die Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches werden vom Bürgermeister besorgt; er ist hiebei in den Angelegenheiten der Bundesvollziehung an die Weisungen der zuständigen Organe des Bundes, in den Angelegenheiten der Landesvollziehung an die Weisung der zuständigen Organe des Landes gebunden.

Die Organe der Gemeinde

Als Organe der Gemeinde sind jedenfalls vorzusehen: der Gemeinderat, der Gemeindevorstand und der Bürgermeister. Die Wahlen in den Gemeinderat finden auf Grund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Verhältniswahlrechtes aller Staatsbürger statt, die in der Gemeinde ihren ordentlichen Wohnsitz haben. Die Bearbeitung von Fachauf-

gaben wird durch Ausschüsse wahrgenommen, die sich aus Mitgliedern des Gemeinderates zusammensetzen (z.B. Landwirtschaftsausschuß, Fremdenverkehrsausschuß).

Die formaljuristische Fassung des „Gemeindewesens“ ist die Basis der konkreten gesellschaftspolitischen Aufgaben der Gemeinde, die auch als Funktionsbereiche aufgefaßt werden können, die sich gegenseitig überschneiden; es sind dies der politische, gesellschaftliche, administrative und der wirtschaftliche Funktionsbereich.

a) Politische Funktion

Die politische Funktion der Gemeinde drückt sich grundsätzlich durch die in der Gemeinde verwirklichte Idee der Selbstverwaltung aus. Durch sie werden Aufgaben der öffentlichen Verwaltung vom Staat abgesplittert und mit ihrer Wahrnehmung Gemeinschaften mit relativer Unabhängigkeit betraut. So sind die öffentlichen Verwaltungsaufgaben in der Gemeinde eigentlich Staatsaufgaben. Der Staat überläßt ihre Besorgung den Organen der Gemeinden, verzichtet auf ein Weisungsrecht und behält sich lediglich die Möglichkeit der Überwachung vor.

Mit der Übertragung von Staatsaufgaben an die Gemeinde wird auch das politische Engagement in der Gemeinde „entzündet“. Denn die der Selbstverwaltung überlassenen Aufgaben zur Regelung des Gemeinschaftslebens berühren den Gemeindegänger in konkreter, unmittelbarer Weise. Die Entfaltung eines selbständigen demokratischen Kräftespiels, eben die interne Kommunalpolitik, leistet daher einen wesentlichen Beitrag zur Festigung der demokratischen Ordnung und gibt ihr immer wieder neue Impulse. Das Schlagwort von der Gemeinde als *Grundlage der Demokratie* hat seine volle Berechtigung.

Im Sinne der *territorialen Gewaltenteilung* ist die Gemeinde ein wichtiges Element innerhalb des von der Bundesverfassung vorgesehenen Kräftegleichgewichts, denn die Eigenständigkeit der Gemeinden steht Machtballungen wirksam entgegen.

Die politische Funktion der Gemeinden wirkt in zwei Richtungen:

- Einmal nach innen, mit dem Ziel der Ordnung und Regelung der lokalen Angelegenheiten;
- einmal nach außen, in Bereichen, die über Gemeindegrenzen hinausreichen und Nachbargemeinden oder Regionen (Gemeindeverbände) betreffen.

b) Gesellschaftliche Funktion

Das Leben in der örtlichen Gemeinschaft begründet eine Fülle von Beziehungen und Interessen, aus deren Summe jenes Zusammengehörigkeits- und Gemeinschaftsgefühl entsteht, welches für jeden „Verband“ im soziologischen Sinn und ganz besonders für einen Territorialverband notwendig ist. Es ist das für Bestand und Entfaltung eines menschlichen Gemeinwesens unerläßliche sozialkulturelle Bedingungsfeld.

Soziale und kulturelle Beziehungen innerhalb der Gemeinde sind in weiten Bereichen *institutionalisiert*, sei es als Vereinsleben oder in öffentlichen Formen des Sozialwesens, wie Schulen, Gesundheits- und Fürsorgeeinrichtungen.

c) Administrative Funktion

Die Gemeinde ist Verwaltungssprengel auf unterster Ebene. Die Gemeindeorgane treten den Gemeindebürgern mit hoheitlichen Befugnissen gegenüber. Die Erledigung der administrativen Aufgaben der Gemeinde verlangt einen gut vorgebildeten, qualifizierten Angestelltenapparat (Gemeindeamt). Unter den Verwaltungsaufgaben der Gemeinde sind das kommunale Abgabewesen, das Budgetrecht der Gemeinde und die Gemeindekassenordnung besonders hervorzuheben.

Die Gemeinde agiert in der Verwaltung teils autonom, teils im Auftrag von Landes- und Bundesorganen. Sie ist dabei immer an Gesetze gebunden bzw. auch der Weisungsgewalt übergeordneter Gebietskörperschaften unterworfen.

d) Wirtschaftliche Funktion

Nach Artikel 116 Abs. 2 des Bundesverfassungsgesetzes ist „die Gemeinde selbständiger Wirtschaftskörper. Sie hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbständig zu führen und Abgaben auszuschreiben.“

Die Gemeinde ist jedoch mehr als nur ein am kommunalen Wirtschaftsleben beteiligter Unternehmer. Denn zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde gehört insbesondere ihre Befugnis, infrastrukturelle Entwicklungsmaßnahmen durchzuführen. Mit der von ihr geschaffenen Infrastruktur (Straßen, Schulen, Gemeinschaftseinrichtungen, Wasserleitung, Kanalisation, Müllabfuhr, Bäder usw.) entsteht eine wesentliche Grundlage für Bestand und Entfaltung des wirtschaftlichen Lebens in der Gemeinde.



4. Wirkungsbereiche der Gemeinde

Der Wirkungsbereich der Gemeinde ist zweigeteilt. Nach der Verfassungslage von 1962 besteht für die Selbstverwaltung ein eigener und für die Auftragsverwaltung ein von Bund und Land übertragener Wirkungsbereich.

In Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches agiert die Gemeinde autonom, wiewohl im Rahmen von Gesetzen und Verordnungen des Bundes und des Landes. Berufungen durchlaufen einen „innergemeindlichen Instanzenzug“, und eine „Vorstellung“ (= Berufung) an die Landesregierung hebt wohl einen angefochtenen Bescheid, nicht aber die Sachentscheidungsbefugnis der Gemeinde auf.

Im übertragenen Wirkungsbereich nimmt die Gemeinde Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr, die dem unmittelbaren staatlichen Wirkungsbereich angehören. Sie ist dabei der Weisungsgewalt von Organen des Bundes und des Landes untergeordnet.

a) Rechte der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich

Die Gemeinde besitzt zunächst die Alleinzuständigkeit für alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der örtlichen Gemeinschaft liegen, also vor allem die Erfüllung der Daseinsvorsorgeaufgaben, die gesetzlich geregelten Pflichtaufgaben und die Förderung des Gemeinschaftslebens; die Alleinzuständigkeit schließt den hoheitlichen Vollzug der Verwaltungsgeschäfte mit ein.

Die Alleinzuständigkeit betrifft insbesondere folgende verfassungsgesetzlich gewährleistete behördliche Aufgaben:

- Bestellung der Gemeindeorgane und Regelung der inneren Einrichtung zur Aufgabenerfüllung;
- Bestellung der Gemeindebediensteten und Ausübung der Diensthoheit;
- örtliches Polizeiwesen für Sicherheit, Veranstaltungen, Straßenverkehr, Flurschutz, Markt und Sittlichkeit;
- örtliche Gesundheitspolizei, Hilfs- und Rettungswesen, Leichen- und Bestattungswesen;
- örtliche Baupolizei und Feuerpolizei;
- örtliche Raumplanung (Flächenwidmung).

Die Gemeinde ist weiters berechtigt, Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen. Dies wiederum begründet die Berechtigung zum Betrieb von wirtschaftlichen Unternehmungen und Einrichtungen. Die Gemeinde besitzt weiters das Recht zur selbständigen Führung des Finanzhaushaltes und zur Ausschreibung von Abgaben.

Schließlich obliegt ihr die Wahrnehmung der Interessen der örtlichen Gemeinschaft und Vertretung ihrer Anliegen nach außen.

b) Verzeichnis von Angelegenheiten im eigenen Wirkungsbereich

aa) Aus dem Bereich der Bundesvollziehung

- Assanierung von Wohngebieten
- Berg- und Hüttenwesen

- Bodenbeschaffung
- Budgetwesen, (Finanzausgleich, Bedarfszuweisungen)
- Datenschutz
- Forstwesen
- Gemeindeaufsicht
- Gesundheitswesen (Apotheken, Tierseuchen)
- Gewerbeordnung
- Marktordnung
- Mietrecht
- Straßenverkehrsordnung
- Verkehrswesen (Eisenbahn, Bundesstraßen, Schifffahrt, Luftfahrt, Kraftlinienverkehr, Post- und Telegraphenwesen)
- Zivildienst

bb) Aus dem Bereich der Landesvollziehung (Auswahl¹)

- Abfall (Wirtschaft, Beseitigung, Gebühren)
- Ankündigungsabgaben
- Bauordnung
- Bezüge und Pensionen
- Campingplätze
- Feuerpolizei, Feuerwehr
- Flurverfassung
- Fremdenverkehr
- Gemeindebedienstete
- Gemeindeordnung
- Gemeindeplanung
- Gemeindesantität
- Gemeindewahlordnung
- Getränkesteuer (wird nach Erkenntnis des EU-GH abgeändert)
- Grundsteuerbefreiung
- Grundverkehr
- Heilvorkommen und Kurorte
- Hundesteuer
- Jagdwesen
- Kanalisation
- Kindergärten und Horte
- Krankenanstalten
- Landes- und Gemeindeverwaltungsabgaben
- Leichen- und Bestattungswesen
- Luftreinhaltung
- Lustbarkeitsabgabe („Vergnügungssteuer“)
- Naturschutz
- Pflichtschulorganisation
- Raumordnung
- Sammelwesen
- Schischulwesen
- Schulaufsicht

¹ Es wurden in diesem Katalog nur jene Angelegenheiten aus dem Bereich der Landesvollziehung aufgenommen, die in wenigstens fünf Ländern zum eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde gehören.

- Sozialhilfewesen
- Straßenverwaltung
- Veranstaltungswesen
- Wasserversorgung.

c) Aufgaben der Gemeinden im übertragenen Wirkungsbereich

Der übertragene Wirkungsbereich umfaßt die Verpflichtung der Gemeinde zur Besorgung von Aufgaben des Bundes und des Landes. Der Umfang der Agenden in diesem Aufgabenbereich ergibt sich aus zahlreichen Bundes- und Landesgesetzen; sie sind für die Absicht dieses Kurzbeitrages weniger von Bedeutung; eine Ausnahme bildet die Aufgabe des Personenstandsregisters (Standesamt) und der Bundes- und Landesstatistik.

Die Vollziehung der Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich obliegt grundsätzlich dem Bürgermeister, der dabei an die Weisung der staatlichen Organe gebunden ist. Der Bürgermeister wird dabei funktionell als Bundes- oder Landesorgan tätig.

d) Verzeichnis von Angelegenheiten im übertragenen Wirkungsbereich

Allgemeine Verwaltung

- Führung des Personenstandsregisters
- Führung der Staatsbürgerschaftsevidenz
- Polizeiliches Meldewesen
- Führung der Wählerevidenz
- Mitwirkung an der Erfassung der Wehrpflichtigen
- Mithilfe bei Bundespräsidenten-, Nationalrats- und Landtagswahlen und Volksbegehren
- Mitwirkung nach dem Bundesstatistikgesetz und nach anderen Gesetzen für Erhebungen aller Art.

Gesundheits- und Sozialwesen

- Bekämpfung von Epidemien
- Volksgesundheitsangelegenheiten
- Überörtliche Fürsorgeangelegenheiten
- Soziale Betreuung der Bevölkerung
- Auszahlung der Arbeitslosenunterstützung
- Rentenangelegenheiten
- Meldungen nach den Sozialversicherungsgesetzen
- Veterinärrechtliche Angelegenheiten (Tierpässe, Vieh- und Fleischbeschau).

Sonstige Angelegenheiten

- Berufsschulen und landwirtschaftliches Schulwesen
- Gewässeraufsicht und Gewässerschutz
- Mitwirkung in den Bereichen Pflanzenschutz, Tierzuchtförderung, Forstrecht, Grundverkehr, Kulturflächenschutz, Agrarische Operationen
- Denkmalschutz
- Naturschutz
- Mitwirkung im Interesse der Finanzbehörden (Personenstands- und Betriebsaufnahmen)
- Mitwirkung bei gerichtlichen Verfahren.

5. Tätigkeiten der Gemeinde

Bereits mit der Gemeindegesetzgebung vor 130 Jahren wurden den Gemeinden Österreichs so weitreichende Kompetenzen übertragen wie sonst in keinem anderen Land Europas. Naturgemäß entwickelten sich die Selbstverwaltungsinitiativen der Kommunen unterschiedlich, und auch der allgemeine Fortschritt in Wirtschaft, Technik, Lebensstandard und Kultur hat immer wieder neue Aufgaben gebracht. Die Gemeinden haben zur sozialwirtschaftlichen Entfaltung unseres Gemeinwesens den allergrößten Beitrag geleistet.

Der kommunale Aufgabenbereich ist außerordentlich groß. Er umfaßt Schulbau und -erhaltung, Straßenbau und -erhaltung, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Müllbeseitigung, Krankenanstalten, Fürsorge, Dorf- und Stadterneuerung, örtliche Raumplanung, Fremdenverkehr, öffentliche Verkehrsbetriebe, kommunale Sparkassen, Schlachthöfe, Sportanlagen, Bestattungsunternehmen usw. In letzter Zeit sind auch noch Aufgaben des Umweltschutzes hinzugekommen oder ausgeweitet worden.

Die Tätigkeiten der Gemeinde können in vier Bereiche gegliedert werden; sie betreffen allgemeine Bedürfnisse, raumordnende Aufgaben, die Wirtschaftstätigkeit der Gemeinde und den Aufgabenbereich der Finanzierung.

a) Befriedigung allgemeiner Bedürfnisse

Errichtung von Schulbauten. Diese wichtige Aufgabe wird durch bildungspolitische Neuerungen (Beschränkung der Klassenschülerzahlen, neuntes Schuljahr) zu einer großen Last der Kommunen, insbesondere wegen der auftretenden Finanzierungsprobleme.

Gewährleistung der Krankenversorgung. In vielen Ländern sind Gemeinden die Spitalerhalter, zum Großteil sogar – nach landesgesetzlicher Bestimmung – im eigenen Wirkungsbereich. Spitalerhaltende Gemeinden sind mitunter wegen der Unwirtschaftlichkeit kleiner Krankenanstalten hoch verschuldet.

Straßenbau und Straßenerhaltung. Österreichische Gemeinden haben den größten Teil der Straßen gebaut und erhalten mehr als zwei Drittel aller Verkehrsflächen des Staates. Erfordernisse der Modernisierung (Verbreiterung, Verlängerung, Asphaltierung) ließen die Aufgaben der Gemeinden auf diesem Sektor sprunghaft ansteigen.

Einrichtung polizeilicher Dienste. Nach den gesetzlichen Bestimmungen hat die Gemeinde sicherheitspolizeiliche Aufgaben durchzuführen und den innergemeindlichen Verkehr zu regeln. In den letzten Jahren sind Verkehrsplanungsmaßnahmen überdies zu einem wichtigen Bestandteil der örtlichen Raumplanung geworden. Die Sicherstellung jederzeit erreichbarer ärztlicher Hilfe verlangt von den Gemeinden große organisatorische und finanzielle Belastungen. Der Gemeinde obliegt die Sorge für eine entsprechend leistungsfähig ausgerüstete (Freiwillige) Feuerwehr.

Örtliche Baupolizei. Der Bürgermeister erteilt die baupolizeiliche Baubewilligung. Im Falle genehmigungspflichtiger Gewerbebetriebe nimmt die Gemeinde Einfluß auf die Standortwahl von Gewerbe- und Industrieanlagen.

Maßnahmen des Umweltschutzes. Die Gemeinde erläßt Verbote und Gebote zum Schutz von Wasser, Luft, Sauberkeit, Stadtbild und vor Lärm. Maßnahmen des Umweltschutzes sind heute auch ein Hauptbestandteil raumordnerischer Überlegungen, die von der Gemeinde

sowohl zweckdienliche Information der Bevölkerung als auch Vorbildwirkung bei ihren eigenen Tätigkeiten erfordern.

Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser. Bei der Wasserversorgung stehen (bzw. standen) viele Gemeinden vor besonders schwierigen Aufgaben, die auf Dauer nur durch zentrale Wasserversorgungsanlagen gelöst werden können. Langfristige Planung und das Erfordernis eines gebietsmäßigen Wasserschutzes erfordern kommunale Zusammenarbeit (Bildung von Wasserversorgungsverbänden).

Anlage und Erhaltung einer Kanalisation. Die Gemeinden haben für Anlage und Erhaltung eines Abwassernetzes - in Verbindung mit einer Kläranlage - zu sorgen. Aus technischen und wirtschaftlichen Gründen ist auch hier der Zusammenschluß von Gemeinden zu Abwasserverbänden zweckmäßig geworden.

b) örtliche Raumplanung

Artikel 118 der Bundesverfassung bezeichnet die örtliche Raumplanung als Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde. Damit obliegt **der Gemeinde** die konkrete und rechtsverbindliche Entscheidung darüber, wie Grund und Boden auf ihrem Gebiet² genutzt wird.

Die Gemeinde trifft diese Entscheidungen in Form von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen. Durch den Flächenwidmungsplan wird festgelegt, welche Flächen der Gemeinde Bauland, Grünland (Freiflächen) oder Verkehrsflächen sein sollen; innerhalb des Baulandes ist zu bestimmen, welche Teile des Gemeindegebietes für die wesentlichen raumwirksamen Funktionen der Gemeindebevölkerung, also für »Wohnen«, »Arbeiten«, »Bildung«, »Erholung« und weitere Funktionen vorgesehen und gesichert werden sollen.

Eine wichtige Begleitmaßnahme zur Durchsetzung der Flächenwidmung bzw. zur Vermeidung von Härtefällen, die daraus entstehen können, ist eine aktive Bodenvorratspolitik der Gemeinde.

Der Bebauungsplan ist die zweite, feinere Stufe der örtlichen Raumplanung. Er ist aus dem Flächenwidmungsplan zu entwickeln und muß der Widmung der einzelnen Grundstücke entsprechen. Er bildet die Grundlage für die Bewilligung von Grundteilungen, Bauvorhaben und für Erschließungsmaßnahmen der Gemeinde.

Auf die planliche Festlegung der zulässigen Nutzung von Grund und Boden folgt der Ausbau der technischen Infrastruktur, der ebenfalls von der Gemeinde durchzuführen ist. Als ein Mindestanforderung gilt hierbei der Bau von Gemeindestraßen und die Anlage von Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen.

Ganz generell sind mit dem Übergang von der Ordnungsfunktion zur Leistungsfunktion die Gemeinden selbst aktiv in der Ausgestaltung des Lebensraumes tätig:

- + Für den **Wohnbau** sorgen Gemeinden durch eigene Bautätigkeit, die Bereitstellung von Grundstücken und durch weitere Förderungsmaßnahmen.

² Bund und Länder können solche Festlegungen nur für bestimmte Teilflächen und unter bestimmten Voraussetzungen treffen.

- + Für die **wirtschaftliche Entwicklung** sorgen die Gemeinden durch Bereitstellung von Grundstücken und zum Teil durch Förderungsmaßnahmen.
- + **Öffentliche Einrichtungen** verschiedener Art werden von den Gemeinden teils selbst geschaffen, teils gefördert. Es sind dies Bauten für die Jugend, für die Erwachsenenbildung, für das Gesundheits- und Fürsorgewesen (Krankenanstalten und Altersheime). Die Gemeinden sind vielfach gezwungen, die Errichtung von öffentlichen Bauten des Bundes und des Landes durch die Bereitstellung von Grundstücken oder durch Vorfinanzierung zu unterstützen.
- + **öffentlicher Nahverkehr** ist mit eine Aufgabe der größeren Stadtgemeinden, welche mit eigenen Verkehrsbetrieben (Autobus, Straßenbahn) beträchtliche Transportleistungen erbringen.
- + Auf dem Gebiet der **Ver- und Entsorgung** kommen die Gemeinden neben der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung für die Müllbeseitigung sowie in vielen Fällen auch für die Energieversorgung (durch Strom, Gas oder Fernwärme) auf. Gemeinden betreiben Einrichtungen wie Märkte und Schlachthöfe.
- + Für die **Erholung** sorgen die Gemeinden durch Schaffung von Sport- und Spielplätzen, öffentlichen Grünanlagen, Bädern und sonstigen Freiflächen.
- + Zum **Schutz des Ortsbildes** erbringen viele Gemeinden zusätzliche Leistungen zu den Maßnahmen des Denkmalschutzes.

c) Kommunale Wirtschaft

Als *selbständiger Wirtschaftskörper* betreibt die Gemeinde ihre Aufgaben entweder durch eigene wirtschaftliche Unternehmungen (vor allem gemeinnütziger Natur) oder durch Schaffung von öffentlichen Einrichtungen, oder aber durch die Förderung gemeindefremder Unternehmungen und Einrichtungen. Die Gemeinde kann weiters echte privatwirtschaftliche Tätigkeit ausüben, die rein wirtschaftlich ausgerichtet ist und der Erhaltung oder Vermehrung des Gemeindevermögens gilt. Der Gemeinde stehen privatrechtliche Mittel in demselben Maß zu, wie sie jeder juristischen Person zustehen.

Wie alle Gebietskörperschaften machen auch die Gemeinden von dem ihnen verfassungsmäßig zustehenden Recht auf wirtschaftliche Tätigkeit Gebrauch. Die moderne Gemeinde betätigt sich als Unternehmer. Sie betreibt neben den Infrastruktureinrichtungen i.w.S. auch Fremdenverkehrsbetriebe, Nahrungsmittel- und Getränkeherstellungsindustrien, chem. Industrien, Holzverarbeitungsbetriebe, Unternehmen des Bau- und Baunebengewerbes, Landwirtschaftsbetriebe, Schlachthäuser, Kühl- und Lagerhäuser, Kellereien, Seilbahnen und Reisebüros u.a.m.. Gefördert werden diese Aktivitäten ganz besonders durch das in der Novelle 1962 zum Bundesverfassungsgesetz eindeutig geklärte Subsidiaritätsprinzip³, das für den ganzen eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde gültig ist.

Die Frage, inwieweit sich der Staat und die ihm eingegliederten Gebietskörperschaften erwerbswirtschaftlich betätigen dürfen oder sollen, bildet freilich ein Kernproblem demokratischer Gemeindepolitik. Als Schranke für die kommunale Privatwirtschaft ergibt sich, daß die Gemeinde grundsätzlich nur solche Unternehmen und Einrichtungen betreibt, die nicht zweckmäßiger durch Private betrieben werden können. Die Gemeinde hat jedoch dem Staat und anderen Gebietskörperschaften gegenüber die gleichen Ansprüche wie Private gegenüber der Gemeinde.

³ Dem Aufbau des sozialwirtschaftlichen Gemeinwesens in Österreich entspricht es, daß die Erfüllung aller Aufgaben, die die kleinste Teilgemeinschaft besorgen kann - in unserem Fall die Gemeinde - ihr von den größeren Körperschaften in eigener Selbstverantwortung überlassen bleibt.

d) Finanzierung der Gemeindeaufgaben

Das Ziel der österreichischen Finanzverfassung (nach dem Grundsatzgesetz von 1948) ist die Übereinstimmung zwischen den den Gebietskörperschaften auferlegten Aufgaben und den ihnen dafür zustehenden Mitteln. Dabei gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie der Gleichwertigkeit der Aufgaben. Im Prinzip haben die Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden den gleichen Wert.

Eigene Steuerrechte und das freie Verfügungsrecht über öffentliche Mittel gehören zu den Grundrechten der Gemeinden. Sicherung und Teilung dieser Grundrechte zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften erfolgen im Geist eines echten Föderalismus und Dezentralismus; diese staatspolitischen Kategorien sind in Österreich besonders geschätzt und im Finanzverfassungsgesetz 1948 niedergelegt. Auf dieser Basis wird durch einfaches Gesetz der Finanzausgleich beschlossen. Er hat den Zweck, die Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden mit den erforderlichen Mitteln auszustatten. Diese werden im Wesentlichen durch die Einhebung von Steuern und Abgaben beschafft und entweder im Ganzen oder in Form von Anteilen an die Gebietskörperschaften verteilt. Je nach angewendetem System handelt es sich um eine *Abgabenteilung* oder um eine *verbundene Steuerwirtschaft*.

Die Einnahmen der Gemeinden bestehen aus Gemeindeabgaben, aus den Ertragsanteilen an gemeinschaftlichen Abgaben, aus den Bedarfszuweisungen und aus den Finanzausgleichszuweisungen des Bundes. Diese Einnahmequellen werden direkt durch die Bestimmungen des jeweils gültigen Finanzausgleichsgesetzes festgelegt.

Zu den Gemeindeabgaben zählen als wichtigste Einnahmequellen die Grundsteuer, die Gewerbesteuer nach Ertrag und Kapital, die Kommunalabgabe sowie die „Nachfolgesteuer“ nach Abschaffung der Getränkesteuer durch den Europäischen Gerichtshof. Verteilung und Zusammensetzung der Ertragsanteile an gemeinschaftlichen Bundesabgaben werden nach dem sogenannten *vertikalen Finanzausgleich* und nach dem *abgestuften Bevölkerungsschlüssel* durchgeführt. Die Verteilung der Bedarfszuweisungsmittel auf die Gemeinden wird von den Ländern vorgenommen; sie bilden einen Teil der Ertragsanteile der Gemeinden. Die Finanzausgleichszuweisungen des Bundes, die im Finanzausgleichsgesetz geregelt werden, bestehen aus den Zahlungen des Bundes an Gemeinden mit Salinenbetrieben bzw. mit Bundesbahnbetriebsstätten und an Theater erhaltende Gemeinden.

Nach dem Finanzausgleichsgesetz⁴ stehen Bund, Ländern und Gemeinden folgende (stark gerundeten) Anteile aus Steuerquellen zu („Oberverteilung“):

Steuerquelle	Bund	Länder	Gemeinden
Einkommenssteuer	49	27	24
Lohnsteuer	63	21	16
Kapitalertragssteuer I	20	13	67
Kapitalertragssteuer II	47	30	23
Umsatzsteuer	70	19	11
Bier, Schaumwein, Branntwein	37	35	28
Abgabe alkoholischer Getränke	40	30	30
Mineralölsteuer	89	8	3
Grunderwerb, Bodenwertabgabe	4		96

⁴ Da in dieser Zusammenstellung das Problem des Finanzausgleichs nicht aktualisiert werden konnte, sei verwiesen auf die Beiträge zu diesem Thema in der Publikationsreihe des Österreichischen Bauernbundes IdK, Nr. 5/2000

Die *Unterverteilung* der Ertragsanteile der Gemeinden erfolgt länderweise in einem komplizierten System, welches sich aus Aufkommenskriterien (z.B. Einkommenssteuer), Volkszahl (z.B. Umsatzsteuer), Verbrauchszahlen (z.B. Biersteuer) und einem abgestuften Bevölkerungsschlüssel zusammensetzt. Das letztere Kriterium wird gebildet, indem die Einwohnerzahl einer Gemeinde mit einem von der Gemeindegröße abhängigen Faktor vervielfältigt wird:

Gemeindegrößenklasse	Faktor 1967	Faktor 1989
bis 1.000 Einwohner	1 1/6	
1.001 bis 10.000 Einwohner	1 1/3	1 1/3
10.001 bis 20.000 Einwohner	1 2/3	1 2/3
20.001 bis 50.000 Einwohner	2	2
50.001 und mehr Einwohner	2 1/3	2 1/3

Anmerkung: Die 1.000-Einwohner-Grenze besteht seit dem FAG 1989 nicht mehr.

Ziel der Gemeinden ist es, Kontinuität und Stabilität ihrer Einnahmen zu erreichen, d.h. sowohl ihre Abgabenhöhe als auch ihre Ausgabenhöhe zu stärken. Dies ist im Rahmen eines „Steuerverbundes“, welcher alle Gebietskörperschaften an ertragreichen Steuern beteiligt, eher schwierig zu erreichen.

Der große Finanzbedarf der Gemeinden von heute kann nur noch durch eine gezielte Verschuldungspolitik gedeckt werden. Die Verschuldung erscheint insbesondere dann legitim, wenn Finanzierungsprobleme einer wachsenden Gemeinde zu lösen sind. Andererseits soll die Verschuldung von Gemeinden nicht unkontrolliert ansteigen, denn was von der Gemeinde an Verschuldung verkraftet werden kann, hängt vor allem von den laufenden Einnahmen ab - und damit maßgeblich von den Zahlungen aus dem Finanzausgleich.

e) Gemeinde und Umweltschutz

Begriff und Problemstellung:

Störungen der Umwelt sind heute weltweit festzustellen. Besonders betroffen sind hoch industrialisierte Gebiete, aber auch verstärkte Regionen. Unter Umweltschutz wird im allgemeinen die Gesamtheit aller Maßnahmen verstanden, die der Erhaltung des ökologischen Gleichgewichtes dienen. Das bedeutet einerseits die Beseitigung von bereits eingetretenen Umweltschäden, andererseits aber auch die Vorsorge gegen weitere Beeinträchtigungen der Umwelt. Schließlich sollten auch Verbesserungen der Umwelt miteinbezogen werden, die über die bloße Behebung bereits entstandener Schäden hinausgehen.

Im Besonderen werden folgende Aufgaben dem Bereich des Umweltschutzes zugezählt:

1. Reinhaltung des Wassers (Wasseraufbereitung, Wasserleitung, Ausbau der Kanalisation, Kläranlagen);
2. Reinhaltung der Luft (Staubfilteranlagen, Abgasbeseitigung und -reduktion);
3. Beseitigung fester Rückstände (Müllabfuhr und -beseitigung, Abfallverwertung, Sondermüllbehandlung) ;
4. Lärmbekämpfung (Schaffung und Pflege von Grünanlagen und Lärmschutzgürteln, Maßnahmen zur Lärmdämpfung bei Betrieben und Baustellen) ;
5. Landschafts- und Naturschutz (Erhaltung der Erholungs- und Wohnlandschaft durch Landschafts- und Ortsplanung, Errichtung von Naturparks) ;

6. Bodenerhaltung (Düngung, Almwirtschaft) ;
7. Strahlenschutz.

In allen diesen Aufgabenbereichen kommt öffentlichen Körperschaften eine besondere Bedeutung zu, deren Rolle sich in drei Gruppen zusammenfassen läßt:

- a) Erlaß von Vorschriften, Standards, Geboten oder Verboten und die Erstellung von Planungen bzw. Planungsgrundlagen; ebenso die Kontrolle der Einhaltung der ergangenen Vorschriften, gesetzten Standards usw.
- b) Förderung von Umweltschutzmaßnahmen des privaten Sektors (Haushalte und Industrie) durch Kreditbegünstigungen, Steuervorteile, Subventionen.
- c) Errichtung und Betrieb von Anlagen, die zur Verbesserung der Umwelt beitragen, vor allem auf den Gebieten der Reinhaltung von Wasser und Luft, Beseitigung fester Rückstände.

Sowohl aus dem Sachthema des Umweltschutzes als auch aus den Aufgaben, die dem öffentlichen Sektor bei dessen Bewältigung zukommen, läßt sich die eminente Bedeutung ableiten, die dabei den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden zufällt.

Umweltschutzmaßnahmen im Gemeindebereich

Da Wohnen, Arbeiten und Erholen sich stets an konkreten Orten abspielen, wird die überragende Bedeutung zur Erhaltung der Lebensbedingungen (bzw. ihrer Verbesserung) den Gemeinden zukommen. Entsprechend der Klassifizierung von Maßnahmen in Umweltvorschriften, Förderungsmaßnahmen und Errichtung von Umweltschutzanlagen ist generell folgender Aufgabenkatalog der Gemeinden gegeben.

- *Vorschriften und Standards*

Die Vorschriften im Bereich der Wasserwirtschaft beginnen beim Anschlußzwang an Wasserleitung und Kanalisation für Haushalte innerhalb des Ortsgebietes. Dies ist praktisch in allen Orten der Fall, wo derartige Anlagen vorhanden sind. Für die industriellen Abwässer können Standards gesetzt werden, oder es können (in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden) Emissionssteuern eingeführt werden.

Bezüglich der Luftverschmutzung bestehen Gemeindeaufgaben in der Festsetzung und Überwachung von maximalen Immissionskonzentrationen. Die Messung von Immissionen wird an kritischen Stellen mit unterschiedlicher Regelmäßigkeit durchgeführt. Weiters können Emissionsstandards für Industrie und Hausbrand gesetzt werden. Für eine Setzung dieser Standards auf Gemeindeebene spricht, daß unterschiedliche lokale Verhältnisse (Immission, Lage, Klima) besser berücksichtigt werden können.

Weitreichende Konsequenzen für mehrere Aspekte der Umweltschädigung haben Raumplanung und Bauordnung. Für die Luftverschmutzung ist die Trennung in Industrie-, Wohn- und Verkehrsgebiete entscheidend. Auch für die Lärmbekämpfung gehen davon entscheidende Impulse aus. Das Gleiche gilt für die Flächenwidmung für Parkanlagen, Grünzonen und Grüngürtel.

Auch für die Müllabfuhr ist in der Regel ein Anschlußzwang vorgesehen, was eine kostensparende Durchführung ermöglicht, unabhängig davon, ob die Gemeinde oder ein privater Unternehmer damit beauftragt ist. Ebenso bestehen Verbote „wilder“ Deponierung von Ab-

fällen bzw. Vorschriften zur Errichtung und zum Betrieb von Deponien (Grundwasserschutz) und Verbrennungsanlagen (Luftreinhaltung).



- *Förderung von Maßnahmen des privaten Sektors*

Diese Förderung kann entweder in Form direkter Zuschüsse zum Bau und/oder Betrieb umweltverbessernder Anlagen oder durch Gewährung von Steuernachlässen für Unternehmungen und Haushalte erfolgen. Hier handelt es sich z.B. um betriebseigene Abwasser- oder Abgasreinigungsanlagen. Dafür gewährte Zuschüsse erstrecken sich in der Regel auf die Errichtung derartiger Anlagen, da die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Unternehmens durch solche Investitionen stark beeinträchtigt werden kann, nicht jedoch auf den laufenden Betrieb.

Bei Privathaushalten sind gewisse Förderungen für Bauten mit höherer Wärme- und Schallisolierung, mit zentralen Heizungsanlagen u. dgl. möglich. Aber auch die Subventionierung öffentlicher Verkehrsmittel ist als Beitrag zum Umweltschutz zu werten, da dadurch der umweltstörende Individualverkehr reduziert wird. Förderungsmaßnahmen auf dem Gebiet der Forschung werden wohl nur für große Gemeinden in Frage kommen, doch ist die Erteilung von Aufträgen für Gutachten zur Ermittlung der gegenwärtigen Umweltsituation, zur Erstellung von Standards und zur Ausarbeitung von Vorschlägen konkreter Maßnahmen auch für Gemeinden mittlerer Größenordnung erforderlich.

- *Unmittelbare Gemeindemaßnahmen*

Darunter sind jene Umweltaktivitäten zu verstehen, bei denen die Gemeinden selbst tätig werden, also nicht allein durch Verbote, Gebote oder Anreize die Handlungen anderer beeinflussen. Der überwiegende Teil der Gemeindeausgaben im Bereich des Umweltschutzes betrifft solche unmittelbare Gemeindemaßnahmen.

Hier sind vor allem die Wasserversorgung (Erschließung von Quellen, Grundwasseraufbereitung, Wasserspeicherung, Wasserleitung) und die Wasserentsorgung (Kanalisation, Kläranlagen) hervorzuheben, wobei sowohl die ursprünglichen Investitionen als auch der laufende Betrieb hohe Kosten verursachen.

Die Bedeutung des Ausbaus des Straßennetzes (Umfahrungen, Verbreiterung, neuerdings auch Rückbauten) für den Umweltschutz wird oft unterschätzt. Als unbestritten gilt, daß die dabei erzielte Trennung von Wohn- und Verkehrsgebieten die Lärm- und Abgasbelastung wesentlich verringert. Dies wird auch durch die dadurch ermöglichte flüssigere Abwicklung des Verkehrs erzielt. Dem letzten Aspekt wirkt allerdings entgegen, daß es durch die verbesserten Fahrmöglichkeiten freilich auch zu einer größeren Verkehrserregung kommt.

Schließlich ist noch die Abfuhr fester Rückstände eine wichtige Gemeindeaufgabe, insbesondere des Hausmülls (Sammlung, Transport, Beseitigung). Hier wie in der Wasserwirtschaft kommt es häufig zur Zusammenarbeit kleinerer Gemeinden (Transport und Deponie), aber auch größerer (z.B. Müllverbrennung), da der Einsatz optimaler Verfahren, also solcher mit geringsten Durchschnittskosten, manchmal technisch begründete Minimalgrößen verlangt. Die Beseitigung von Sondermüll wie Altöl, Schleifmittel, Chemikalien etc. wird wegen der besonders aufwendigen Anlagen die Leistungskraft der meisten Gemeinden übersteigen, sodaß hier regionale oder gesamtstaatliche Lösungen wohl zweckmäßiger sind.

Einen Beitrag zur Verbesserung der Umweltqualität leisten (größere) Gemeinden durch Errichtung und Betrieb von Fernheizwerken. Hier wirken zwei positive Effekte: Einmal wird in den Heizbetrieben eine höhere Effizienz erzielt (Energieeinsparung), zum anderen ist die Umweltbeeinträchtigung je Energieeinheit geringer.

f) Kooperation der Gemeinden

Die österreichische Verfassung geht zwar davon aus, daß jede Gemeinde in der Lage ist, ihre Aufgaben zu erfüllen. Doch nicht jede Gemeinde ist - durch welche Umstände auch immer - auch wirklich imstande, diese Aufgaben tatsächlich zu besorgen.

Nach den vier Funktionen ist die Gemeinde nicht allein Verwaltungs- oder Wirtschaftskörper, sondern ein lebendiges Sozialgebilde mit einer Fülle von Beziehungen, Interessen und Aufgaben. Darum gehört Kooperation im Inneren mit zu ihrem Wesen, und es sollte ihr deshalb Kooperation nach außen gleichfalls nicht schwerfallen. Kooperation ist nach der Rechtsordnung, in die die Gemeinde eingebettet ist, vorgegeben; Gemeinden dürfen sich nach Artikel 116 a des B-VG i.d.F. von 1984 freiwillig zusammenschließen.

Als unterste Stufe der Gebietskörperschaften bildet die Gemeinde in mehrfacher Hinsicht einen Mosaikstein eines größeren Ganzen. Sie muß mit Institutionen und mit Privaten zusammenarbeiten, und hiebei sind gemeinsame Interessen und Ziele gewissermaßen die strukturellen Grundlagen für Kooperationen.

Grundsätzlich sind zwei Typen von Kooperationen zu unterscheiden:

- a) Die föderalistische Kooperation; sie beruht auf der Grundlage eigenen Entschlusses bei Wahrung der Selbständigkeit.
- b) Die oktroyierte (auferlegte) Kooperation; sie kann in bestimmten Zusammenhängen zwangsweise vorgesehen werden.

In beiden Fällen muß als Wesensmerkmal die Mitwirkung der Gemeinden als partikularistisch existierende Einheiten gegeben sein.

Grundsätzlich sollte Kooperation aus freier Selbstbestimmung heraus zustandekommen.⁵ Die Besorgung kommunaler Aufgaben erfordert jedoch die volle Leistungskraft einer Gemeinde. So kann es notwendig werden, die Position schwächerer Gemeinden im Verbund mit anderen Kommunen zu verbessern. Dies kann in verschiedenen Formen geschehen, die je nach dem Zweck von Kooperationen (Interessenabstimmung, Interessenvertretung oder gemeinschaftliche Besorgung von Aufgaben) differenziert gewählt werden können. Folgende Formen der Kooperation sind denkbar:

- Formlose Absprache
- Interessenabstimmung
- Interessengemeinschaft
- Verein von Gemeinden
- Verwaltungsgemeinschaft
- Zivilrechtliche Gesellschaft
- Gemeindeverband.

⁵ Ralf Unkart spricht von der "Freiheit (der Gemeinden), eine Kooperation einzugehen".

Wenn Kooperation aus fehlender Leistungskraft gesucht wird, sind bestimmte dieser Organisationsformen - so etwa der „Gemeindeverband“ - zum Schutz schwächerer Kommunen besser geeignet. Erfahrungsgemäß ist aber gerade für Gemeinden mit geringerer Leistungskraft die Kooperation mit ihren Nachbarn zumeist von Vorteil.

Der oktroyierte Typus der Kooperation ist nur in Form des Gemeindeverbandes möglich. Die Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungsbereichs müssen dabei schwerge-
wichtig bei der (jeweiligen) Gemeinde verbleiben.

Kooperation wird stets im Spannungsfeld zwischen angestrebter Eigenständigkeit und notwendiger Zusammenarbeit liegen. Selbstverwaltung und Kooperation sind aber Ebenen des demokratischen Systems, und somit ist Zusammenarbeit auch ein Akt der Solidarität.

6. Hauptelemente der österreichischen Gemeindestruktur

a) Überlegungen zur Grundausrüstung

Verschiedene Institutionen bzw. Experten haben sich mit der Frage der Ausstattung einer Gemeinde mit Dienstleistungseinrichtungen befaßt mit dem Ziel, eine Grundausrüstung zu definieren, welche das Gemeinwesen einer Kommune braucht. Eine solche Festlegung kann jedoch nicht allgemeingültig sein, sondern hängt von vielen Begleitumständen ab, wie z.B. von der demographischen Struktur, der räumlichen Lage und der Wirtschaftskraft der Gemeinde.

Als Grundausrüstung einer Gemeinde kann das Vorhandensein folgender Einrichtungen gelten:

Einrichtung	erforderliche Mindesteinwohnerzahl
1. Gemeindeamt	-
2. Postamt	2.500
3. Volksschule (4-klassig)	1.500
4. Pfarrkirche (regelmäßiger Gottesdienst)	2.000
5. Praktischer Arzt	2.500
6. Geldinstitut (mit täglichem Kassenverkehr)	3.500
7. Fleischhauerei	2.000
8. Kaufgeschäft	3.000 bis 4.000
9. Landwirtschaftliche Genossenschaft	-
10. Veranstaltungsraum	-

Die Anforderungen an eine nach diesem Katalog *vollausgestattete* Gemeinde können also nur erfüllt werden, wenn diese eine Mindesteinwohnerzahl zwischen 1.500 und 2.000 Personen hat und der Hauptort der Gemeinde wenigstens etwa 500 Einwohner zählt. Höherrangige Einrichtungen können nur bei entsprechend mehr Einwohnern eingerichtet werden oder wirtschaftlich bestehen; folgende Beispiele seien angeführt:

Gendarmerieposten	4.000
Zahnarzt oder Dentist	4.000
Elektro- und Wasserleitungsinstallateur	4.000
Kaufhaus	6.000

b) Grundsätze der österreichischen Gemeindereform

Die *Schaffung gesunder und lebensfähiger Gemeinden* - Hauptziel jahrzehntelanger Bemühungen um die Gemeindereform in Österreich - ist ein vielschichtiges Problem. Patentlösungen gibt es nicht. Dennoch gibt es Kriterien für eine Neuordnung der Gemeindestruktur, deren Gültigkeit unbestritten ist. Aus Expertengutachten und amtlichen Untersuchungen der Länder ging folgender Katalog von Grundsätzen hervor:

1. **Der Mensch, der Gemeindebürger, steht im Mittelpunkt** jeder Gemeindepolitik. Jede Änderung der Gemeindestruktur soll den im betreffenden Gebiet lebenden Bewohnern Vorteile bringen.

2. **Jede Gemeinde benötigt eine Mindestausstattung an zentralörtlichen Einrichtungen und Dienstleistungen.** Ohne einen Ort mit *Mittelpunktfunktion* läßt sich eine lebendige kommunale Gemeinschaft nur schwer aufrechterhalten. Es ist notwendig, Gemeinden so groß zu machen, daß ein („vollzentraler“) Hauptort bestehen und weiterentwickelt werden kann.
3. **Ein kommunales Gemeinwesen benötigt eine Mindestbevölkerung.** Der fiskalische Hintergrund der 1000-Einwohnergrenze ist als Kriterium unzureichend, da Dienste und Einrichtungen, vor allem eine vollausgestattete Grundschule erst ab der doppelten Einwohnerzahl zufriedenstellend organisiert werden können.
4. **Die Hebung der Wirtschaftskraft der Gemeinde bestimmt ihre Bedeutung als „Mittelpunkt der Lebensinteressen“ für ihre Bevölkerung.** Die Wirtschaftskraft ist die eigentliche Grundlage für die Versorgung der Gemeinde, ihre Bedeutung als Steuerempfänger und ihre Tätigkeit als öffentlicher Auftraggeber.
5. **Jede Gemeinde benötigt eine zweckmäßige Verkehrserschließung im Inneren und eine Verkehrsanbindung nach außen.** Sie sind Voraussetzungen für die regionale und staatliche Integration von Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur der Gemeinde.
6. **Eine leistungsfähige Verwaltung der Gemeinde wird an ihren Kosten gemessen.** Eine entsprechende Bevölkerungszahl ist demnach erforderlich, um die administrative Versorgung effizient einzurichten.
7. **Die Gemeinde ist ein historisch und soziologisch gewachsenes Gemeinwesen.** Maßnahmen zur Ordnung der Gemeindestruktur (bzw. zu deren Veränderung) müssen stets auf die „örtliche Verbundenheit“ der Gesellschaft Rücksicht nehmen, um lokale Differenzen hintanzuhalten. Eine kluge Verortung gesetzter Dienste für Verwaltung, Bildung und Kultur dient letztlich auch der Förderung eines positiven Gemeinschaftsgefühls in der Gemeinde.
8. **Jede Gemeinde hat wichtige Beziehungen zu größeren Zentren.** Besondere Aufgabe der Gemeindestrukturplanung ist daher eine sinnvolle Abstufung des inneren Gefüges der Gemeinde nach einer Ordnungshierarchie aller Funktionen.
9. **Die Landwirtschaft bildet einen Hauptwirtschaftszweig der Gemeinden,** auch wenn die Zahl der landwirtschaftlichen Bevölkerung im Schwinden begriffen ist. Weil dieser Wirtschaftszweig das Fundament des Staatsganzen sichert, bedarf es heute neben der Sicherung der Produktionsgrundlagen mehr denn je auch eines Grundkonsenses zwischen den Gesellschaftsgruppen in der Gemeinde, der Leistungen und Erfordernisse des Primären Sektors dauerhaft festigt.
10. **Die Gemeinde ordnet den Lebensraum ihrer Bürger.** Um der Raumplanungskompetenz der Gemeinden Genüge zu tun, müssen sie im Zusammenwirken aller drei Gebietskörperschaften gleichberechtigt agieren können. Ein Konsens über die Grundstruktur der Umweltbedingungen für die Menschen ist prinzipiell auf kommunaler Ebene anzustreben.

7. Neuerungen nach dem Beitritt Österreichs zur EU

1995 trat Österreich der Europäischen Union bei. Die Gemeinden haben mit dem EU-Beitritt Österreichs Mitsprachemöglichkeiten auf europäischer Ebene erhalten. So hat nach den Bestimmungen des Artikels 23c Absatz 4 B-VG die Ernennung von drei Mitgliedern und drei Stellvertretern des Ausschusses der Regionen aufgrund eines Vorschlags des Österreichischen Städtebundes und des Österreichischen Gemeindebundes zu erfolgen. Der Österreichische Gemeindebund stellt zufolge einer Vereinbarung mit dem Österreichischen Städtebund 1998 ein Mitglied und zwei Stellvertreter im Ausschuß der Regionen.

Der Ausschuß der Regionen setzt sich aus 222 Mitgliedern und der gleichen Anzahl von Stellvertretern zusammen. Österreich steht das Recht zu, insgesamt 12 Mitglieder und ebenso viele Ersatzmitglieder in diesen Ausschuß zu entsenden.

Der Ausschuß der Regionen ist ein Hilfsorgan im Rahmen der Europäischen Union und hat die Aufgabe, sowohl die Kommission als auch den Rat zu beraten, dies im Hinblick auf die im EG-Vertrag vorgesehenen Materien mit obligatorischer Anhörung. Der Österreichische Gemeindebund hat sich auf dieser Ebene stets für eine Stärkung des Ausschusses der Regionen und für eine Erweiterung seiner Kompetenzen eingesetzt.

Die ursprünglich von der obligatorischen Anhörung erfaßten Materien

- Jugend
- Bildung
- Gesundheitswesen
- Transeuropäische Netze
- Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt

wurde im Vertrag von Amsterdam im wesentlichen um folgende Bereiche erweitert:

- Beschäftigung (Artikel 4 und 5 EGV)
- Sozialfragen (Artikel 118 Absatz 2 und 3 EGV)
- Umwelt (Artikel 130s Absatz 1-3 EGV)
- Sozialfonds (Artikel 125 EGV)
- Verkehr (Artikel 75 EGV)

Ferner kann der Ausschuß der Regionen vom Rat oder von der Kommission um eine Stellungnahme gebeten werden, sofern eines der beiden Organe dies für Zweckmäßig erachtet. Mit dem Vertrag von Amsterdam kann der Ausschuß nun auch vom Europäischen Parlament gehört werden. Der Österreichische Gemeindebund hat darüber hinaus in den Regierungskonferenzen stets eine weitgehende organisatorische Selbständigkeit des Ausschusses und ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof insbesondere zur Wahrung des Prinzips der Subsidiarität gefordert.

Die bisher acht Fachkommissionen wurden für die neue Periode zum Teil neu strukturiert und auf sieben reduziert. Ebenfalls reduziert wurden die Sitzungen der Fachkommissionen, ihre Mitgliederzahl jedoch erhöht. Dadurch erhöhte sich auch die Zahl der Fachkommissionen, in denen der Österreichische Gemeindebund vertreten ist, von drei auf fünf.

8. Anhang

a) Aufgabenkatalog

Allgemeine Verwaltung

Gemeindevertretung

Allgemeine Beziehungen zu anderen Gebietskörperschaften und Verbänden

Verfassungs- und Präsidualangelegenheiten

Organisationsangelegenheiten

Wohnungsangelegenheiten

Personalangelegenheiten

Presseangelegenheiten

Hilfsdienste

Rechnungsprüfung

Statistische Angelegenheiten

Personenstandsangelegenheiten

Einwohnerangelegenheiten

Wahlangelegenheiten

Allgemeine Bezirksverwaltungsangelegenheiten einschließlich bestimmter Gemeindeangelegenheiten

Öffentliche Ordnung und Sicherheit

Straßenverkehrspolizeiliche Angelegenheiten und örtliche Sicherheitspolizei

Marktpolizeiliche Angelegenheiten

Lebensmittelpolizeiliche Angelegenheiten

Wald- und flurpolizeiliche Angelegenheiten

Baupolizeiliche Angelegenheiten

Feuerpolizeiliche Angelegenheiten

Sanitätspolizeiliche Angelegenheiten

Veterinärpolizeiliche Angelegenheiten

Schulwesen

Pflichtschulangelegenheiten
 Angelegenheiten der berufsbildenden Pflichtschulen
 Angelegenheiten der Studienförderung
 Hochschulangelegenheiten
 Schulaufsichtsangelegenheiten
 Angelegenheiten der berufsbildenden mittleren Schulen und der allgemeinbildenden und berufsbildenden höheren Schulen

Kulturwesen

Wissenschaftsförderung
 Kunstförderung
 Volksbildung
 Gemeinschaftspflege
 Allgemeine Heimatpflege
 Errichtung, Führung oder Subventionierung eines Museums
 Führung einer Stadtbibliothek
 Archivangelegenheiten

Fürsorgewesen und Jugendhilfe

Allgemeine Angelegenheiten der Erwachsenenfürsorge
 Offene Erwachsenenfürsorge
 Geschlossene Erwachsenenfürsorge
 Sonstige Wohlfahrts- und Fürsorgemaßnahmen
 Führung eines Altersheimes
 Obdachlosenfürsorge
 Allgemeine Angelegenheiten der Jugendfürsorge
 Offene Jugendfürsorge
 Geschlossene Jugendfürsorge
 Führung von Kinderkrippen, Kindergärten und Horten
 Betreuung zerebralgeschädigter Jugendlicher

Gesundheitswesen und körperliche Ertüchtigung

Allgemeine Angelegenheiten der Gesundheitsbehörde
 Jugendgesundheitsfürsorge
 Mutterberatung
 Führung eines Gemeindekrankenhauses und Leistung von Krankenanstaltsbeiträgen
 Tbc-Fürsorge
 Führung einer Klimauntersuchungsstelle
 Allgemeine Angelegenheiten der körperlichen Ertüchtigung
 Förderung der körperlichen Ertüchtigung
 Einrichtungen für die körperliche Ertüchtigung

Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen

Bauwirtschaftsangelegenheiten
 Planungsangelegenheiten
 Förderung des Wohnungsbaues und des Altwohnhausbestandes
 Vermessungsangelegenheiten
 Hochbauangelegenheiten
 Tiefbauangelegenheiten

Öffentliche Einrichtungen und Wirtschaftsförderung

Allgemeine Verwaltung der öffentlichen Einrichtungen
 Öffentliche Straßenbeleuchtung und Straßenreinigung
 Abwasserbeseitigung und Betrieb öffentlicher Bedürfnisanstalten
 Öffentliche Müllabfuhr
 Feuerwehrangelegenheiten
 Friedhofsangelegenheiten
 Schlachthof
 Messe- und Marktangelegenheiten
 Öffentliche Bäder
 Stadtgärtnerei und öffentliche Anlagen
 Veranstaltungsangelegenheiten
 Betrieb und Verwaltung öffentlicher Küchen
 Betrieb eines Wirtschaftshofes und zentrale Einkaufsstelle
 Betrieb einer Zentralwäscherei
 Förderung der Land- und Forstwirtschaft
 Förderung der gewerblichen Wirtschaft
 Förderung des Fremdenverkehrs

Wirtschaftliche Unternehmen und Beteiligungen

Versorgung der Gemeinde mit Wasser
 Versorgung der Gemeinde mit Gas und Fernwärme
 Versorgung der Gemeinde mit öffentlichen Verkehrsmitteln und Strom
 Betrieb eines Tank- und Handelshafens
 Führung eines Bestattungsunternehmens
 Beteiligungen

Finanz- und Vermögensverwaltung

Finanzrechtliche und finanzwirtschaftliche Grundsatzangelegenheiten
 Haushaltsangelegenheiten
 Kapital-, Vermögens- und Schuldenverwaltung einschließlich Darlehensangelegenheiten
 Kassenangelegenheiten
 Steuerangelegenheiten
 Liegenschaftsverwaltung
 Verwaltung der Fürsorgeeinrichtung „Krankenfürsorge für die Gemeindebeamten“

b) Wichtige Institutionen in Österreich

1. Österreichischer Gemeindebund
Johannesgasse 15
1010 Wien
2. Österreichischer Städtebund
Rathaus
1010 Wien
3. Niederösterreichische Gemeindeverwaltungsschule und Kommunalakademie
Herrengasse 11-13
1010 Wien
4. Kommunalwissenschaftliches Dokumentationszentrum
Mariahilfer Straße 136
1150 Wien