

"Diktat der leeren Kassen – kommunale Grundversorgung vor dem Ende?"

1. Kommunale Selbstverwaltung wurzelt bekanntlich in genossenschaftlichen Vorstellungen einer lebendigen Solidarität der Bürgerinnen und Bürger auf lokaler Ebene, dh im räumlichen Nahe- und Nachbarschaftsverhältnis.
Juristisch gesprochen: ein Personenverband mit Rechtspersönlichkeit zur Verwaltung des eigenen Vermögens nach Maßgabe der politischen Gesetze (§§ 26 und 27 ABGB).
2. In der Revolution von 1848/49 sprengten die Bürger die Fesseln der Grundherrschaft und der feudalen Abhängigkeiten. Art. I des „Provisorischen Gemeindegesetzes 1849“ proklamierte pathetisch:
„Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde“.
Das „Gemeindewohl“ ruhe auf 5 Säulen:
 - a) Wahl der Gemeindevertreter,
 - b) Entscheidung über die Aufnahme neuer Mitglieder in den Gemeindeverband,
 - c) selbstständige Verwaltung der eigenen Angelegenheiten,
 - d) Veröffentlichung des Haushalts,
 - e) Öffentlichkeit der Verhandlungen.
3. In Art V. Reichsgemeindegesetz 1862 ist die kommunale Autonomie definiert:
„Der selbstständige Wirkungskreis“, in welchem die Gemeinde nach „freier Selbstbestimmung anordnen und verfügen kann, umfasst alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann.“
4. Was gehörte vor 150 Jahren zur Grundversorgung der Bürger?
 - a) „Die freie Verwaltung ihres Vermögens und ihrer auf den Gemeindeverband sich beziehenden Angelegenheiten;
 - b) die Sorge für die Sicherheit der Person und des Eigenthums;
 - c) die Sorge für die Erhaltung der Gemeindestraßen, Wege, Plätze, Brücken sowie für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf Straßen und Gewässern und die Fluren-Polizei;
 - d) die Lebensmittel-Polizei und die Überwachung des Marktverkehrs, inbes. die Aufsicht auf Maß und Gewicht;
 - e) die Gesundheits-Polizei;
 - f) die Gesinde- und Arbeiter-Polizei und Handhabung der Dienstboten Ordnung,
 - g) die Sittlichkeits-Polizei,
 - h) das Armenwesen und die Sorge für die Gemeinde-Wohlthätigkeitsanstalten;
 - i) die Bau- und Feuer-Polizei, die Handhabung der Bauordnung und die Ertheilung der polizeilichen Baubewilligungen“;
 - j) die „Sorge für die Errichtung, Erhaltung und Dotierung“ der Volksschulen.
 - k) „der Vergleichsversuch zwischen streitenden Parteien durch aus der Gemeinde gewählte Vertrauensmänner;
 - l) „ die Vornahme freiwilliger Feilbietungen beweglicher Sachen.“

5. Art. VII ordnete an, dass „Gemeinden, welche die Mittel zur Erfüllung der ihnen aus dem übertragenen Wirkungskreise erwachsenen Verpflichtungen nicht besitzen, sind, für so lange als dies der Fall ist, zu diesem Behufe mit anderen zu einer gemeinschaftlichen Geschäftsführung im Wege eines Landesgesetzes zu vereinigen.“

6. Ein Blick in Art. 116 B-VG zeigt, dass sich wenig geändert hat:

(1) Jedes Land gliedert sich in Gemeinden. Die **Gemeinde** ist Gebietskörperschaft mit dem Recht auf Selbstverwaltung und zugleich Verwaltungssprengel. Jedes Grundstück muss zu einer **Gemeinde** gehören.

(2) 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.

Artikel 118. (1) Der Wirkungsbereich der Gemeinde ist ein eigener und ein vom Bund oder vom Land übertragener.

(2) Der eigene Wirkungsbereich umfasst neben den im Art.116 Abs.2 angeführten Angelegenheiten alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der **Gemeinde** verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden. Die Gesetze haben derartige Angelegenheiten ausdrücklich als solche des eigenen Wirkungsbereiches der **Gemeinde** zu bezeichnen.

(3) Der **Gemeinde** sind zur Besorgung im eigenen Wirkungsbereich die behördlichen Aufgaben insbesondere in folgenden Angelegenheiten gewährleistet:

1. Bestellung der Gemeindeorgane unbeschadet der Zuständigkeit überörtlicher Wahlbehörden; Regelung der inneren Einrichtungen zur Besorgung der Gemeindeaufgaben;
2. Bestellung der Gemeindebediensteten und Ausübung der Diensthoheit unbeschadet der Zuständigkeit überörtlicher Disziplinar-, Qualifikations- und Prüfungskommissionen;
3. örtliche Sicherheitspolizei (Art. 15 Abs.2), örtliche Veranstaltungspolizei;
4. Verwaltung der Verkehrsflächen der Gemeinde, örtliche Straßenpolizei;
5. Flurschutzpolizei;
6. örtliche Marktpolizei;
7. örtliche Gesundheitspolizei, insbesondere auch auf dem Gebiet des Hilfs- und Rettungswesens sowie des Leichen- und Bestattungswesens;
8. Sittlichkeitspolizei;
9. örtliche Baupolizei, soweit sie nicht bundeseigene Gebäude, die öffentlichen Zwecken dienen (Art.15 Abs. 5) zum Gegenstand hat; örtliche Feuerpolizei; örtliche Raumplanung;
10. öffentliche Einrichtungen zur außergerichtlichen Vermittlung von Streitigkeiten;
11. freiwillige Feilbietungen beweglicher Sachen.

7. Das Reichsgemeindegesetz 1862 stand bekanntlich am Anfang der demokratischen Umgestaltung der Habsburgermonarchie. Es schuf das Modell der Einheitsgemeinde auf Basis territorialer Bindung der Einwohner. Agrarische Produktionsbedingungen in dörflichen Siedlungen bestimmten die Lebensverhältnisse nahezu der gesamten Bevölkerung. Die durchschnittliche Lebenserwartung lag unter 25 Jahre, 80 Prozent der Einwohner kamen während ihres Lebens über einen Umkreis von 30 km rund um ihren Geburtsort nicht hinaus. Die Verwaltungsstrukturen waren dafür maßgeschneidert.

8. Am Beginn des 21. Jahrhunderts haben sich die Aufgaben der Kommunen im Zeichen des Übergangs von der Industriegesellschaft zur weltweit vernetzten „Knowledge Economy“ dramatisch gewandelt. Die Instrumente zur Steuerung

der Mobilität, der wirtschaftlichen Entwicklung, der Gesundheitsvorsorge, der Betreuung der Alten und Gebrechlichen sind gleich geblieben, selbst die Schulsprengel haben sich als Anachronismus schlechthin noch erhalten.

9. Obwohl mehr als zwei Drittel der Einwohner intensive Bezugspunkte zu mehreren Gemeinden haben (als Tagespendler, am Wochenende das städtische Umland bevölkern, in Nachbarorten die Schule besuchen etc), knüpfen fast alle Rechte und Pflichten am Hauptwohnsitz als fiktivem Zentrum der Lebensinteressen an. Aus Gründen des Finanzausgleichs kämpfen Kommunen mit nahezu allen erlaubten und unerlaubten Mitteln um die Gunst der Erstanmeldung. Sie überbieten sich geradezu mit Vergünstigungen, Zuschüssen und Anreizen. Lehrlinge und Studenten erhalten Beihilfen, Häuslbauer voll erschlossene Baugründe und die Wohnbauförderung bar ausbezahlt.
10. Je wohlhabender eine Gemeinde, desto bunter die Vielfalt an Leistungen: Monumentale Prachtbauten, wie Rathäuser, städtische Theater, Konzerthallen, Bibliotheken, Museen, Parks, Schlachthäuser, Markthallen, Hospitäler und Friedhöfe waren gegen Ende des 19. Jahrhunderts Symbole des Bürgerstolzes, Sparkassen und kommunale Betriebe Formen der Wirtschaftsförderung, heute sind es Einkaufszentren, Hallenbäder, Musikschulen, Sportanlagen, Feuerwehrhäuser, Seniorenheime und zersiedelte Landstriche.

Die Schlüsselfrage:

Soll der Staat in Gestalt der Städte und Gemeinden bestimmte öffentliche Güter und kommunale Infrastruktur zu günstigen Bedingungen jedermann/frau unmittelbar bereit stellen oder nur eine Garantiefunktion übernehmen?

1. Da die gesamte staatliche Verwaltung an das Legalitätsprinzip in Art. 18 B-VG gebunden ist, hat sich eine hoheitliche Erbringung als extrem bürokratisch und damit auch ineffizient erwiesen. Niemand käme auf die Idee, Opernkarten über Bezugsscheine zu vergeben und darüber ein Bescheidverfahren durchzuführen, um auf diese Weise die Gleichbehandlung zu sichern.
2. „New Public Management“ zeigt, wie bestimmte Leistungen am besten kundenfreundlich und kostengünstig erstellt werden können. Staatliche Agenturen bestimmen Regeln und Standards, Kommunen schreiben aus und gewähren Beihilfen, wenn sich keine Anbieter finden. Der Bürger hat die Wahl, ob er Gebrauch macht oder nicht - er wird weder zugeteilt noch eingewiesen.
3. Monopole aller Art sind Betrug am Steuerzahler, bilden das Einfallstor für Korruption und schädigen die Volkswirtschaft im Kern. Überhöhte Gebühren zur Querfinanzierung unrentabler Betriebe, wie Bauhöfe, Müllverbrennungsanlagen, EVUs und Flucht in die Privatwirtschaftsverwaltung zur Schwächung der Kontrolle sind das Krebsübel schlechthin. Moderne Kommunalpolitik stärkt die Autonomie und Wahlfreiheit in Richtung „aktive Bürgergesellschaft“. Mündige BürgerInnen werden zwischen kommunalen Betrieben, Non-Profit-Organisationen und Gewerbetreibenden die richtige Wahl zu treffen wissen.

Faire Rahmenbedingungen ohne Wettbewerbsverzerrungen sind dafür die entscheidende Voraussetzung.

Willkommen in Absurdistan - Das österreichische Arbeitsrecht als Jobkiller -

Durch Abbau der Fehl- und Überregulierung sowie von Wettbewerbs-beschränkungen könnten allein im Bereich der Gesundheitsförderung, der haushaltsnahen Dienstleistungen und des Sozialwesens über 100.000 Arbeitsplätze und über 10.000 neue Unternehmen geschaffen und die Schattenwirtschaft eingebremst werden. Das sind keine Fantasien, sondern durch Fakten belegbare Chancen. Allein in der Pflege und in den Basisdiensten wird die illegale Beschäftigung auf 75.000 "Touristinnen" ohne Bewilligung geschätzt, Nachfrage wäre also vorhanden.

Dürfen haushaltsnahe Dienstleistungen, wie Heimhilfe, Kinder-, Altenbetreuung, ambulante Versorgung und Pflegehilfe nicht selbstständig oder im Dienstverhältnis zu Klienten ausgeübt werden, weil landesrechtlichen Vorschriften dies unter Strafe stellen (§ 17 Wiener Heimhilfegesetz), wenn ein Einsatz durch Personalleasing oder über Vermittlung von Pooldiensten ausgeschlossen ist, dann darf sich niemand über Schwarzarbeit wundern. Angehörige sind natürlich geneigt, auf illegale Beschäftigung von In- und Ausländerinnen auszuweichen. Da helfen weder dramatische Warnungen vor dem "Pflegenotstand", die Umschulung Arbeitsloser oder, eine Etage höher, EU-Gipfel zur Sicherung der "long term care". Wenn gewisse, für die Altenpflege und ambulante Versorgung zuständige Landessozialreferenten nicht wollen, nützt das alles nichts.

Als der Verfassungsgerichtshof 1992 die Zuständigkeit der Länder feststellte, gingen die Arbeitsmarktexperten davon aus, dass sehr rasch entsprechende Berufsbilder geschaffen werden. Erst 2004 konnten sich Bund und Länder auf abgestimmte Ausbildungen in acht Sozialbetreuungsberufen einigen. Obwohl der EuGH mehrfach entschieden hat, dass die nationalen Gesetzgeber verpflichtet seien, für jeden qualifizierten Beruf eine selbständige Ausübung zu gestatten, sehen die Sozialreferenten dazu keine Veranlassung. Kärnten hat jüngst einen Gesetzesentwurf vorgestellt, der neue Arbeits- und Beschäftigungsverbote bringt: "Der Beruf des Heimhelfers darf nur im Rahmen einer Einrichtung ausgeübt werden, deren Rechtsträger der Verantwortung des Berufes entsprechende Qualitätssicherungsmaßnahmen vornimmt. Eine freiberufliche Ausübung der Tätigkeit als Heimhelfer ist nicht zulässig." (§ 4). Eine sorgfältige Ausbildung und verpflichtende Kontrollen durch Hausarzt, diplomierte Krankenpflegekräfte, Angehörige, Sachwalter oder Sozialarbeiter sollten bei einer Tätigkeit, die Hauswirtschaft und eine gewisse Basisversorgung umfasst, wohl reichen.

Anachronistische "Landesgewerbe"

In Wirklichkeit geht es um Erwerbsbeschränkungen in Form von Vorbehaltsrechten für Angehörige bestimmter Berufsgruppen. Wenn in allen Gesundheitsberufen selbstständige Tätigkeit nur "freiberuflich", d. h. höchstpersönlich, zulässig ist, dann sind zukunftsweisende Formen der Zusammenarbeit, interdisziplinäre Kooperation, Vernetzung sowie In- und Outsourcing, ausgeschlossen. Gemeinsame Gesellschaften von Freiberuflern mit gewerblichen Unternehmen sind ebenso untersagt wie Arbeitskräfteüberlassung. Obwohl weltweit mehr als ein Drittel der von Zeitarbeitsfirmen Beschäftigten im Feld der Gesundheit tätig ist, wurde hier zu Lande nur ein kleiner Spalt geöffnet. Eine international übliche Ausweitung wird von Gewerkschaften und Berufsverbänden bekämpft. Man fürchtet um den Verlust von "Planstellen" in öffentlicher Trägerschaft.

Die Barrieren sind durch zersplitterte Zuständigkeiten in der Berufsaus- und Weiterbildung verfassungsrechtlich verfestigt. In der föderalistischen Schweiz liegt seit 1998 die ausschließliche Kompetenz beim Bund. Die Republik Österreich wurde zwar EU-Mitglied - aber es gibt weiterhin den Anachronismus so genannter "Landesgewerbe". Nicht nur im Sozialbereich: Von der Landwirtschaft über Sport und Kultur bis zum Veranstaltungswesen und Naturschutz sind die Länder neben der Regelung des Berufszugangs auch für die Ausbildung zuständig. Mitglieder von Berufsfeuerwehren können zwar nach Bochum oder Leeds wechseln, nicht aber von Linz nach Kapfenberg.

Die wichtigste Aufgabe des Staates sei, "das natürliche Recht eines jeden Menschen, sich durch seine Hände Arbeit, Nahrung und Erwerb zu verschaffen", zu schützen, schrieb 1835 der Hofkammer-Referent Anton von Krauss-Elislago zum Entwurf eines Gewerbe-Gesetzes. Kompetenzgerangel, Standesdünkel, diffuse Ängste und ideologische Vorbehalte haben die Verwirklichung dieses Grundrechts bisher verhindert.

(DER STANDARD, Print-Ausgabe, 13.2.2006)