

Universitäts- und Landesbibliothek Tirol

Autonomie und Centralismus in der Gemeinde

Benz, Robert von

Innsbruck, 1895

Vortheile der autonomen Verwaltung

Vortheile der autonomen Verwaltung.

1. Die von der Gemeinde gewählten Functionäre geniessen mehr Vertrauen als staatlich bestellte Organe. Den besten Beweis für das Vertrauen bildet schon die Wahl selbst; sie bringen dasselbe bei dem Amtsantritte mit, während der staatliche Beamte zwar mit einem durch die Stellung bedingten Ansehen ausgestattet ist, aber die Sympathien der Bevölkerung sich erst erwerben muss. Die gewählten Gemeinde-Functionäre sind den Gemeindeangehörigen bekannt, sind gewöhnlich in der Gemeinde angesehene Leute, welche schon länger in derselben ansässig sind und die localen Verhältnisse genau kennen, daher auch vom ersten Anfange an ihre Verfügungen und die von ihnen geleiteten Unternehmungen mehr Zutrauen unter den Mitbürgern geniessen. Die gewählten Gemeinde-Functionäre sind keine Berufsbeamten, die, wie das Vorurtheil glaubt, durch andauernde einseitige Berufsthätigkeit dem Bureaokratismus verfallen sind; sie haben somit noch einen freien unbefangenen Ueberblick über die mannigfaltigen Verhältnisse im Leben und Haushalte der Gemeinde. Sie kennen die nothwendigsten Bedürfnisse der Gemeinde, deren Mitbürger sie sind, aus eigener Erfahrung und werden den geradesten Weg einschlagen, um diesen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, allerdings vielleicht auch ohne auf die minutiöse Beobachtung der Gesetzes-Paragraphe Rücksicht zu nehmen. In der mit der Beschlussfassung betrauten Körperschaft (Gemeinde-Ausschuss) sitzen die Vertreter der verschiedensten Bevölkerungsklassen, Berufskreise; jeder Gemeindeangehörige hat somit Aussicht, dass im Rahmen der der Gemeinde zugewiesenen Aufgabe, seine Interessen vertreten und bei genügender Majorität auch zur Geltung gebracht werden. Die mit der Executive betrauten Gemeinde-Vertreter haben sodann die Beschlüsse der Legislative auszuführen und werden sich auch in jenen Angelegenheiten, wo ihnen ein gewisser Spielraum gegeben ist, von den Intentionen des Gemeinde-Ausschusses leiten lassen und sich auf diese Körperschaft stützen, aus der sie die Function erhalten haben und in deren Hände sie dieselbe jederzeit wieder zurückgeben können. Ueber die gewählten Vertreter und deren Handlungen sitzt so zu sagen jeder Mitbürger

zu Gericht; er entscheidet über ihre Unparteilichkeit und ihre Tüchtigkeit selbst, er zieht sie gewissermassen zur Verantwortung, ehe er behufs ihrer Wiederwahl ihnen seine Stimme gibt. Ganz anders stehen die Dinge beim ernannten staatlichen Beamten. Wenngleich derselbe im geordneten Staatswesen auch für seine Handlungen verantwortlich ist, so kann ihn doch nicht der Gemeindeangehörige zur Verantwortung ziehen. Die Achtung, die der Gemeindeangehörige dem ernannten staatlichen Beamten anfangs entgegen bringt, gründet sich mehr auf die Macht desselben oder auf die Furcht vor den Zwangsmitteln und der Gewalt, mit der derselbe ausgestattet ist; es tritt daher der Gemeindeangehörige dem staatlichen Beamten wenigstens solange ihm dieser fremd ist, nicht mit jener Offenheit und Zuneigung gegenüber, wie dem aus der Mitte seiner Mitbürger gewählten Functionäre. Dieses Zutrauen dürfte sich jedoch auch bei einer gewählten Gemeinde-Vertretung in dem Masse vermindern, als dieselbe vom staatlichen Beamtenorganismus abhängig und beeinflusst ist. Eine Ueberordnung eines autonomen Verwaltungskörpers höherer Ordnung, der auch aus frei gewählten Mitgliedern besteht, kann jedoch das Zutrauen zu der Gemeinde-Vertretung nicht schmälern, da in diesem Falle die Controle nicht von einem Einzelnen (verantwortlichen Vorstand einer Behörde), sondern von einem Collegium geübt wird, dessen Zusammensetzung aus ebenfalls von der Gunst der Bevölkerung getragenen, erfahrenen Männern verbürgt, dass die Interessen und Wünsche der Gemeindeangehörigen ausgiebiger berücksichtigt werden.

2. So wie die einzelnen Gemeindeangehörigen, stehen auch die von ihnen gewählten und für sie im Gemeinde-Ausschusse beschliessenden Vertreter den localen Interessen am nächsten. Sie wissen besser, was dem Einzelnen und der Gesamtheit noth thut, als der staatlich ernannte Beamte, dem die Verhältnisse nicht so bekannt sind und der an der Lösung localer Fragen nicht selbst interessiert ist. Der staatlich ernannte Beamte wird mehr nach allgemeinen Normen, nach ihm ertheilten Weisungen, nach dem Brauch der Behörden, „dem Schimmel“ vorzugehen gezwungen oder wenigstens gewöhnt sein. Die gewählten Gemeinde-Vertretungen und ein analog Zusammengesetzter übergeordneter autonomer Verwaltungskörper wird gewiss mehr Verständnis für die localen Bedürfnisse

haben, specielle Fragen, Wünsche, Forderungen der Bevölkerung besser würdigen, leichter auf ihre Berechtigung prüfen können, als der einseitige Berufsbeamte. Das eingehendere Verständniss, das persönliche Interesse für diese Verhältnisse wird schliesslich auch zu einer gründlicheren Behandlung derselben führen.

3. Eine Gemeinde-Vertretung, die erkannt hat, wo es noththut und darüber im Klaren ist, was sie in Angriff nehmen und wie sie die Angelegenheiten durchführen will, wird gerade, weil sie die localen Verhältnisse besser kennt, als etwa fremde in diese Gemeinde versetzte Berufsbeamte, auch besser beurtheilen können, wie sich dies am billigsten durchführen lässt; sie wird es auch deshalb am billigsten durchführen, weil jedes einzelne Mitglied der gewählten Gemeinde-Vertretung an der billigsten Ausführung interessiert ist und gegenüber seinen Wählern dafür verantwortlich erscheint. Ferner sind die Functionen der gewählten Gemeinde-Vertreter fast durchaus Ehrenämter und meist nur mit dem Ersatze der baren Auslagen verbunden; dadurch schon ist die Verwaltung der autonomen Behörden eine wesentlich billigere als bei den besoldeten Berufsbeamten auch bei sparsamstem Staatshaushalt und kärglicher Beamtenbesoldung. Gerade solche Verwaltungs-Angelegenheiten, welche etwas Geschäftsgeist und practische Veranlagung erfordern, wie Unterhandlungen wegen Strassenanlagen, Grundüberlassungen, Verwaltung von Armen- und kleineren Krankenanstalten, Aufnahme von Darlehen u. s. w., können durch autonome Behörden den localen Verhältnissen entsprechender und billiger erfolgen, als unter dem schwerfälligeren, jedem geschäftsmässigen Unternehmen entfremdeten Berufsbeamten.

4. Es gibt im Gemeindehaushalt eine Menge von verschiedenartigen Fragen, deren Lösung die aus den verschiedensten Berufskreisen und mit den mannigfaltigsten Erfahrungen ausgestatteten durch Wahl zu Gemeinde-Functionären Berufenen besser als Berufsbeamte lösen werden, weil die Arbeitstheilung bei der autonomen Verwaltung in der Weise vor sich gehen kann, dass die einzelnen Gemeinde-Vertreter je nach ihren Erfahrungen und den Kenntnissen ihres Berufes zu bestimmten Geschäften, bei deren Behandlung ihnen ihre Erfahrung besonders zu gute kommt, verwendet werden können. Bei der gleichmässigen Ausbildung und der mehr oder weniger gleich-

förmigen Arbeit der Berufsbeamten wäre eine derartige Auswahl viel schwerer. Wenn auch nicht alle Gemeinde-Vertreter gleich tüchtig sein werden, so werden sich jedenfalls die Verwendbareren, tüchtigeren bald bemerkbar machen. Der Umstand, dass tüchtige Kräfte aus der Bevölkerung selbst zu localen Verwaltungsaufgaben herangezogen werden, verbürgt bessere Resultate, billigste Ausführung und erhöhtes Vertrauen in die Verwaltungs-Massnahmen.

5. Die Thätigkeit der autonomen Gemeinde-Vertretung ist sowohl die einer Legislative, d. h. einer normgebenden Körperschaft, als die der Executive, d. h. der Ausführung der selbstgegebenen und schon bestehenden Normen; sie ist daher auch eine Administration im engeren Sinne. In dieser doppelten Thätigkeit liegt ein bedeutend erziehliches, ich möchte sagen volkspädagogisches Element. Die localen Fragen, welche die Gemeinde zu lösen hat, sind den privaten Fragen am nächsten stehend und mit privaten Angelegenheiten auf's engste verknüpft.

Bei geringster Bildungsstufe ist zunächst das Interesse für die eigenen Angelegenheiten ausschliessend; je höher die Culturstufe ist, je mehr der Blick des Einzelnen sich erweitert, desto mehr tritt der Einzelne auch den Fragen näher, welche ihn nicht nur speciell, sondern auch seine Mitbürger betreffen. Wenn der einzelne Gemeindeangehörige auch noch nicht allgemeine Fragen der Staatspolitik zu lösen vermag, so kann er doch schon die seiner engeren Heimat, der ihm bekannten Verhältnisse beantworten. So wird der erste Schritt gemacht, damit die Bevölkerung zur Lösung der Fragen ihrer weiteren Heimat, ihres Landes und des Staatsganzen befähigt werde. Dies ist aber von grosser Wichtigkeit, wenn die constitutionelle Organisation sich bewähren und segenbringend wirken soll. Heute steht ja nicht der Staat dem Volke gegenüber als etwas fremdes, ihm übergeordnetes; sondern es ist jeder Einzelne, sei es als Wähler oder als Gewählter berufen in Gemeinde-, Landes- und Reichsvertretung an der Gesetzgebung und Verwaltung mitzuwirken. Die Ansicht des beschränkten Unterthanenverständes ist ja längst überwunden. Der Einzelne muss, auch wenn er nicht selbst als gewählter Vertreter an der öffentlichen Administration mitwirkt, dieselbe verstehen; er muss beurtheilen können, ob die bestehenden Normen zweckmässig sind, ob sie sich bewähren, was an ihnen noch zu bessern wäre, er muss die Thätig-

keit der Executive unbefangen controlieren können, er muss einsehen lernen, dass die bestehenden Behörden nicht gegen ihn, sondern für ihn und für alle, für das Wohl des Einzelnen und des Ganzen bestehen.

Dadurch, dass sich die Executive und die mit derselben sich beschäftigenden Berufskreise der Bevölkerung beziehungsweise ihren Vertretern in Gemeinde und Land, in Kammern und Genossenschaften dieser und jener Berufs- und Interessenkreise näher treten, sich auf diese stützen, wird die Verwaltungsthätigkeit eine lebendige. Es wird auch der öffentliche Berufsbeamte für seine Thätigkeit erzogen, es wird sein Blick erweitert, es wird der blinde Bureaukratismus, die Herrschaft des Schimmels der lebendigen verständnisvollen Verwaltungsthätigkeit weichen müssen. Bei dieser lebendigen Wechselwirkung zwischen der Bevölkerung und den im Interesse derselben arbeitenden Behörden kann allein eine fruchtbringende Thätigkeit der letzteren gefunden werden.

Heute, wo wir seit der allgemeinen Wehrpflicht keine ausserhalb des Volkes stehende Berufskriegerklasse, sondern ein Volksheer haben, heute, wo das Volk selbst seine Vertreter als Geschworene über das „schuldig oder nicht schuldig“ urtheilen lässt, heute, wo das Volk selbst als Wähler oder Gewählter an der Gesetzgebung und Verwaltung theilnehmen soll, muss auch der Einzelne Verständnis oder wenigstens Interesse für alle öffentlichen Fragen haben. Um dies aber zu bekommen muss man beim ABC der öffentlichen Angelegenheiten beginnen, d. h. bei der Verwaltungsthätigkeit der Gemeinde. Das Verständnis und die Mitwirkung an den Landes- und Reichsangelegenheiten ist bedeutend schwerer; sie bildet den weiteren Schritt der öffentlichen Thätigkeit.

6. Nichts ist gefährlicher in der Politik und Verwaltung als Alles in die gleiche Zwangsjacke zu stecken und nach einer und derselben Theorie und Schablone zu behandeln. So wechselvoll die Verhältnisse, so verschieden die Eigenschaften der Bevölkerung, so mannigfaltig die Sitten und Gebräuche, an denen diese krankt, so verschieden ist auch der Fall zu behandeln, zu heilen. Die Autonomie gestattet diese specielle und eigenthümliche Behandlung bestimmter Verhältnisse mehr als der stramme Centralismus, wengleich dieser auch seinerseits gewisse Vortheile bietet.

So eigenartig und mannigfaltig in Oesterreich die Verhältnisse sein mögen, so sehr eignet sich da die Autonomie, die eben Rücksicht kennt und auf diese Eigenartigkeit Rücksicht nimmt. Man kann auf verschiedenen Wegen das gemeinsame Ziel erreichen; man ist auch auf diesem Gebiete oft gezwungen „getrennt zu marschieren“ und kann doch „vereint schlagen“.

In Oesterreich bestehen ausserdem schon verschiedene traditionell autonome Individualitäten und es muss auf diese Rücksicht genommen werden. Es ist daher in Oesterreich eine gesunde Autonomie nicht nur am Platze, sondern es wäre ein einseitiger Centralismus ein verhängnisvoller Irrthum. Im selben Masse ist auch speciell in Oesterreich der Boden für eine Gemeinde-Autonomie; denn sie verfolgt ja nur im Kleinen, was die traditionelle Landes-Autonomie schon längst im Grossen beabsichtigt und bereitet den Boden für eine fruchtbare Thätigkeit der letzteren vor.

7. Durch das Recht, sich selbst Normen zu geben und selbst zu verwalten, wird das Freiheitsgefühl gehoben und unter ihm können sich die privaten Wirtschaften und Unternehmungen besser entfalten, ohne dass das öffentliche Wohl darunter zu leiden hätte. Das Freiheitsgefühl der Völker ist mit einem Bergstrom vergleichbar. Wenn er natürlichen Abfluss findet, wirkt er productiv und segenspendend; findet er den natürlichen Abfluss nicht, so staut er sich und bahnt sich schliesslich gewaltsam den Weg. Die Autonomie kann gewissermassen dazu dienen, den Wünschen nach Freiheit entgegen zu kommen und so zu sagen einen natürlichen Abfluss des überschüssigen Freiheitsgefühles zu schaffen. Je mehr aber die Wogen des Socialismus heranstürmen, desto mehr muss diesem Gefühl nach Freiheit Rechnung getragen werden, damit es nicht plötzlich verheerend wirke.

8. Der Kreis der Aufgaben, mit denen sich die Gesetzgebung und Verwaltung zu beschäftigen hat, wird mit zunehmender Cultur ein immer grösserer. Der Staat wird einerseits trotz eines Heeres von Berufsbeamten nicht alle künftigen Verwaltungsaufgaben selbst lösen können, und eignet sich anderseits zu vielen Aufgaben weniger, als die autonomen Körperschaften, bei denen, wie wir schon gesehen haben, eine grössere Auswahl von zu bestimmten Geschäften geeigneten Functionären und eine zweckmässigere

Arbeitstheilung möglich ist. Es muss daher der Staat in dem Masse, als seine Aufgaben wachsen, immer mehr von seinen Geschäften an die autonomen Körperschaften abgeben.

So sprechen die Vertheidiger der Autonomie im Allgemeinen und der Gemeinde-Autonomie speciell; sie gehören vorwiegend den Theoretikern an; während die Praktiker sich weniger für die Gemeinde-Autonomie erwärmen können. Gegner der Gemeinde-Autonomie in dem Sinne, dass sie dieselbe absolut verwerfen würden, wird es heute kaum viele geben. Die Ansichten gehen wohl nur mehr über das Mass der Autonomie auseinander. Wir wollen nun auch möglichst objectiv die Nachtheile der Gemeinde-Autonomie besprechen.

Nachtheile.

1. Der Hauptfehler der gewählten Functionäre der autonomen Gemeinde ist der, dass sie nicht unabhängig genug sind. Sie sind zwar als gewählte Organe ziemlich unabhängig gegenüber den Staatsbehörden (ich meine in solchen Angelegenheiten, in denen sie autonom sind), nicht aber gegenüber den Wählern, denen sie ihr Mandat verdanken. Sie sind vielleicht noch selbständig gegenüber jenen Gemeindemitgliedern, welche im privaten Leben social tiefer gestellt sind und welche auch im privaten Leben von ihnen mehr oder weniger abhängig sind, nicht aber gegenüber den Mitbürgern, welche den gleichen socialen Rang einnehmen und wirtschaftlich gleich mächtig oder sogar mächtiger sind. Sie wollen sich gewöhnlich mit ihresgleichen nicht verfeinden und sind daher gegenüber diesen macht- und energielos. Diejenigen aber, die davon eine Ausnahme machen, halten sich nicht über die erste Wahlperiode hinaus. Es entscheidet daher sehr oft in der autonomen Gemeinde die Macht und das Ansehen des wirtschaftlich und social höher Stehenden gegenüber dem wirtschaftlich und social Schwächeren; in Folge dessen ist Parteilichkeit sehr häufig zu finden. Wenn auch der Berufsbeamte im centralen Organismus nach oben wenig selbständig und unbefangen erscheint, so ist er doch der Bevölkerung gegenüber unabhängig; der gewählte Functionär der autonomen Gemeinde erscheint dagegen nach unten befangen und abhängig.