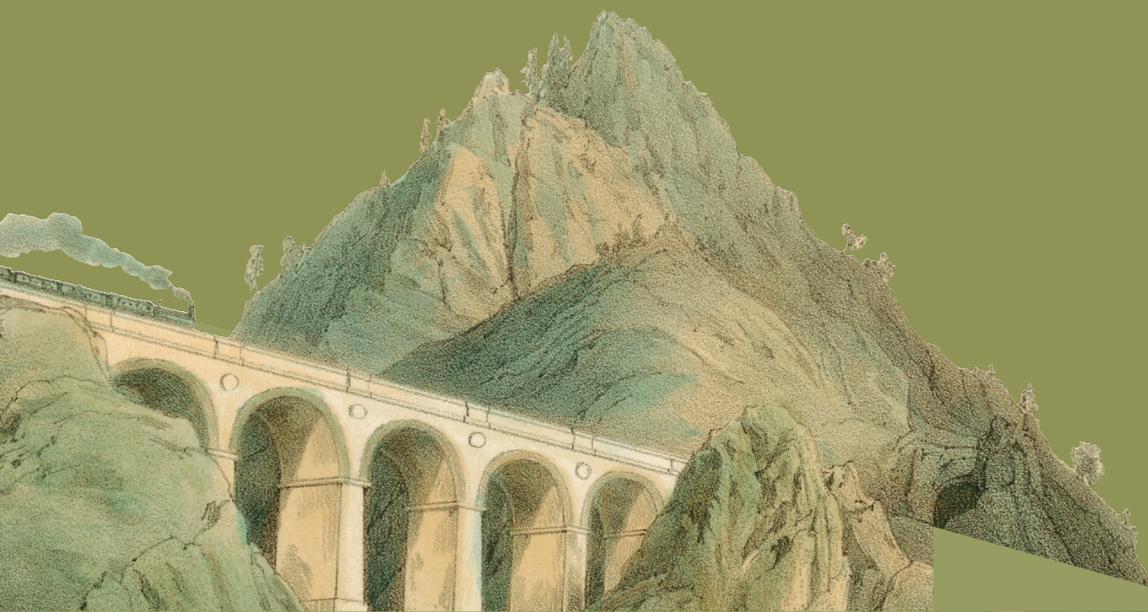


# Niederösterreich im 19. Jahrhundert



## Band 1 **Herrschaft und Wirtschaft** Eine Regionalgeschichte sozialer Macht

Hrsg. Oliver Kühschelm  
Elisabeth Loinig  
Stefan Eminger  
Willibald Rosner

Thomas Buchner, Die Gemeinden. Staatsbildung und kommunale Finanzen 1849–1914. In: Oliver Kühschelm, Elisabeth Loinig, Stefan Eminger u. Willibald Rosner (Hrsg.), Niederösterreich im 19. Jahrhundert, Bd. 1: Herrschaft und Wirtschaft. Eine Regionalgeschichte sozialer Macht (St. Pölten 2021) 231–259; <http://doi.org/10.52035/noil.2021.19jh01.11>

Alle Beiträge vorliegender Publikation mit einem entsprechenden Vermerk haben ein externes Begutachtungsverfahren durchlaufen. Auskunft zum Peer-Review-Verfahren (double blind) unter [doi.org/10.52035/noil.2021.19jh.dok](https://doi.org/10.52035/noil.2021.19jh.dok).

Medieninhaber (Verleger und Herausgeber):

NÖ Institut für Landeskunde  
3109 St. Pölten, Kulturbezirk 4  
Verlagsleitung: Elisabeth Loinig

Land Niederösterreich  
Gruppe Kultur, Wissenschaft und Unterricht  
Abteilung NÖ Landesarchiv und NÖ Landesbibliothek  
NÖ Institut für Landeskunde  
[www.noef.gv.at/landeskunde](http://www.noef.gv.at/landeskunde)

Redaktion und Lektorat: Heidemarie Bachhofer, Tobias E. Hämmerle  
Korrektorat und Register: Claudia Mazanek  
Englisches Korrektorat: John Heath  
Bildredaktion: Heidemarie Bachhofer, Tobias E. Hämmerle  
Bildbearbeitung: Wolfgang Kunerth  
Layout: Martin Spiegelhofer  
Umschlaggestaltung und Farbkonzept: Atelier Renate Stockreiter  
Druck: Gugler GmbH



UW-Nr. 609

Umschlagabbildung: *Viaduct bei Spiess*, kolorierte Tonlithographie von Nicolas-Marie Joseph Chapuy, ca. 1855, Niederösterreichische Landesbibliothek, Topographische Sammlung, 6.985  
Vorsatzblatt: Heinrich Wilhelm Blum von Kempen, Natur und Kunst-Producten-Karte von Oesterreich unter der Enns (Wien 1794), Niederösterreichische Landesbibliothek, Kartensammlung, Cl 200  
Nachsatzblatt: R. A. Schulz, Diöcesan-Karte von Nieder-Oesterreich, nach den kirchlichen Schematismen des Jahres 1865 (Wien 1866), Niederösterreichische Landesbibliothek, Kartensammlung, Al 10

© 2021 NÖ Institut für Landeskunde, St. Pölten  
ISBN 978-3-903127-26-5 (Gesamtpublikation)  
ISBN 978-3-903127-27-2 (Band 1)  
ISBN 978-3-903127-28-9 (Band 2)  
DOI: [doi.org/10.52035/noil.2021.19jh01](https://doi.org/10.52035/noil.2021.19jh01)

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdruckes, der Entnahme von Abbildungen, der Rundfunk- oder Fernsehsendung, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwendung, vorbehalten. Ein Jahr nach Veröffentlichung des gedruckten Buchs wird dieses Werk als Open-Access-Publikation zur Verfügung stehen. Alle Texte inklusive der Grafiken und Tabellen unterliegen der Creative-Commons-Lizenz BY International 4.0 („Namensnennung“), die unter <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> einzusehen ist. Jede andere als die durch diese Lizenz gewährte Verwendung bedarf der vorherigen schriftlichen Genehmigung des Verlages. Ausgenommen vom Anwendungsbereich dieser Lizenz sind Abbildungen. Die Inhaber\*innen der Rechte sind in der Bildunterschrift genannt und diese Rechte werden auch in der elektronischen Veröffentlichung maßgeblich bleiben.



Thomas Buchner

## Die Gemeinden.

### Staatsbildung und kommunale Finanzen 1849–1914

**Abstract:** Der Beitrag untersucht die Bedeutung von Gemeinden für die Durchstaatlichung in der Habsburgermonarchie am Beispiel Niederösterreichs. Die Etablierung der „freien“ Gemeinden 1849 war gleichbedeutend mit der Übernahme staatlicher Aufgaben auf lokaler Ebene. Wie die Analyse der kommunalen Finanzen zeigt, trugen die Kommunen maßgeblich den Ausbau der Infrastruktur (Wasserversorgung, Krankenhäuser etc.) ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts mit. Allerdings konnten die Gemeinden dabei nicht auf zentralstaatliche Finanzmittel zurückgreifen. Dass es dennoch gelang, den steigenden staatlichen Anforderungen gerecht zu werden, lag, abgesehen von der steigenden kommunalen Verschuldung, über weite Strecken daran, dass auf lokaler Ebene Lösungen für Finanzierungsprobleme ausgehandelt werden konnten. Ausgehend davon argumentiert der Beitrag, dass der Aufbau von Staatlichkeit auf lokaler Ebene nicht zuletzt durch die Mobilisierung nichtstaatlicher Ressourcen (z. B. Vereine) ermöglicht wurde.

**Communities. State-Building and Communal Finances 1849–1914.** Using the example of Lower Austria, this chapter examines the importance of municipalities in the move towards state capitalism under the Habsburg Monarchy. The establishment of “free” (semi-autonomous) municipalities in 1849 was tantamount to the assumption of state duties on the local level. As an analysis of municipal finances shows, from the second half of the 19<sup>th</sup> century onwards, municipalities played a decisive role in the expansion of infrastructure (water supply, hospitals, etc.). However, the municipalities were not able to draw on central government funding in this process. That it was nevertheless possible for them to meet the increasing state demands was largely due to the fact that solutions to problems with financing could be negotiated locally. (Another reason was mounting municipal debt.) Taking this issue as its point of departure, this chapter argues that the development of governance on the local level was made possible not least by the mobilization of non-governmental resources in the form of associations, clubs, etc.

**Keywords:** municipalities, communal budgets, local infrastructure

---

[doi.org/10.52035/noil.2021.19jh01.11](https://doi.org/10.52035/noil.2021.19jh01.11)

Veröffentlicht nach externer Begutachtung (doppelblind) / published after external peer review (double blind)

## Einleitung

1849 konstituierte das Provisorische Gemeindegesetz die „freie Gemeinde“ als „Grundfeste“<sup>1</sup> des Staates. Zeitgenossen erhofften sich davon ganz Unterschiedliches: die Stärkung des Bürgertums auf dem Land oder die Entlastung des Staatsäckels. Allerdings befürchtete man auch eine Überforderung, besonders der ländlichen Bevölkerung, mit der neu gewonnenen Verantwortung.

Sowohl Hoffnungen als auch Befürchtungen bezogen sich auf das wesentliche Charakteristikum des Systems der Gemeindeverwaltung: die Definition „öffentlicher Aufgaben“ und deren Delegation an die Gemeinden und ihre gewählten Vertreter. Tatsächlich wurde viel von dem, was zwischen der Mitte des 19. Jahrhunderts und dem Ende der Monarchie an öffentlichen Infrastrukturen errichtet und unterhalten wurde, zwar durch zentralstaatliche Gesetze initiiert, aber durch Gemeinden umgesetzt.

Die Schaffung politischer Gemeinden fügte sich in einen seit der Mitte des 18. Jahrhunderts erkennbaren Prozess, in dem zentralstaatliche Institutionen bemüht waren, auf lokaler Ebene stärkere Kontrolle auszuüben. Die zunehmende Inanspruchnahme von Grundherrschaften oder die Installierung von Kreisämtern sind hier als Beispiele zu nennen.<sup>2</sup> Mit der Einführung dieses in der Forschung, aber auch von Zeitgenossen als „Gemeindeselbstverwaltung“ bezeichneten Systems im Jahr 1849 war nun endgültig – zumindest auf dem Papier – der Staat in rund 1.600 niederösterreichischen Gemeinden kontinuierlich präsent.<sup>3</sup> Im Zentrum dieses Beitrags steht die Frage, wie die Gemeinden zur Ausdehnung und Verdichtung staatlicher Verwaltung in der Habsburgermonarchie beitrugen. Dabei zeigt sich, dass eine ausschließlich vom Zentralstaat ausgehende Perspektive kaum den Kern dieses Prozesses der Durchstaatlichung trifft. Vielmehr lässt sich mit Blick auf die Gemeinden von einem dezentralen Weg zum Aufbau von staatlicher Infrastrukturmacht sprechen. Damit sind institutionelle Möglichkeiten gemeint, in einem bestimmten Territorium Kontrolle auszuüben und die Richtung politischer und administrativer Maßnahmen zu definieren.<sup>4</sup> Obwohl von Zeitgenossen häufig die Unzulänglichkeiten der lokalen

1 So die Formulierungen in den allgemeinen Bestimmungen des Gesetzes. Reichsgesetzblatt (RGLB.) 170/1849, Kaiserliches Patent vom 17. März 1849, womit ein provisorisches Gemeinde-Gesetz erlassen wird, online: <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=18490005&seite=00000203> (21.1.2019).

2 Vgl. den Beitrag von Josef Löffler in diesem Band.

3 Die Zahl der Gemeinden schwankt durch Zusammenlegungen und Trennungen laufend. 1865 listete der erste niederösterreichische Amtskalender 1.586 Ortsgemeinden inkl. Wien auf, 1911 waren es 1.601. Niederösterreichischer Amtskalender für das Jahr 1865 (Wien 1865) 106–402; Niederösterreichischer Amtskalender für das Jahr 1911 (Wien 1911) 363.

4 Hillel SOIFER u. Matthias vom HAU, Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power. In: *Studies in Comparative International Development* 43(2008) 219–230; Daniel ZIBLATT, Why Some Cities Provide More Public Goods than Others: A Subnational Comparison of the Provision of Public Goods in German Cities in 1912. In: *Studies in Comparative International Development* 43(2008) 273–289.

Verwaltungen kritisiert wurden, sollte dies doch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Ausbau von Infrastruktur in der Habsburgermonarchie wesentlich von den Gemeinden (mit-)getragen worden ist.

Diese Perspektive knüpft an eine Reihe jüngerer Forschungsbeiträge an, die Staatsbildung nicht mehr primär aus Sicht zentralstaatlicher Initiativen untersuchen. Viel stärkeres Gewicht wird nunmehr auf Praktiken des Staatsausbaues „vor Ort“ gelegt.<sup>5</sup> Lokale bzw. regionale Akteur\*innen mit je spezifischen Interessen werden damit stärker als bislang in den Blick genommen. Damit wird der Staat zu etwas, das Teil und Produkt von Aushandlungsprozessen ist. Für die Habsburgermonarchie wurden zwar zum Thema der Gemeindefinanzierung eine Reihe von Arbeiten publiziert, die aber nur ansatzweise dieser Perspektive folgen.<sup>6</sup>

Auch für das in diesem Beitrag herangezogene Beispiel der Gemeindefinanzierung liegen für die Habsburgermonarchie wenige Arbeiten vor.<sup>7</sup> Dabei lässt sich die Bedeutung der Gemeinden für die Staatsbildung besonders anhand ihrer Budgets darstellen. Den Ausgangspunkt bildet ein Charakteristikum der Lokalverwaltung des 19. Jahrhunderts: Der habsburgische Zentralstaat delegierte zwar ein umfangreiches Spektrum an Aufgaben an die Gemeinden, die Mittel zu deren Umsetzung aber waren durch diese selbst aufzubringen. Welche Lösungen fanden die Gemeinden zur Deckung des steigenden Finanzbedarfs, auf welche Ressourcen griff man zurück und welche Akteure wurden dabei involviert? Letzten Endes zeigt sich, dass die dezentralen Praktiken der Staatsbildung untrennbar mit der Mobilisierung (lokaler) sozialer Ressourcen verknüpft waren.

### Rahmenbedingungen der Gemeindeverwaltung

„Es fällt uns nicht ein, die Wahrheit des Satzes, daß die Gemeinde die Grundlage des Staates sei, irgendwie angreifen zu wollen; dies ist klar wie der Tag. Aber um eben diesem Bilde treu zu bleiben, paßt das helle Tageslicht nur für Augen, welche an dasselbe gewöhnt wurden. Man denke sich nun aber einen

5 Zur Bedeutung lokaler Gesellschaften für die Staatsbildung vgl. im Überblick LUTZ RAPHAEL, Ländliche Gesellschaften zwischen lokaler Autonomie und nationalstaatlichem Zugriff – eine Einleitung. In: Ruth DÖRNER, Norbert FRANZ u. Christine MAYR (Hrsg.), Lokale Gesellschaften im historischen Vergleich. Europäische Erfahrungen im 19. Jahrhundert = Trierer Historische Forschungen 46 (Trier 2001) 9–24.

6 Immer noch unverzichtbar ist Jiří KLABOUCH, Die Gemeindefinanzierung in Österreich 1848–1918 (Wien 1968).

7 Vgl. exemplarisch Norbert FRANZ, Finanzielle Handlungsmöglichkeiten ausgewählter französischer und luxemburgischer Landgemeinden im 19. Jahrhundert. Methodische Erfahrungen mit der Verbindung mikrogeschichtlicher und vergleichender Ansätze. In: DÖRNER, FRANZ u. MAYR, Lokale Gesellschaften, 289–314; zu Niederösterreich Oliver KÜHSHELM, Bad Vöslau und seine Bürger: 1850–1914 (Bad Vöslau 1996) 153–218.

Menschen, der durch Jahre im finstern Raume gehalten, plötzlich den blendenden Strahlen des Sonnenlichts ausgesetzt wird, so wird man begreifen, daß dieses unter solchen Verhältnissen eher schädlich, als wohlthätig, eher krankmachend als gesundend wirken werde.“<sup>8</sup>

Diese 1869 in der *Österreichischen Zeitschrift für Verwaltung* veröffentlichte Einschätzung eines Experten ist symptomatisch. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sah man die Praxis der Gemeindeverwaltung in Österreich weitgehend kritisch.<sup>9</sup> Die Klage über unausgeglichene rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen sowie zersplitterte Regelungskompetenzen bildete den Grundtenor zahlreicher Beiträge.<sup>10</sup> Dazu kamen prinzipielle Zweifel, ob die Grundlagen einer Selbstverwaltung, vor allem am Land, überhaupt gegeben waren. Insgesamt zeigte sich, dass die „freie Selbstbestimmung“, von der im Gemeindegesetz von 1862 die Rede war, besonders aufgrund finanzieller Zwänge, faktisch sehr beschränkt war.<sup>11</sup>

Anknüpfend an ältere Traditionen<sup>12</sup> hatte das Provisorische Gemeindegesetz von 1849<sup>13</sup> die „freie“ Gemeinde als „Grundfeste“ des Staates etabliert. Die politische Gemeinde wurde als eigenständiges, natürliches Gebilde gefasst, derer sich allerdings der Staat zur Erfüllung gewisser Aufgaben bediente. Gemeinsam mit den Bezirksbehörden sollte sie permanente staatliche Präsenz in Tausenden Orten sicherstellen. Das Provisorische Gemeindegesetz, vom Juristen Josef Redlich 1910 als „eine Art Magna Charta der Gemeinde“<sup>14</sup> bezeichnet, wurde in den 1850ern allerdings teilweise außer Kraft gesetzt.<sup>15</sup> Die Öffentlichkeit der Gemeindeausschussver-

- 
- 8 [N.] GLATTER, Die Sanitätsreform und die Gemeinden. In: *Österreichische Zeitschrift für Verwaltung* 2 (1869) 59 f., hier 59.
- 9 Vgl. etwa Karl LAMP, Zur Kritik der österreichischen Gemeindeverfassung. In: *Österreichisches Verwaltungsarchiv* 5 (1907) 155–167.
- 10 Vgl. beispielsweise die zahlreichen Artikel zu Gemeindefragen in zeitgenössischen Fachblättern wie der *Österreichischen Zeitschrift für Verwaltung*, die von den praktischen Schwierigkeiten mit der Gemeindeautonomie berichten.
- 11 RGL. 18/1862, Gesetz [...] womit die grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindegewesens vorgezeichnet werden, Art. V, online: <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=rgb&datum=18620004&seite=00000036> (29.8.2019).
- 12 KLABOUCH, *Gemeindeselbstverwaltung*, 14–17; Martin P. SCHENNACH, Das Provisorische Gemeindegesetz 1849 und das Reichsgemeindegesetz 1862 als Zäsur? Reflexionen zum österreichischen Gemeindebegriff im 19. Jahrhundert. In: *Mitteilungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung* 120 (2012) 369–390. Klabouch verweist dabei besonders auf die Bedeutung des süddeutschen Liberalismus für das österreichische Gemeindeverständnis.
- 13 RGL. 170/1849, Kaiserliches Patent vom 17. März 1849, womit ein provisorisches Gemeindegesetz erlassen wird.
- 14 Josef REDLICH, *Das Wesen der österreichischen Kommunalverfassung* (Leipzig 1910) 15.
- 15 Vgl. Georg SEIDERER, Das Ringen um die Kommunalverfassung 1849 bis 1859. In: Harm-Hinrich BRANDT (Hrsg.), *Der österreichische Neoabsolutismus als Verfassungs- und Verwaltungsproblem. Diskussionen über einen strittigen Epochenbegriff = Veröffentlichungen der Kommission für Neuere Geschichte Österreichs* 108 (Wien, Köln, Weimar 2014) 281–305.

handlungen wurde 1852 aufgehoben, und fortan galt, dass Gemeindevorstände eine behördliche Bestätigung erlangen mussten, um ihre Tätigkeit aufnehmen zu dürfen. 1854 schließlich wurde die Vornahme weiterer Gemeindevahlen ausgesetzt und die Rolle der Gemeindevorsteher bzw. Bürgermeister als staatliche Organe gestärkt. Erst ab 1861 fanden wieder Wahlen statt.<sup>16</sup> Das Reichsgemeindegesezt von 1862<sup>17</sup> allerdings nahm diese Einschränkungen weitgehend zurück und folgte in weiten Teilen seinem Vorgänger aus 1849.<sup>18</sup> Insbesondere das Nebeneinander eines übertragenen und eines, nunmehr detaillierter definierten, natürlichen Wirkungskreises wurde beibehalten. Das Gesetz von 1862 überließ aber die näheren Bestimmungen den Landesgesetzgebern. In Niederösterreich wurden 1864 eine Gemeindeordnung sowie eine Gemeindevahlordnung erlassen.<sup>19</sup>

Die beiden Gesetze von 1849 und 1862 waren in einem Punkt radikal:<sup>20</sup> Anders als beispielsweise in Preußen wurde nicht zwischen Stadt- und Landgemeinden unterschieden. Die rechtlichen Rahmenbedingungen galten für alle Gemeinden unabhängig von ihrer Größe und ihren rechtlichen Traditionen. Nur bevölkerungsreiche oder auf andere Weise „bedeutende“ Städte sollten per Statut eine Sonderstellung erhalten.<sup>21</sup> Wie selektiv dabei vorgegangen wurde, zeigt nicht zuletzt Niederösterreich: Neben der Großstadt Wien (1850) wurden auch Wiener Neustadt (1866) und Waidhofen an der Ybbs (1869) mit eigenen Statuten versehen. Wiener Neustadt war nach Wien die bevölkerungsreichste Stadt des Kronlandes, Waidhofen hingegen sollte mit dem Statut dafür entschädigt werden, dass die Stadt nicht, wie ursprünglich geplant, Sitz einer Bezirkshauptmannschaft wurde.<sup>22</sup>

Kritiker erachteten die einheitlichen Rechtsgrundlagen für die überwiegende Zahl der Gemeinden als eine Hauptschwäche des Systems der kommunalen Selbstverwaltung:

16 KLABOUCH, *Gemeindegelbstverwaltung*, 59.

17 RGBl. 18/1862, Gesetz [...] womit die grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindegewesens vorgezeichnet werden.

18 Vgl. KLABOUCH, *Gemeindegelbstverwaltung*.

19 Landesgesetzblatt für das Land Niederösterreich (LGBl. NÖ) 5/1864, Gesetz, wirksam für das Erzherzogthum Oesterreich unter der Enns, womit eine Gemeindeordnung und eine Gemeinde-Wahlordnung erlassen werden, online: <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=lg&datum=18640004&seite=00000023> (28.8.2019).

20 Werner OGRIS, *Die Entwicklung des österreichischen Gemeindegerechts im 19. Jahrhundert*. In: Wilhelm RAUSCH (Hrsg.), *Die Städte Mitteleuropas im 19. Jahrhundert = Beiträge zur Geschichte der Städte Mitteleuropas 7* (Linz 1983) 83–101.

21 Diese Sonderstellung beinhaltete drei wesentliche Spezifika: Statutarstädte waren politische Behörden erster Instanz, die Wahl des Bürgermeisters bedurfte der kaiserlichen Bestätigung und im Bereich des Wahlrechts war anstelle eines relativen ein absoluter Zensus maßgeblich. Vgl. Jiří KLABOUCH, *Die Lokalverwaltung in Cisleithanien*. In: Adam WANDRUSZKA u. Helmut RUMPLER (Hrsg.), *Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Bd. 2: Verwaltung und Rechtswesen* (Wien 1975) 270–305, hier 289 f.

22 Karl GUTKAS, *Geschichte des Landes Niederösterreich* (St. Pölten 3. überarb. Aufl. 1973) 437; Franz STUNDNER, *Niederösterreich*. In: Johannes GRÜNDLER (Hrsg.), *100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich*. Festschrift (Wien 1970) 33–53, hier 39.

Für den Staatswissenschaftler Ernst Mischler bedeuteten sie „eine eiserne Rüstung, welche für den einen viel zu groß und drückend war, den anderen dagegen in der freien Bewegung hemmte“.<sup>23</sup> Insbesondere kleinere Gemeinden, so der Tenor der Kritik, seien mit den ihnen übertragenen Aufgaben überfordert, was vor allem im Bereich der öffentlichen Sicherheit bedenkliche Ergebnisse zeitigte.<sup>24</sup> Trotz der allenthalben festgestellten Mängel galt das System der Gemeindeverwaltung als schwer reformierbar, zumal die Gesetzgebungskompetenz in wesentlichen Bereichen an die Länder delegiert war. Deshalb blieben das Reichsgemeindengesetz von 1862 und die darauf aufbauende Niederösterreichische Gemeindeordnung von 1864 bis weit in das 20. Jahrhundert hinein maßgeblich.

Die kommunalen Aufgaben waren in einen selbstständigen und einen übertragenen Wirkungskreis unterteilt. Der selbstständige sollte all das umfassen, was die Gemeinde unmittelbar berührte und innerhalb ihrer Grenzen vollständig regelbar war. Hierzu wurde ein breites Spektrum an Tätigkeiten gerechnet: von der Verwaltung des Gemeindevermögens über die Erhaltung der Straßen, Wege, Brücken und Schulen bis hin zu Sicherheitsagenden und dem Armenwesen. Der übertragene Wirkungskreis wiederum bestand aus Aufgaben, die als zentralstaatlich verstanden wurden, deren Durchführung aber der Staat an die Gemeinden delegierte. Hierzu zählten beispielsweise die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen, das Melde- und das Schubwesen.<sup>25</sup>

Da die Gemeinden bei der Umsetzung ihrer Aufgaben eine weitreichende Autonomie besaßen und – abgesehen von Statutarstädten – Bürgermeister bzw. Gemeindevorsteher keiner zentralstaatlichen Bestätigung bedurften, sprach Josef Redlich 1910 den Gemeinden in Österreich „eine generelle Kompetenz für ihre Verwaltung [zu], wie sie die Gemeinde in keinem anderen Staate besitzt“.<sup>26</sup> Trotzdem fand diese Autonomie einen faktisch engen Rahmen vor, der sich im starken Anstieg des bürokratischen und finanziellen Aufwands und in einer zunehmenden Bedeutung spezifischen Verwaltungswissens manifestierte. Nicht zuletzt die Anfänge einer modernen staatlichen Bildungs- und Gesundheitspolitik, deren Umsetzung in großen Teilen an die Gemeinden delegiert wurde, belastete diese in steigendem Maß.<sup>27</sup> Gerade das bestärkte zahlreiche

23 ERNST MISCHLER, Die Grundlagen des Gemeindehaushaltes in Österreich. In: OTTO LANDSBERG, WALTER BOLDT, THEODOR KUTZER, ERNST MISCHLER u. ALEXANDER POHLMANN, Einzelfragen der Finanzpolitik der Gemeinden = Gemeindefinanzen Bd. 2, Teil I. Hrsg. Verein für Socialpolitik (Leipzig 1910) 43–83, hier 45.

24 Vgl. etwa: Die politische Amtsführung in den autonomen Städten. In: Österreichische Zeitschrift für Verwaltung 18 (1885) 25 f.; Von Gemeindezuständen. In: Österreichische Zeitschrift für Verwaltung 4 (1871) 185 f.

25 KLABOUCH, Gemeindegeldverwaltung, 64–66.

26 REDLICH, Wesen, 30 f.

27 Vgl. am Beispiel Wiener Neustadts JULIANE MIKOLETZKY, Zwischen Armenpflege und sozialer Fürsorge. Kommunale Sozialpolitik und private Wohltätigkeit in Wiener Neustadt bis zum Ersten Weltkrieg. In: Jahrbuch für Landeskunde von Niederösterreich NF 62 (1996) Tl. 2, 585–603.



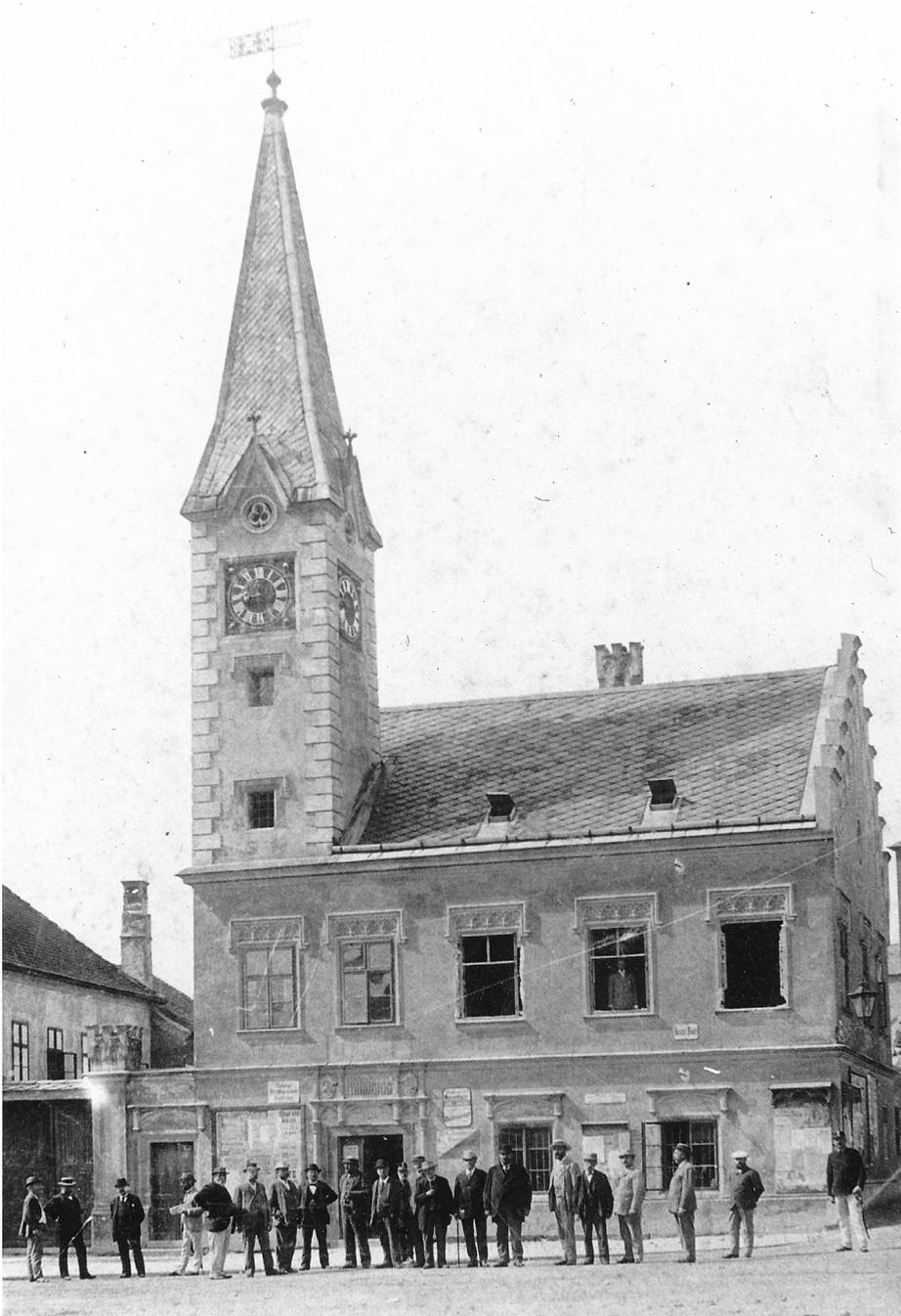


Abbildung 1: Der Gemeindeausschuss von Amstetten vor dem Rathaus vor dessen Abriss 1897, Stadtarchiv Amstetten, Fotosammlung.

einige Bauern und Gewerbetreibende.<sup>32</sup> Elite war aber nicht mit sozialer Stabilität in den Gemeindevertretungen gleichzusetzen: Neben etablierten Honoratiorenschichten fand sich in den Ausschüssen ein neues Bildungs- und Wirtschaftsbürgertum, und auch in Städten gewann in zunehmendem Maße das Kleinbürgertum Zugang.<sup>33</sup>

Der Fokus auf Besitz bzw. Bildung führte zu mehreren, aus heutiger Sicht überraschenden Besonderheiten des kommunalen Wahlrechts. Frauen hatten, sofern sie direkte Steuern leisteten, das aktive Wahlrecht, das sie allerdings nur durch Bevollmächtigte ausüben konnten. Dasselbe galt für Minderjährige und juristische Personen. Systematische Untersuchungen zum aktiven Wahlrecht in Niederösterreich fehlen, aber die Exklusivität des Wahlrechts wird durch einzelne empirische Nachweise verdeutlicht: 1861 waren in Wiener Neustadt 11,8 Prozent der Bevölkerung wahlberechtigt.<sup>34</sup> In der Kleinstadt Retz mit geringerer Bevölkerungs- und Wirtschaftsdynamik verfügten 1900 21,8 Prozent der Bevölkerung über das Wahlrecht.<sup>35</sup> Im Allgemeinen war in Landgemeinden und Kleinstädten ein höherer Anteil der Bevölkerung wahlberechtigt als in größeren Städten und Industriegemeinden.<sup>36</sup>

Innerhalb der Gruppe der Wahlberechtigten wurde noch einmal nach Besitz und Bildung differenziert. Je nach Höhe der Steuerleistung wurden die Wählerinnen und Wähler in drei (in Gemeinden mit nur wenigen Wahlberechtigten: zwei) Wahlkörper eingereiht. Der Erste Wahlkörper repräsentierte dabei das oberste Drittel der Steuerleistung sowie Honoratioren wie Notare, Advokaten und Ärzte. Dieser sozial exklusivsten Gruppe kam auch der relativ größte Einfluss in der Gemeindevertretung zu: Obwohl der Erste Wahlkörper die kleinste Gruppe an Wahlberechtigten umfasste, wurden hieraus genauso viele Ausschussmitglieder gewählt wie aus dem Zweiten oder Dritten Wahlkörper.

Diese Exklusivität zementierte die große Bedeutung der sozialen Elite für die lokale Politik und sicherte dem Bürgertum und größeren Grundbesitzern auf kommunaler Ebene einen überdurchschnittlichen Einfluss. Das wurde durch die 1892 von drei auf sechs Jahre verlängerte Funktionsperiode der Gemeindeausschüsse in Niederösterreich

32 Vgl. am Beispiel Salzburg Hanns HAAS, Postmeister, Wirt, Kramer, Brauer, Müller und Wundarzt. Trägerschichten und Organisationsformen des Liberalismus. Das Salzburger Beispiel vom frühen Konstitutionalismus bis zum Kulturkampf. In: ERNST BRUCKMÜLLER (Hrsg.), Bürgertum in der Habsburgermonarchie (Wien, Köln 1990) 257–273.

33 Vgl. ausführlicher URBANITSCH, Gemeindevertretungen, 2238–2240.

34 Sigrig FREISLEBEN, Wiener Neustadt – ‚Nach Wien die bedeutendste Stadt im Lande‘. In: Peter URBANITSCH u. Hannes STEKL (Hrsg.), Kleinstadtbürgertum in der Habsburgermonarchie 1862–1914 = Bürgertum in der Habsburgermonarchie, Bd. 9 (Wien, Köln, Weimar 2000) 421–463, hier 429.

35 Hannes STEKL, Stadtbürgertum im Umbruch – Politik und Gesellschaft in Retz am Beginn des 20. Jahrhunderts. In: Hannes STEKL (Hrsg.), Kleinstadtbürgertum in Niederösterreich. Horn, Eggenburg und Retz um 1900 (Wien 1994) 85–116, hier 85.

36 Peter Urbanitsch geht von einem Anteil von ca. 8–15 % Wahlberechtigten in Landgemeinden und Kleinstädten zu Beginn der konstitutionellen Ära aus, dieser Anteil sollte auf ca. 10–25 % am Vorabend des Ersten Weltkriegs steigen. URBANITSCH, Gemeindevertretungen, 2223.

noch verstärkt.<sup>37</sup> Nach massivem politischem Druck besonders der Christlichsozialen wurde ein vierter Wahlkörper eingerichtet, in dem alle Männer über 24 Jahre unabhängig von ihrer Steuerleistung wählen durften. Diese Neuregelung galt zuerst 1900 in Wien; 1904 wurde sie in zunächst 77, 1906 schließlich in allen niederösterreichischen Gemeinden eingeführt.<sup>38</sup> Das relativierte zwar die Exklusivität des Wahlrechts, das nun für die seit mehreren Jahren ortsansässigen Männer ein allgemeines war. Von einem gleichen Wahlrecht konnte aber weiterhin keine Rede sein.<sup>39</sup> Die deutschfreiheitlichen *Wiener-Neustädter Nachrichten* kommentierten dennoch, die Ausdehnung des Wahlrechts öffne dem „Neuklerikalismus“ durch „ortsfremde Agitatoren“ Tür und Tor.<sup>40</sup>

Die Gemeindewahlordnungen sahen trotz mancher Erweiterungen ein restriktives Wahlrecht vor, das für eine weitgehende Deckungsgleichheit von sozialer und politischer Elite sorgte. Das war aber nicht gleichbedeutend mit politischer Machtlosigkeit derjenigen, die nicht zu diesen Eliten zählten. Die als Kontrollmöglichkeit gedachte Öffentlichkeit von Gemeindeausschusssitzungen wurde nach ihrer Aufhebung 1852 durch das Gemeindegesetz von 1862 wieder eingeführt. Die Gemeindeordnung lässt sich überdies als Pflichtenkatalog für die Führung einer Gemeinde lesen, auf den rekurriert werden konnte. Für Gemeindeglieder etablierte sie die Möglichkeit, beim Landesausschuss Beschwerden gegen Beschlüsse des Gemeindeausschusses bzw. deren Umsetzung durch den Gemeindevorstand vorzubringen. Allein zwischen August 1869 und Mai 1870 wurde diese Möglichkeit in Niederösterreich in 191 Fällen genutzt.<sup>41</sup> Die Beschwerden behandelten schwerpunktmäßig die in ihrer Höhe oder auch grundsätzlich als Unrecht empfundene Einhebung von Beiträgen, die Nutzung des Gemeindevermögens und den Anspruch auf Armenunterstützung. Im Zentrum der Beschwerden stand also ein Verhandeln von sozialen bzw. materiellen Rechten und Pflichten in den lokalen Gesellschaften, aber auch Ansichten über die Verwaltung der Gemeinde divergierten: 80 Fälle wurden unter die Rubrik „Gebahren mit dem Gemeindevermögen im Allgemeinen“ subsumiert.<sup>42</sup> Im Dezember 1865 beispielsweise beschwerten sich 20 Männer aus der Gemeinde Pfaffstätten beim Landesausschuss über den Gemeindevorsteher. Dieser sei ein Holzdieb und gehe unverantwortlich mit dem Gemeindevermögen um, indem er mit Hilfe mehrerer Verwandter im Gemeindeausschuss nachteilige Beschlüsse fassen lasse, Geld in einem aussichtslosen Darlehensprozess verschleudere

37 KLABOUCH, *Gemeindeselbstverwaltung*, 136.

38 LGBl. NÖ 76/1904, Gesetz vom 23. Juli 1904, womit [...] eine neue Gemeindewahlordnung für das Erzherzogtum Österreich unter der Enns mit Ausschluß der Städte mit eigenem Statut erlassen wird, § 14.

39 Karl UCAKAR, *Demokratie und Wahlrecht in Österreich. Zur Entwicklung von politischer Partizipation und staatlicher Legitimationspolitik* (Wien 1985) 281–283.

40 *Wiener-Neustädter Nachrichten* (12. August 1905) 1.

41 Bericht des Niederösterreichischen Landesausschusses über seine Amtswirksamkeit vom 1. August 1869 bis 31. Mai 1870 ([o. O.] 1870) 38.

42 Ebd.

und sich die Haltung des Gemeindestiers über Gebühr bezahlen lasse.<sup>43</sup> Die Eingaben an den Landesausschuss thematisierten häufig Konfliktlinien, die über den unmittelbaren Anlassfall hinausreichten. *Gewalt geht vor Recht in unserer Zeit*, klagten beispielsweise 1887 die Kleinhäusler der Gemeinde Chorgherrn mit Bezug auf die Tätigkeit des Gemeindevorstands.<sup>44</sup> 1865 beschwerten sich die im Dritten Wahlkörper der Stadtgemeinde Waidhofen an der Ybbs gewählten Mitglieder des Gemeindevorstands über die ihrer Ansicht nach rechtswidrige Finanzgebarung, die vom Bürgermeister und den Gewählten des Ersten und Zweiten Wahlkörpers zu verantworten war.<sup>45</sup> Häufig thematisiert wurde der Umgang des Gemeindevorstands mit Sonderrechten einzelner Gruppen. 1866 klagten die Kleinhäusler von Kettlasbrunn, dass der Gemeindevorstand sie in ihrem *uralten* Recht beschneide, täglich im Gemeindevald Fallholz sammeln zu dürfen.<sup>46</sup> Ein wiederkehrendes Motiv war der Vorwurf, dass der Gemeindevorstand die Interessen der sozialen Elite vertrete. So meinten die Kleinhäusler von Kettlasbrunn, dass der Gemeindevorstand nur aus *Eigenmütz oder Eigensinn* handle.<sup>47</sup>

Die Gemeindevorstandesverwaltung ermöglichte es demnach nicht nur, den Staat ins Dorf zu *bringen* im Sinne eines von oben kontrollierten Prozesses, sondern ebenso den Staat ins Dorf zu *holen* – als zusätzlichen *player* in einem lokalen Spiel, bei dem Arrangements und wechselseitige Verpflichtungen wesentliche Elemente waren. Gemeindevorstandesmitglieder sind in diesem Spiel als Akteure zu sehen, die den Staat und seine Möglichkeiten nutzten. Der Gemeindevorstandesleiter von Kettlasbrunn reagierte auf die Beschwerde der Kleinhäusler mit dem Befund, dass manche zum *Aufrubr in der Gemeinde bis zum Äußersten* getrieben würden. Er vermutete dahinter auch den Einfluss von Winkelschreibern.<sup>48</sup>

Aus Perspektive der Staatsbildung lassen sich diese kommunikativen Prozesse als Interaktionen verstehen, die eine wechselseitige „Ermächtigung“ (*empowering interactions*) beinhalten: Indem lokale Akteure an den Staat appellieren, können sie Unterstützung für ihre Interessen erhalten. Sie erfahren „Ermächtigung“ durch den Staat. Umgekehrt steigert dieser seine Legitimität und Akzeptanz auf lokaler Ebene und verzeichnet somit ebenfalls einen Zugewinn an Macht.<sup>49</sup>

43 Niederösterreichisches Landesarchiv (NÖLA), Landstände und Landesausschuss (LSt u. LA), Fasz. 64 (Gemeindevesen), Kt. 7, Nr. 470 ex 1866, Schreiben vom 30. November 1865.

44 NÖLA, LSt u. LA, Fasz. 64, Kt. 68, Nr. 5645 ex 1887, Schreiben vom 3. Jänner 1887.

45 NÖLA, LSt u. LA, Fasz. 64, Kt. 7, Nr. 1068 ex 1866.

46 NÖLA, LSt u. LA, Fasz. 64, Kt. 7, Nr. 1115 ex 1866.

47 Ebd., Schreiben vom 23. Oktober 1865.

48 Ebd., Schreiben vom 17. Jänner 1866.

49 Vgl. für diese Perspektive André HOLENSTEIN, Introduction: Empowering Interactions: Looking at Statebuilding from Below. In: Wim BLOCKMANS, André HOLENSTEIN u. Jon MATHIEU (Hrsg.), *Empowering Interactions. Political Cultures and the Emergence of the State in Europe 1300–1900* (Aldershot 2009) 1–31; Jörg GANZENMÜLLER u. Tatjana TÖNSMEYER, Einleitung. In: Jörg GANZENMÜLLER u. Tatjana TÖNSMEYER (Hrsg.), *Vom Vorrücken des Staates in die Fläche. Ein europäisches Phänomen des langen 19. Jahrhunderts* (Köln, Weimar, Wien 2016) 7–31, hier 19.

Eine spezifische Rolle nahm dabei der Gemeindevorsteher bzw. Bürgermeister ein. Vom Gemeindeausschuss gewählt, kamen ihm, gemeinsam mit den Gemeinderäten,<sup>50</sup> umfassende exekutive Aufgaben zu.<sup>51</sup> Im Bereich des übertragenen Wirkungskreises repräsentierte er den Zentralstaat vor Ort und war in dieser Funktion auch persönlich haftbar. Der Gemeindevorsteher übernahm in kleinen Gemeinden einen großen Teil der alltäglichen Verwaltungstätigkeit. Darüber hinaus berief er den Gemeindeausschuss ein, bereitete die zu beschließenden Punkte vor und leitete die Sitzungen. Im Rahmen ortspolizeilicher Befugnisse konnte er unter gewissen Bedingungen Geld- oder sogar Arreststrafen aussprechen.<sup>52</sup> Da der Gemeindevorsteher aus der lokalen sozialen Elite stammte, bedeutete dies eine Kumulation von Macht. Zugleich war der Gemeindevorsteher in einer Zwischenstellung. Als Mittler bzw. *broker* fiel es ihm zu, Anforderungen und Erwartungen seitens des Zentralstaates und des Landes in die lokale Gesellschaft zu übersetzen – und vice versa. Dies konnte als gestaltbarer Spielraum aufgegriffen werden, aber auch ein Dilemma darstellen. Entsprechend galt die Funktion des Gemeindevorstehers eher als Pflicht denn als Ehre. Das erklärt, warum die Gemeindevorwahlordnung nur wenige Fälle nennt, in denen ein Gewählter die Wahl ablehnen durfte.<sup>53</sup>

Zeitgenössische Experten waren sich in ihrer kritischen Charakterisierung von, besonders ländlichen, Gemeindevorstehern weitgehend einig: Es fehle „zumeist die nötige Energie oder Sachkenntnis“,<sup>54</sup> allenthalben seien Korruptierbarkeit<sup>55</sup> und Nepotismus zu erkennen. Auch das maßgebliche *Österreichische Staatswörterbuch* monierte, dass sich „in der Verwaltung die Folgen unzulänglicher finanzieller u. intellektueller Kraft der Gem[einden] von allzu kleinem Gebietsumfang fühlbar machen“.<sup>56</sup> Zustände, wie sie Mitte der 1880er in Neustadt an der Donau herrschten, schienen diese Ansicht nur zu bestätigen:<sup>57</sup> Dem von Oktober 1885 bis Februar 1887 amtierenden Gemeindevorsteher Ferdinand Mittermayer war es gelungen, innerhalb dieser kurzen Zeit die Buchhaltung der Gemeinde derart zu verwirren, dass der

50 Als Gemeinderat werden jene Mitglieder des Gemeindeausschusses bezeichnet, die gemeinsam mit dem Gemeindevorsteher den Gemeindevorstand konstituieren, dem die praktische Verwaltungstätigkeit in den Gemeinden zukam.

51 Vgl. Oskar GLUTH, *Gemeinden*. In: ERNST MISCHLER u. Josef ULBRICH (Hrsg.), *Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechtes*, Bd. 2 (Wien 2. Aufl. 1906) 312–325, hier 324 f.

52 Oskar GLUTH, *Die Gemeindeverwaltung*. In: MISCHLER u. ULBRICH, *Österreichisches Staatswörterbuch* 2, 325–334, hier 327.

53 Vgl. aus sozialanthropologischer Perspektive Adam KUPER, *Gluckman's Village Headman*. In: *American Anthropologist* 72 (1970) 355–358.

54 *Der Gemeindedienst vom ökonomischen Standpunkte*. In: *Österreichische Zeitschrift für Verwaltung* 19 (1886) 117 f., hier 117.

55 Der Wiener Bürgermeister Cajetan Felder betonte in seinen Erinnerungen, er habe die in den 1860ern übliche Praxis, dem Magistrat „Aufmerksamkeiten“ zukommen zu lassen, beendet. Cajetan FELDER, *Erinnerungen eines Wiener Bürgermeisters*. Hrsg. Felix CZEIKE (Wien 2016) 222.

56 GLUTH, *Gemeinden*, 315.

57 NÖLA, LSt u. LA, Fasz. 64, Kt. 69, Nr. 6889 ex 1887, Kommissionsprotokoll vom 2. März 1887.

Gemeindeausschuss beim Landesausschuss den Antrag stellte, eine Kommission zur Ordnung der Gemeindeverwaltung zu entsenden. Diese Kommission fand eine Kommunalverwaltung vor, die sich zwischen Gutdünken und Amtsmissbrauch bewegte: Der Gemeindeausschuss wurde kaum einberufen und Jahresrechnungen wurden nicht gelegt. Der Vorsteher setzte die Gemeindeumlagen ohne Kalkulation der zu erwartenden Ausgaben fest und hob sie inkonsequent ein. Eine in anderer Angelegenheit ausgesprochene Geldstrafe wurde durch den Vorsteher weder bezahlt noch wurde der Gemeindeausschuss darüber informiert.<sup>58</sup>

Wie für Preußen und Bayern gezeigt wurde, konnten sich hinter vielen als Missstände wahrgenommenen Phänomenen Strategien der Gemeindevorsteher verbergen, mit ihrer Zwischenposition umzugehen.<sup>59</sup> Die monierte Untätigkeit oder Unfähigkeit konnte sich als ein Versuch entpuppen, die Bezirks- oder Landesbehörden zum Einschreiten zu motivieren und so lokale Konflikte nach außen zu tragen. 1887 beispielsweise wurde auf Betreiben des Gemeindevorstehers von Gersthof im Landtag ein Gesetzesantrag eingebracht, der jene Hausbesitzer in Gersthof, *welche noch keine oder mangelhafte Trottoirs besitzen*, zwingen sollte, *dieselben auf ihre eigenen Kosten auf das richtige Niveau und die richtige Breite zu bringen und dieselben mit Granit- oder Klinkersteinen pflastern zu lassen haben*. Andernfalls sollte die Gemeinde ermächtigt sein, dies selbst auf Kosten der betreffenden Hausbesitzer vorzunehmen.<sup>60</sup> Das Gesetz hätte die Verantwortung für die kostspielige Investition auf die Hauseigentümer abgeschoben, doch der Antrag wurde abgelehnt.

Das Eingreifen der Landesbehörden konnte auch für innerkommunale politische Konflikte genutzt werden: Um die Macht der regierenden Altliberalen zu schwächen, kritisierten in St. Pölten die Christlichsozialen in einer Pressekampagne die städtische Haushaltsgebarung und setzten deren Prüfung durch den Landesausschuss durch. Das führte zu einer Überwachung der kommunalen Finanzverwaltung durch einen Regierungskommissär.<sup>61</sup>

Als wesentlichen Hebel, um „Missstände“ zu beseitigen, betrachteten Experten und auch die Landesverwaltung die Bekämpfung eines zweifachen Wissensdefizits. Erstens

58 Schilderungen derartiger Zustände ließen sich beliebig vermehren. Vgl. beispielsweise zu Vöslau KÜHSHELM, Bad Vöslau, 142 f.

59 Anette SCHLIMM, Vom unwilligen, unfähigen Schulzen zum kompetenten Bürgermeister? Verhaltenslehren und Lernprozesse im ländlichen Raum des 19. Jahrhunderts. In: *Administrory. Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte* 2 (2017) 214–236.

60 NÖLA, LSt u. LA, Fasz. 64, Kt. 68, Nr. 4343 ex 1887. Derartige Praktiken wurden von zeitgenössischen Experten durchaus wahrgenommen. „Die bekannte Bitte des Gemeindevorstehers an den Amtmann, ihn zu zwingen, dass er die Wege herrichten und dergleichen thun müsse, wiederholt sich trotz deren wiederholten Persiflierung in den humoristischen Blättern immer noch täglich.“ Zur Reform unserer Gemeinde-Gesetzgebung. Von einem Praktiker (Wien 1883) 10.

61 Vgl. Willibald ROSNER, Euphorie und Untergang: Die letzten Jahrzehnte des deutschliberalen Stadtreiments. In: Willibald ROSNER u. Siegfried NASKO (Hrsg.), *St. Pölten im 20. Jahrhundert. Geschichte einer Stadt* (Salzburg 2010) 15–47, hier 19 f.

galt es den Mangel an Wissen über Normen und Verwaltungsprozesse zu beheben, den man besonders in kleineren Gemeinden vermutete. Es gehörte zu den zentralen Elementen der modernen Verwaltungspraxis,<sup>62</sup> dass Normen zunehmend strenger ausgelegt wurden, und die Bedeutung von Schriftlichkeit und Formalität stieg. Beides schien aus Sicht zahlreicher Experten in den Gemeindestuben am Land auf den Prüfstand gestellt. Die Bezirkshauptmannschaft Amstetten monierte 1884 die offenkundig häufiger geübte Praxis, dass Gemeindevorsteher „die ihnen von hier zur Vornahme einer Amtshandlung [...] zugesendeten Akten, ohne die aufgetragene Amtshandlung vorzunehmen, einfach den betreffenden Partheien eingehändigt, ja dieselben sogar beauftragt haben diese Akten selbst der k. k. Bezirkshauptmannschaft zu überbringen“.<sup>63</sup> Das sei nicht nur mit den Verwaltungsregeln unvereinbar, sondern führe auch zum Verlust von Akten. Mittels allgemeinverständlicher Handbücher versuchte man, grundlegende Informationen zumindest über die maßgeblichen Rechtsvorschriften bereitzustellen.<sup>64</sup> Periodika wie die 1862 bis 1890 erscheinende *Gemeindezeitung* oder die 1886 bis 1889 publizierte *Bürgermeister-Zeitung* boten vielfältige, für die Gemeindeverwaltung relevante Informationen. Hinzu kamen sogenannte Bürgermeisterstage, bei denen sich der Referent für Gemeinwesen beim Landesauschuss in zahlreichen niederösterreichischen Gemeinden mit Gemeindefunktionären austauschte.<sup>65</sup> Davon abgesehen darf auch hier die schwer fassbare Wissenszirkulation zwischen Gemeinden nicht unterschätzt werden. Sie lief überwiegend informell ab, fand aber auch in Form von Städtetagen statt. Ab 1884 wurden in unregelmäßigen Abständen österreichische bzw. ab 1901 auch deutsch-österreichische Städtetage organisiert.<sup>66</sup>

Das zweite Defizit, das den Experten ins Auge stach, bezog sich auf das Wissen über die Gemeinden. Insbesondere im heiklen Bereich der Gemeindefinanzen wurde dies regelmäßig beanstandet.<sup>67</sup> In Wien wurde 1862 ein kommunalstatistisches Büro eingerichtet, ein statistisches Landesamt für Niederösterreich folgte allerdings erst 1912.<sup>68</sup> Entsprechend fehlten statistisch verwertbare Daten über die Masse der Gemeinden von kleiner und mittlerer Größe. Die Aussagekraft vorhandener Informationen krankte an

62 Vgl. Lutz RAPHAEL, *Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert* (Frankfurt am Main 2000) 77, 152 f.

63 Amtsblatt der k. k. Bezirkshauptmannschaft Amstetten 4 (1884) Zl. 824, 14.

64 Vgl. beispielsweise Adolf von OBENTRAUT, *Vorbereitung zum Amte des Gemeindevorstehers in 80 Briefen* (Wien 1875).

65 Bericht des Niederösterreichischen Landesauschusses über seine Amtswirksamkeit vom 1. Juli 1902 bis 30. Juni 1903, Tl. 2: Gemeindeangelegenheiten, Gültbuch, Agrarische Operationen, Straßensachen und Sanitätswesen (Wien 1903) 24 f.

66 Ludwig VOGLER, *Die österreichischen Städtetage und ihre Bedeutung für die Verwaltung*. In: *Österreichisches Verwaltungsarchiv* 1 (1904) 63–71.

67 Paul GRÜNWARD, *Zur Finanzstatistik der autonomen Selbstverwaltung in Österreich*. In: *Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung* 19 (1910) 68–119.

68 Helene LANDAU, *Die Organisation der kommunalen Statistik, insbesondere in Oesterreich-Ungarn*. In: *Statistische Monatsschrift* 27 (1901) 27–34.

Mängeln aller Art: An sich vorgesehene Inventare des Gemeindevermögens existierten kaum oder waren aufgrund höchst unterschiedlich gedeuteter Normen schwer vergleichbar. Dies war nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass gut handhabbare Regeln in Bezug auf die Buchführung in den Gemeinden fehlten bzw. von diesen sehr verschieden umgesetzt wurden. Selbst in Niederösterreich, jenem Kronland, das die zentralen Institutionen des Landes beherbergte, tappten die Gemeindeexperten über die reale Umsetzung zentralstaatlicher Direktiven immer wieder im Dunkeln.

Dieses Wissensdefizit äußerte sich besonders als Kontrollproblem: Abgesehen von den Statutarstädten oblag die Kontrolle in zentralen Bereichen dem Landesausschuss. Der aber verfügte nicht über ausreichende Ressourcen, um systematisch vorgehen zu können. Dies war wiederum besonders im Bereich der Gemeindefinanzen zu sehen. Den Gemeinden stand als eine Finanzierungsquelle die Einhebung von Zuschlägen auf staatliche Steuern, die sogenannten kommunalen Umlagen, offen. Die Niederösterreichische Gemeindeordnung von 1864 legte fest, dass kommunale Umlagen, die 20 Prozent der direkten Steuern bzw. zehn Prozent der Verzehrsteuern überschritten, vom Landesausschuss zu bewilligen waren.<sup>69</sup> Der zunehmende Finanzbedarf der Gemeinden führte dazu, dass sie den Landesausschuss mit Bewilligungsansuchen eindeckten. Ernst Mischler kritisierte 1888, dass den Landesausschüssen „zugemuthet wird, den grössten Theil des Gemeindehaushaltes vom grünen Tisch aus geradezu zu regeln“.<sup>70</sup> Eine wirkliche Prüfung konnte allerdings kaum vorgenommen werden. Als Ausweg wurde die autonom von den Gemeindeausschüssen festzulegende Steuerhöhe sukzessive auf 30 Prozent bei direkten bzw. 15 Prozent bei Verzehrsteuern erhöht.<sup>71</sup> Damit wurde das Kontrollproblem durch eine Landesgesetzgebung „gelöst“, die bei einem Teil der kommunalen Zulagen dem Kontrollverzicht ihre Sanktion erteilte. Öffentlich sichtbar wurden diese Probleme in Niederösterreich beispielsweise 1902, als ein Finanzskandal in Baden aufgedeckt wurde. Der Buchhalter der Stadtgemeinde hatte ab dem Jahr 1893 einen Betrag von zusammen 147.268 Kronen veruntreut. Die kommunalen Rechnungsprüfer waren mit ihrer Aufgabe überfordert, aber auch der Landesausschuss hatte die Gesamtsituation der Badener Finanzen aus den Augen verloren. Darlehen mussten zwar ebenso wie erhöhte kommunale Umlagen durch den Landesausschuss bewilligt werden. Dieser hatte die Kreditaufnahme jedoch stets ohne nähere Prüfung der städtischen Finanzlage genehmigt. Dem Ersuchen des Bürgermeisters von Baden um Prüfung der kommunalen Finanzen war man hingegen erst nach mehreren Monaten nachgekommen. Die Aufarbeitung der „Malversationen“ deckte eine finanzielle Situation auf, die nur als verzweifelt zu bezeichnen war. Abgesehen von der Beseitigung

---

69 LGBl. NÖ 5/1864, Gesetz, wirksam für das Erzherzogthum Oesterreich unter der Enns, womit eine Gemeindeordnung und eine Gemeinde-Wahlordnung erlassen werden, § 80.

70 ERNST MISCHLER, Der öffentliche Haushalt der Landgemeinden in Oesterreich. In: Statistische Monatschrift 14 (1888) 379–411, 469–516, hier 473.

71 LGBl. NÖ 76/1904, Gesetz vom 23. Juli 1904, womit mehrere Bestimmungen der Gemeindeordnung für das Erzherzogtum Österreich unter der Enns [...] geändert werden [...].

der finanziellen Scherben war der Landesausschuss damit beschäftigt, Zeitungsberichte, die ein Kontrollversagen in den Raum stellten, zu dementieren.<sup>72</sup>

### Gemeindefinanzen und die Mobilisierung lokaler Ressourcen

Am Beispiel der Gemeindefinanzen lassen sich wesentliche Aspekte von Durchstaatlichung zeigen. „Gemeindeselbstverwaltung“ in der Habsburgermonarchie bedeutete zwar die Übertragung von staatlichen „Aufgaben“ an die Gemeinden, nicht aber, dass sich daran eine entsprechende Übertragung von Finanzen knüpfte.<sup>73</sup> Die Gemeinden mussten also nach Lösungen suchen, wie sie die wachsenden Aufgaben finanzieren konnten. Dies war insofern erfolgreich, als es damit gelang, eine Verbesserung des Bildungswesens, der Fürsorgeleistungen und der gesundheitlichen Versorgung sowie einen breiten Ausbau der Infrastruktur (Kanalisation etc.) umzusetzen.

Innerhalb Cisleithaniens (allerdings ohne Berücksichtigung Böhmens) rangierten Niederösterreichs Gemeinden bei den Pro-Kopf-Ausgaben, wie ein Vergleich für 1884 nahelegt, nach Tirol und Vorarlberg an dritter Stelle.<sup>74</sup> Auch die Ausgaben-dynamik ist beachtlich:

Tabelle 1: Kommunale Pro-Kopf-Ausgaben (Index 1873/76 = 100)

|         | Niederösterreichische Gemeinden<br>(exkl. Wien) | Preußische Städte<br>(exkl. Hansestädte) |
|---------|---|--|
| 1873/76 | 100   | 100                                      |
| 1911/13 | 345,63  | 336,67                                   |

Niederösterreichische Gemeinden ohne Wien, Budgetzahlen für 1873 (Präliminarsätze) und 1911, Einwohner\*innenzahlen für Niederösterreich nach den Volkszählungen 1869 und 1910. Preußische Städte ohne Hansestädte, Budgetzahlen für 1876 und 1911.

Quelle: [N.] BRUCKNER, Geldgebarung der Gemeinden in Oesterreich unter der Enns im Jahre 1873. In: Statistische Monatsschrift 2 (1876) 559–565; Jürgen BOLENZ, Wachstum und Strukturwandlungen der kommunalen Ausgaben in Deutschland 1849–1913. Versuch einer Interpretation (Diss. Freiburg 1965) 155.

72 NÖLA, LSt u. LA, Fasz. 64, Baden, Zl. 38.480 ex 1902; vgl. als ein Beispiel für viele Zeitungsberichte: Mödlinger Zeitung (18. Jänner 1902) 6. Vgl. zu dieser Causa Elisabeth ULSPERGER, Baden – Eine Kurstadt nahe der Residenz. In: URBANITSCH u. STEKL (Hrsg.), Kleinstadtbürgertum, 79–135, hier 125 f.

73 Vgl. kritisch dazu: Ueber Beschaffung der Mittel für Gemeindezwecke. In: Österreichische Zeitschrift für Verwaltung 1 (1868) 77 f.

74 Oliver KÜSCHELM, Wohlstand im ausgehenden 19. Jahrhundert – die Stadt und das Land. In: Elisabeth LOINIG, Stefan EMINGER u. Andreas WEIGL (Hrsg.), Wien und Niederösterreich – eine untrennbare Beziehung? Festschrift für Willibald Rosner zum 65. Geburtstag = Studien und Forschungen aus dem Niederösterreichischen Institut für Landeskunde 70 (St. Pölten 2017) 259–280, hier 270.

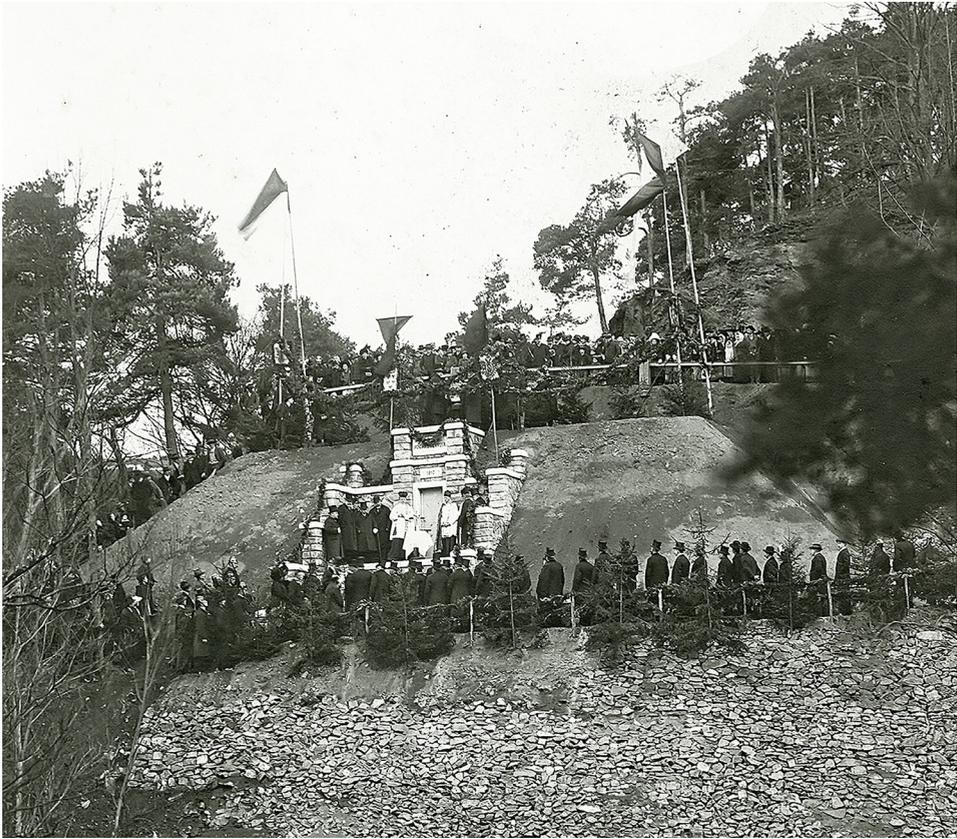


Abbildung 2: Eröffnung des Hochbehälters und der neuen Wasserleitung für Mauternbach, 1911, Sammlung Karl Reder, Manfred Schovanec.

Zwischen 1873 und 1911 hatten sich die Pro-Kopf-Ausgaben der niederösterreichischen Gemeinden (ohne Wien) nominal mehr als verdreifacht. Damit war die kommunale Ausgabendynamik in diesem Kronland ähnlich jener von preußischen Städten – über das jeweilige Ausgangsniveau verrät ein solcher Vergleich allerdings nichts. Außerdem soll dies nicht über die großen Unterschiede innerhalb Niederösterreichs hinwegtäuschen. 1884 waren es vor allem die Bezirke im Umland Wiens, die ein hohes Pro-Kopf-Ausgabenniveau aufwiesen, während beispielsweise im Bezirk Zwettl die Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden nicht viel höher lagen als in der Bukowina.<sup>75</sup>

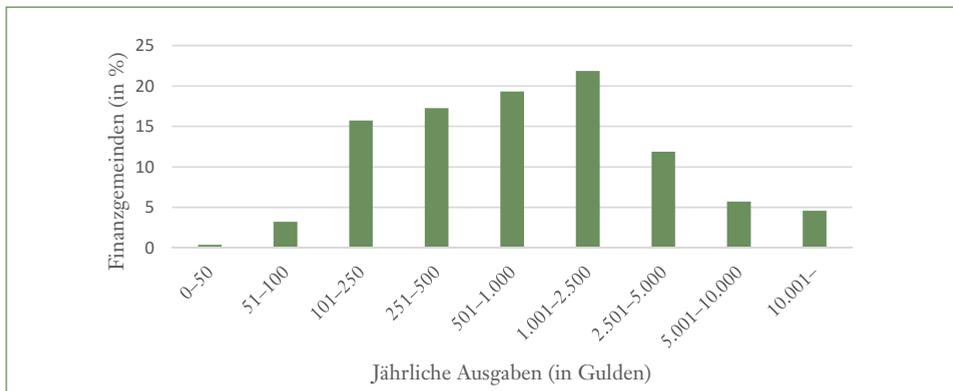
Die kommunalen Finanzierungsmöglichkeiten galten als einer der großen Schwachpunkte des Systems der Lokalverwaltung. Die zentralstaatliche

<sup>75</sup> Ebd., 271.

Gesetzgebung und die Gemeindeordnungen der Kronländer sahen ein gestaffeltes Finanzierungsmodell für die Gemeinden vor. Zunächst waren die Auslagen der Gemeinden durch Erträge aus dem Gemeindevermögen zu bestreiten, wobei es grundsätzlich vermieden werden sollte, Gemeindegut zu veräußern. Nur wenn der kommunale Finanzierungsbedarf nicht aus dem Vermögen gedeckt werden konnte, stand es den Gemeinden offen, sogenannte Umlagen einzuheben. Dabei handelte es sich primär um Zuschläge auf direkte und indirekte staatliche Steuern, die innerhalb eines gewissen Rahmens autonom beschlossen werden konnten. Erst nach Ausschöpfung dieser Möglichkeiten und damit gleichsam als letztes Mittel war es den Gemeinden gestattet, Darlehen aufzunehmen.

Dass der Grundansatz wenig praxistauglich war, ließ sich bereits frühzeitig erkennen. Zunächst einmal war eine Ungleichbehandlung von Gemeinden evident. Jene mit größeren Gemeindegütern oder ertragreichen Jagdrechten hatten die besseren Startbedingungen für die Ausgabenlast und mussten ihre Einwohner\*innen mit geringeren Steuern belasten. Nur unzureichend berücksichtigt waren bestehende Nutzungsrechte (z. B. Weidenutzung), die sich häufig nur auf einen Teil der Gemeindeglieder bezogen, ebenso wie Hand- oder Zugdienste. Bedeutender noch war der Umstand, dass das Eigentum der Gemeinden insgesamt zu klein bzw. zu wenig ertragreich war, als dass sie damit umfangreiche Aufgaben finanzieren können. In diesem Zusammenhang erwies sich auch die Größe der Gemeinden als finanzielles Problem. 1884 differenzierte sich das Ausgabenvolumen der niederösterreichischen Finanzgemeinden<sup>76</sup> (ohne Statutarstädte) wie folgt:

Grafik 1: Ausgabenhöhen der niederösterreichischen Gemeinden 1884



Quelle: Eigene Berechnungen nach Ernst MISCHLER, *Der öffentliche Haushalt der Landgemeinden in Oesterreich*. In: *Statistische Monatsschrift* 14 (1888) 379-411, 469-516, hier 395.

<sup>76</sup> Finanzgemeinden sind Gemeinden als eigenständige Finanzsubjekte. In Österreich waren Finanz- und politische Gemeinden weitgehend deckungsgleich.

Mehr als ein Drittel der Gemeinden gab pro Jahr weniger als 500 Gulden aus, was Ernst Mischler angesichts der großen Aufgaben, die den Kommunen zukamen, als völlig unzureichend erachtete: Er bezeichnete ein jährliches Ausgabenbudget von 500 bis 1.000 Gulden als „Existenzminimum“. Daraus folgerte er, dass mehr als ein Drittel der niederösterreichischen Gemeinden „mit grösster Wahrscheinlichkeit als nicht lebensfähig anzunehmen ist“.<sup>77</sup> Im Vergleich zu anderen Kronländern – konkret Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Mähren – nahm Niederösterreich hier eine mittlere Position ein. Mehr als ein Fünftel der Gemeinden gab demgegenüber mehr als 2.500 Gulden jährlich aus; in Oberösterreich war es etwa ein Drittel der Gemeinden, in Salzburg knapp zwei Fünftel, in der Steiermark sechs Prozent und in Mähren ein Siebtel.

Ein Bericht des Administrationsausschusses an den Niederösterreichischen Landtag stellte im März 1863 fest, dass der Landesausschuss bereits zwischen Mai 1861 und Ende 1862 in finanziellen Angelegenheiten häufig Ausnahmegenehmigungen für Gemeinden hatte erteilen müssen. Auf Grundlage des Provisorischen Gemeindegesetzes von 1849 bewilligte der Landesausschuss in 95 Fällen die Einhebung von Umlagen über das von den Gemeinden autonom festlegbare Maß hinaus, in 25 Fällen erteilte er Kommunen die Bewilligung, Darlehen aufzunehmen, die das jährliche Gemeindeeinkommen überstiegen, und in 173 Fällen erteilte er die Bewilligung, Gemeindeeigentum zu veräußern. Obgleich der Bericht unterstrich, es handle sich dabei nicht um eine „leichtsinnige Verschleuderung“<sup>78</sup> kommunalen Vermögens, galt informierten Beobachtern doch gerade der Verkauf von kommunalem Eigentum als wesentlicher Aspekt der sich zusehends verschärfenden Finanzlage der Gemeinden.

Eine 1881 veröffentlichte Übersicht machte erneut deutlich, dass die Finanzierungsannahmen des Gemeindegesetzes problematisch waren. In jedem Jahr zwischen 1874 und 1878 wiesen jeweils mindestens vier Fünftel aller niederösterreichischen Gemeinden in ihrer laufenden Gebarung ein Defizit auf. 1878 verzeichneten die niederösterreichischen Gemeinden insgesamt mehr als 15 Millionen Gulden Abgänge.<sup>79</sup>

Wofür gaben nun die Gemeinden Geld aus und wie finanzierten sie sich? Für das Jahr 1911 lässt sich ein Einblick in die Struktur des Budgets aller niederösterreichischen Gemeinden gewinnen.<sup>80</sup>

---

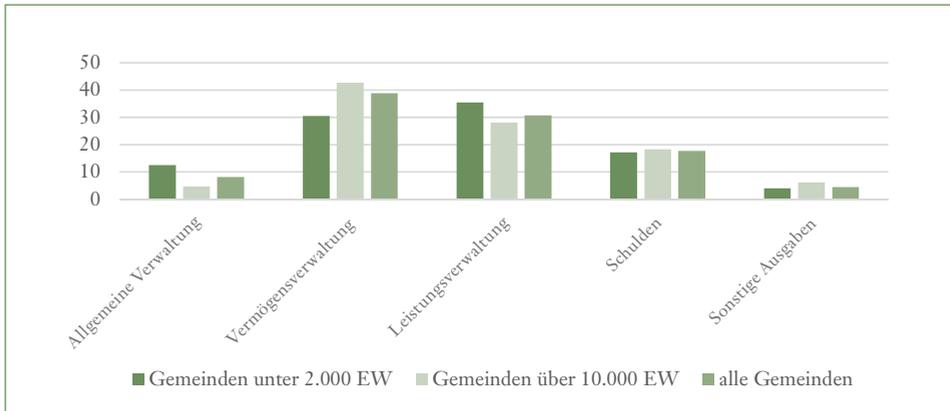
77 MISCHLER, *Der öffentliche Haushalt*, 395. Dieses Motiv findet sich beispielsweise auch in: *Zur Gemeinde-Frage. Mit besonderer Rücksicht auf Nieder-Oesterreich. Von einem Landtags-Abgeordneten* (Preßburg 1862) 5 f.

78 Stenographische Protokolle des niederösterreichischen Landtages, Session 1, 43. Sitzung des niederösterreichischen Landtages vom 28. März 1863, 1169.

79 M. PIGERLE, *Der Gemeinde-Haushalt in Nieder-Oesterreich während der Jahre 1874–1878*. In: *Statistische Monatsschrift* 7 (1881) 418–422 (eigene Berechnungen).

80 *Statistisches Handbuch der Selbstverwaltung des Erzherzogtumes Österreich unter der Enns* (Wien 1914) 27–32.

Grafik 2: Ausgabenstruktur niederösterreichischer Gemeinden 1911 (exkl. Wien, in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnung nach Statistisches Handbuch der Selbstverwaltung des Erzherzogtumes Österreich unter der Enns. Hrsg. Statistisches Landesamt (Wien 1914) 27–32.

Tabelle 2: Ausgaben niederösterreichischer Gemeinden (exkl. Wien) 1911 (fünf größte Positionen)

| Rang | Alle Gemeinden   | Gemeinden unter 2.000 EW   | Gemeinden über 10.000 EW   |
|------|--|--|--|
| 1    | Schulden, Rückzahlung von Vorschüssen und Subventionen (17,77 %) | Schulden, Rückzahlung von Vorschüssen und Subventionen (17,21 %) | Kauf und Bau von Realitäten (18,55 %)                            |
| 2    | Kauf und Bau von Realitäten (17,21 %)                            | Kauf und Bau von Realitäten (15,48 %)                            | Schulden, Rückzahlung von Vorschüssen und Subventionen (18,29 %) |
| 3    | Sanitätspflege und Veterinärwesen (9,14 %)                       | Allgemeine Verwaltung (12,84 %)                                  | Sanitätspflege und Veterinärwesen (14,19 %)                      |
| 4    | Allgemeine Verwaltung (8,14 %)                                   | Erhalt des Gemeindevermögens (11,35 %)                           | Ankauf von Effekten, Sparguthaben (10,96 %)                      |
| 5    | Gemeindebetriebe (7,79 %)  | Unterricht, Bildung und Kunst (11,29 %)                          | Gemeindebetriebe (8,72 %)  |

Die Statistik differenziert nicht zwischen ordentlichen und außerordentlichen Ausgaben.

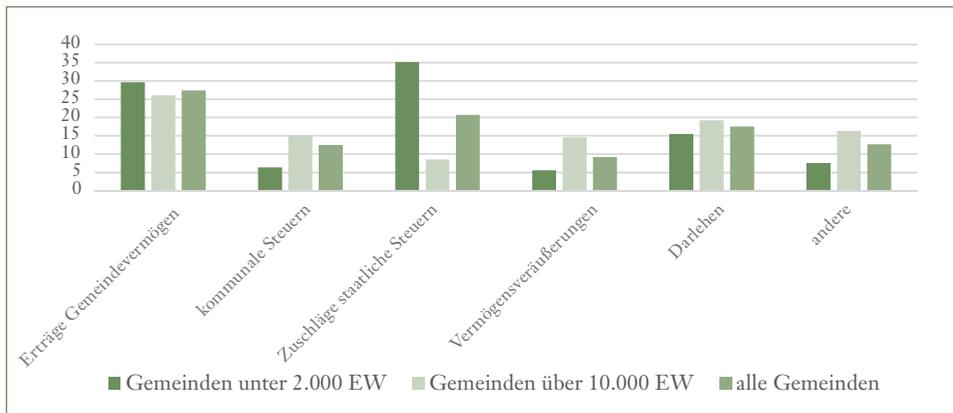
Quelle: Eigene Berechnung nach Statistisches Handbuch, 27–32.

Der wichtigste Ausgabenposten in den Gemeinden 1911 waren weder infrastrukturelle Projekte noch die in zeitgenössischen Medien häufig beklagten Kosten für Schule, Armen- oder Gesundheitswesen, auch wenn deren Anteil an den

Gemeindeausgaben langfristig zunahm.<sup>81</sup> Den größten Anteil an den kommunalen Ausgaben stellte der Schuldendienst dar: Jede sechste Krone, die von den Gemeinden ausgegeben wurde, musste für Kreditzinsen, Kreditspesen und – vermutlich in geringerem Maße – die Tilgung von Krediten berappt werden. Bemerkenswert ist, dass dies sowohl für kleine Gemeinden wie auch für größere Städte galt. Eine beinahe ebenso hohe Bedeutung, wenn auch eher für größere als für kleinere und mittlere Gemeinden, hatte der Bau oder Kauf von Realitäten, was in Zusammenhang mit dem infrastrukturellen Ausbau zu sehen ist. Mit deutlichem Abstand folgten Ausgaben für Gesundheitswesen, Schulen bzw. Schulgemeinden, Straßen- und Wasserbauten. Wenig überraschend waren Gemeindebetriebe vor allem für größere Kommunen relevant,<sup>82</sup> während kleinere Gemeinden mehr als ein Neuntel ihrer Ausgaben für die allgemeine Verwaltung bereitstellen mussten.

Auch die Statistik der Einnahmen für 1911 zeigt auf, wie unrealistisch die Finanzierungsannahmen des Gemeindegesetzes waren:

Grafik 3: Einnahmenstruktur niederösterreichischer Gemeinden 1911 (exkl. Wien, in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnung nach Statistisches Handbuch, 27–32.

81 Vgl. Rudolf RIEMER, Der Haushalt der Städte mit eigenem Statut und einiger anderer Städte 1888–1897. In: Statistische Monatsschrift NF 5 (1900) 590–608.

82 Zu Gemeindebetrieben in Österreich vgl. Cyril HORAČEK, Karl SCHWARZ, Karl Tobias WÄCHTER, Louis BERNARD u. Julius SYLVESTER, Die Gemeindebetriebe in Österreich = Schriften des Vereins für Socialpolitik 130, Tl. 1 (Leipzig 1909); Christian DIRNINGER, Kommunale Selbstverwaltung und kommunale Wirtschaftsunternehmen in Österreich von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts. In: Jürgen SCHNEIDER (Hrsg.), Öffentliches und privates Wirtschaften in sich wandelnden Wirtschaftsordnungen = Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Beiheft 156 (Stuttgart 2001) 159–178.

Tabelle 3: Einnahmen niederösterreichischer Gemeinden 1911 (exkl. Wien) (fünf größte Positionen)

| Rang | Alle Gemeinden  | Gemeinden unter 2.000 EW  | Gemeinden über 10.000 EW  |
|------|---|---|---|
| 1    | Zuschläge auf staatliche Steuern (20,74 %)                      | Zuschläge auf staatliche Steuern (35,14 %)                      | Darlehen (19,24 %)  |
| 2    | Erträge aus Gemeindevermögen (exkl. Kommunalbetriebe) (19,20 %) | Erträge aus Gemeindevermögen (exkl. Kommunalbetriebe) (28,04 %) | Erträge aus Gemeindevermögen (exkl. Kommunalbetriebe) (16,55 %) |
| 3    | Darlehen (17,57 %)  | Darlehen (15,49 %)  | Vermögensveräußerungen (14,62 %)                                |
| 4    | Vermögensveräußerungen (9,21 %)                                 | Vermögensveräußerungen (5,65 %)                                 | Gemeindebetriebe (9,53 %)                                       |
| 5    | Gemeindebetriebe (8,87 %)                                       | Subventionen u. Dotationen (3,18 %)                             | Gemeindesteuern und -gebühren (9,45 %)                          |

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistisches Handbuch, 27–32.

Kaum ein Fünftel der Einnahmen stammte aus Erträgen des kommunalen Vermögens. Nimmt man Gemeindebetriebe hinzu, erhöht sich dies auf mehr als ein Viertel, wobei auch die Kosten für die Erhaltung des Gemeindevermögens in Betracht zu ziehen sind. Bei kleineren Gemeinden war das „klassische“ Gemeindeigentum (Wälder etc.) deutlich relevanter als bei größeren. Dennoch war man weit entfernt vom Finanzierungsmodell des Gemeindegesetzes. Die relativ bedeutendste Einnahmequelle bildeten Zuschläge auf staatliche Steuern, wobei es sich nahezu ausschließlich um direkte Steuern handelte. Vor allem kleine Gemeinden waren auf diese Form der Finanzierung angewiesen. Den dritten großen Einnahmenposten bildeten erwartungsgemäß Darlehen. Diese drei Positionen stellten mehr als drei Viertel der Einnahmen kleinerer Gemeinden dar. Nicht zu vernachlässigen war bei größeren Gemeinden ferner die (an sich als Ausnahme definierte) Veräußerung von Vermögen. Das deutete nicht zwangsläufig auf eine finanzielle Notlage, sondern lässt angesichts der ebenso bedeutsamen Rolle des Ankaufs von Realitäten auch einen lebhaften Bodenmarkt in Städten erkennen. Beachtlich ist, dass in größeren Gemeinden die Erträge aus Gemeindebetrieben bereits für ein Zehntel der kommunalen Einnahmen verantwortlich zeichneten.

Diese Statistik verweist auf mehrere relevante Umstände: Zunächst ist die große Bedeutung von Steuern, besonders für die Finanzierung kleiner Gemeinden, offensichtlich. Die Hoffnung, durch die Gemeinden eine „finanzielle Erleichterung des

Staatsschatzes“<sup>83</sup> zu erreichen, erwies sich zwar nicht als unbegründet, aber gerade die enge Verknüpfung der staatlichen und kommunalen Steuergrundlagen relativierte den Effekt. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts befürchtete man eine Überbeanspruchung der staatlichen Steuerbasis durch die kommunalen Umlagen: Gemeinden und Zentralstaat griffen auf die gleichen Besteuerungsobjekte in einem immer höheren Ausmaß zu. Um eine Überlastung zu verhindern, wurde beispielsweise die 1896 eingeführte Personaleinkommenssteuer von kommunalen Zuschlägen ausgenommen.<sup>84</sup> Im Hinblick auf den Staatsausbau lässt sich somit festhalten, dass die Delegation einer Vielzahl von Aufgaben nicht nur die Gemeinden herausforderte, sondern auch für den Zentralstaat einen spezifischen Regelungsbedarf erzeugte.

Die kommunalen Budgets zeigen ferner, wie intensiv sich die Gemeinden am Kapitalmarkt engagierten. Sowohl kleinere als auch größere Gemeinden konnten ihren Aufgaben nur insoweit gerecht werden, als sie Darlehen oder Hypothekarkredite bei Banken aufnahmen. Dabei entwickelten sich im Untersuchungszeitraum speziellere Angebote für Gemeinden. Die 1888 gegründete niederösterreichische Landeshypothekenanstalt sollte ursprünglich dem Zweck dienen, die Tilgung von Schulden auf Grundbesitz zu erleichtern. Ab 1898 stellte sie aber auch Kommunaldarlehen und -schuldenscheine bereit, die freilich nur einen Bruchteil des finanziellen Bedarfs decken konnten.<sup>85</sup> Die Gemeinden waren demnach auf lokale oder regionale Institute, auf Private, Fonds oder Ähnliches angewiesen. Während mittlere und größere Gemeinden teilweise eigene Sparkassen in Anspruch nehmen konnten, gab es diese Möglichkeit für die Masse der kleinen Gemeinden nicht: Sie mussten das Geld bei Instituten beschaffen, auf die sie selbst keinen Einfluss hatten. Dies bedingte zweifellos einen Professionalisierungsdruck auch für kleinere Kommunen: Sie mussten Angebote unterschiedlicher Institute einholen, Sicherheiten aushandeln und auf Veränderungen im Zinsniveau reagieren.

Unabhängig von den Finanzierungsquellen lässt die Statistik erahnen, dass Aushandlungsprozesse vor Ort und das Mobilisieren lokaler Ressourcen erhebliche Bedeutung hatten.<sup>86</sup> Der Gemeindeausschuss entschied im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben Jahr für Jahr autonom, aus welchen Quellen sich die kommunalen Umlagen speisen würden. Dabei wurden überwiegend direkte Steuern gewählt. Dies

83 Zur Gemeinde-Frage, 3.

84 MISCHLER, Grundlagen, 77 f.

85 Die Landeshypothekenanstalt vergab 1911 6.658.463 Kronen in Form von Kommunaldarlehen. Im selben Jahr nahmen die niederösterreichischen Gemeinden Darlehen in der Höhe von 51.367.826 Kronen auf, wovon der Löwenanteil von 44.709.363 Kronen auf Wien entfiel. Zahlen nach: Denkschrift der niederösterreichischen Landeshypothekenanstalt aus Anlass ihres 25jährigen Bestandes 1889–1914 (Wien 1914) 11; Statistisches Handbuch, 27–32; Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien für das Jahr 1912. Bearb. Magistrats-Abteilung XXI für Statistik (Wien 1914) 159.

86 Zur Perspektive des Aushandelns vgl. allgemein GANZENMÜLLER u. TÖNSMEYER, Vom Vorrücken des Staates.

vereinfachte die Steuereinhebung, da es sich hier nur um Zuschläge zu staatlichen Steuern handelte, brachte es aber auch mit sich, dass das Gemeindebudget unmittelbar von der zentralstaatlichen Steuerpolitik abhing. Innerhalb der direkten Steuern konnte wiederum verhandelt werden, in welchem Ausmaß der Besitz von Grund und Boden, von Häusern oder das Einkommen aus gewerblicher Tätigkeit belastet wurde. Dies erleichterte es, innerhalb der lokalen sozialen Elite zu einer „verträglichen“ Verteilung der kommunalen Lasten zu gelangen. Das schloss allerdings Auseinandersetzungen nicht aus: In Bad Vöslau etwa agitierte der 1903 gegründete Hausbesitzerverein gegen eine Erhöhung der kommunalen Umlagen.<sup>87</sup> Offenbleiben muss, in welchem Ausmaß die direkten Steuern auf Mieter, Pächter usw. überwältigt wurden.

Gerade außerordentliche Ausgaben wie der Bau von Schulen ließen sich mit den zur Verfügung stehenden Finanzierungsquellen kaum decken. Ein Ausweg war einerseits die lokale Emission von Aktien, andererseits halfen Sammlungen und größere Spenden einzelner Wohltäter. Ein Neubau für die Landesoberrealschule und das Obergymnasium in Wiener Neustadt wurde teilweise aus Sammlungen finanziert.<sup>88</sup> Die Emission von Aktien konnte mit der Spende für einen bestimmten Zweck verbunden werden: 1883 finanzierte der Verschönerungsverein Amstetten auf diese Weise die Errichtung eines „Schwimm- und Vollbades“. Die projektierten Kosten wurden auf nicht verzinsten Aktien aufgeteilt. Für die Bezieher\*innen warf diese Anlage also keinen Gewinn ab, sondern einmal jährlich wurden einzelne Aktien durch Losung gezogen und ihr Nennwert refundiert.<sup>89</sup>

Eine andere Variante war besonders bei der Finanzierung größerer Infrastrukturprojekte gängig. Das betraf beispielsweise den Bau von Straßen, Flussregulierungen wie die Wiener Donauregulierung 1868/69 oder die Einrichtung gewerblicher Fortbildungsschulen.<sup>90</sup> Hierbei wurden projektbezogene Finanzierungsgemeinschaften, sogenannte „Konkurrenzen“,<sup>91</sup> gebildet, die häufig staatliche und nichtstaatliche Institutionen mit ihren je unterschiedlichen Kompetenzen und Finanzierungsmöglichkeiten umfassten.

Punktuell konnten für die Gemeinden auch Geschenke seitens Privater, Verlassenschaften oder Sparkassen ins Gewicht fallen. Die Statistik von 1911 führt dies als eigenen Einnahmenposten an, der für 1,35 Prozent der Einnahmen aller niederösterreichischen Gemeinden (ohne Wien) verantwortlich zeichnete.<sup>92</sup> Insbesondere

87 KÜHSCHELM, Bad Vöslau, 166 f.

88 FREISLEBEN, Wiener Neustadt, 438.

89 Leopoldine PELZL, Amstetten unter den Bürgermeistern des 19. Jahrhunderts (Amstetten 1979) 86.

90 Georg HABERMANN, Das Zusammenwirken lokaler Faktoren mit Staat und Land bei Lösung von Verwaltungsaufgaben. In: Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung 14 (1911) 148–159.

91 Hans Peter HYE, Aussig – Eine Industriestadt am Rande des Reiches. In: URBANITSCH u. STEKL, Kleinstadtbürgertum, 25–78, hier 45.

92 Statistisches Handbuch, 35.

die Sparkassen, jene in Gemeindebesitz ebenso wie die als Vereine organisierten, führten immer wieder namhafte Beträge an die Gemeinden ab und erleichterten so die Finanzierung außerordentlicher Projekte. 1906 bestanden in Niederösterreich insgesamt 80 Sparkassen, deren Leitungsgremien enge personelle Verflechtungen mit den Gemeindevertretungen aufwiesen.<sup>93</sup> Experten warnten vor den unzulänglichen Reserven der österreichischen Sparkassen und führten dies, wie Robert Schachner bei der Analyse der Sparkassenstatistik für 1898, auf deren Charakter als „Melkkuh für communale Geldbedürfnisse und Unternehmungen“ zurück.<sup>94</sup>

Vereine – nicht nur jene, die als Träger von Sparkassen fungierten – übernahmen häufig „öffentliche Aufgaben“. Zu nennen sind beispielsweise Feuerwehren und die Hilfsvereine des Roten Kreuzes, aber auch Verschönerungs-, Bibliotheks- und Volksbildungsvereine, die wichtige Funktionen als Flankierung der staatlichen Gesundheitspolitik erfüllten. Hinzu kamen spezifische, für außerordentliche Finanzierungsaufgaben gebildete Komitees (z. B. für die Errichtung von Krankenhäusern, für den Wiederaufbau nach Katastrophen), die über keine vereinsbehördlich erfassten Statuten verfügten und sich nach Durchführung ihrer „Aufgabe“ wieder auflösten.<sup>95</sup>

Da Vereine und Gemeindevertretungen im 19. Jahrhundert in vielen Fällen dasselbe soziale Rekrutierungsfeld aufwiesen, gab es unzählige personelle Überlappungen. Vereinsvorstände waren zugleich Gemeindeausschüsse und vice versa. Sowohl für Vereine als auch für Gemeinden konnte dies von Vorteil sein. Die Ressourcen von Verein und Gemeinde konnten für die Zwecke des jeweils anderen mobilisiert werden.<sup>96</sup> Durch Auslagerung an einen Verein ließ sich wohl auch manche Finanzoperation, die nicht ganz den Normen entsprach, der Prüfung durch den Landesausschuss entziehen.

Die Statistik repräsentiert aber nur einen offiziellen Teil des Wirtschaftens von Gemeinden. Sie suggeriert eine kommunale Haushaltsführung, die den Normen staatlicher Administration nahekam und die Gemeinde als abgrenzbares Finanzsubjekt setzte. Diese Form der Repräsentation verdeckt den Blick auf lokale Praktiken kommunalen Wirtschaftens. Die in den Gemeinden verbreitete Buchhaltung mochte zwar den Erfordernissen des lokalen Wirtschaftens genügen, stand aber nicht selten in mehrerlei Hinsicht in Widerspruch zu den Normen. Was tatsächlich

---

93 Friedrich BERING, Sparkassen. In: MISCHLER u. ULBRICH, Österreichisches Staatswörterbuch, Bd. 4 (Wien 2. Aufl. 1909) 285–295, hier 286; FREISLEBEN, Wiener Neustadt, 429.

94 Robert SCHACHNER, Eine Kritik der österreichischen Communalparkassenpolitik. In: Österreichische Zeitschrift für Verwaltung 34 (1901) 149 f., hier 150. Zur Bedeutung der Sparkassen für die Gemeinden vgl. auch DIRNINGER, Kommunale Selbstverwaltung. Zu den Sparkassen in Niederösterreich vgl. den Beitrag von Georg Mitterlehner.

95 Derartige Komitees sind vor allem über Spendenaufrufe in Zeitungen fassbar, vgl. etwa ein Hilfskomitee in Waidhofen an der Thaya zur Bewältigung der Schäden nach einem Großfeuer 1873. Wiener Zeitung (12. September 1873) 6.

96 HYE, Aussig, 35.



Abbildung 3: Die Sparkasse St. Pölten im neu errichteten Gebäude am Domplatz, ca. 1886, Niederösterreichische Landesbibliothek, Topographische Sammlung, 6.049.

als Einnahme oder als Ausgabe verbucht wurde, variierte, ebenso welche Ausgaben man dem Haushalt der Gemeinde zuordnete. 1866 etwa erklärte der Gemeindevorstand von Nieder-Edlitz dem Landesausschuss, deshalb um keine Bewilligung für eine Erhöhung der Umlagen anlässlich eines Kapellenbaus und der Reparatur eines Gemeindehauses eingekommen zu sein, weil es sich hierbei nicht um eine Ausgabe der Gemeinde, sondern der Hausbesitzer im Ort handle. Der Gemeindevorstand erläuterte dem Landesausschuss auch die lokalen Gepflogenheiten des kommunalen Haushaltens: Es werde *kein eigentlicher Voranschlag festgestellt*, sondern die Ausgaben für das Folgejahr würden jeden November informell beraten, bevor man sie den *behausten Grundbesitzern*, offenbar ident mit den Steuerpflichtigen, vorlege. Bei dieser Gelegenheit werde auch ein Überblick über die bisherige Ausgabenentwicklung präsentiert. Einnahmenseitig werde die Nutzung der Gemeindegründe alljährlich *verlitzitiert*. Der Rest der voraussichtlichen Ausgaben werde auf die behausten Grundbesitzer verteilt, *zum Theil nach dem Steuergulden, zum Theil nach Köpfen der behausten Grundbesitzer*. Die Kritik einzelner Gemeindeglieder, die Besteuerung erfolge *nach einer ganz willkürlichen Annahme oder Berechnung*, konnte der Gemeindevorstand nicht nachvollziehen.<sup>97</sup> Die um die Jahrhundertwende in der Stadt Baden

97 NÖLA, LSt u. LA, Fasz. 64, Kt. 7, Nr. 3395 ex 1866, o. D.

übliche Buchhaltung erstaunte die Finanzexperten des Landesausschusses, die Prüfer sprachen von *ausgesuchter Compliciertheit*; sie schien eher der Verschleierung von *Malversationen* als der Rechnungslegung zu dienen.<sup>98</sup> Häufig wurde erst nachträglich um Genehmigung erhöhter Steuerzuschläge beim Landesausschuss angesucht. Daneben war es offenbar gängige Praxis, auf informelle Weise finanzielle Ansprüche von Gemeindemitgliedern mit Steuer- oder Abgabenschulden gegenzurechnen.

Auch die Deckung von Defiziten war bedeutend vielfältiger, als die offizielle Statistik zu erkennen gab. Einzelne Gemeinden hoben kurzerhand Gemeindeabgaben ein,<sup>99</sup> die keine legale Grundlage hatten. Gleichfalls finden sich Berichte über die Deckung von Defiziten aus den Taschen der Gemeindeausschüsse bzw. Gemeindevorsteher.<sup>100</sup>

Eine Auswertung niederösterreichischer kommunaler Rechnungsabschlüsse durch Mathias Pigerle von der k. k. Statistischen Zentralkommission zeigt für das Jahr 1878 die dominante Bedeutung von Steuern für die Deckung von Außenständen der Gemeinden. Das Spektrum an Finanzierungspraktiken war allerdings groß: Man bezog Vorschüsse auf nächstjährige Eingänge, trieb Abgabenrückstände ein und sammelte unter allen Gemeindemitgliedern oder einzelnen Gruppen.<sup>101</sup> Eine geringere Rolle spielte hingegen die Veräußerung von Gemeindееigentum (Grundstücke, Holz aus dem Gemeindewald etc.). Insgesamt zeigt sich bei näherer Betrachtung eine Vielfalt an Finanzierungspraktiken, die ein Mobilisieren lokaler Ressourcen voraussetzte und dadurch zumindest teilweise auf Konsens basierte.

Dem statistischen Blick entzogen ist das weite Feld nichtmonetärer Abgaben und Austauschbeziehungen. Dies beginnt bei den in den Gemeindeordnungen nur kursorisch berücksichtigten „Naturalsteuern“: Sie umfassten Zug- und Handdienste ebenso wie Sachleistungen (z. B. Schotterlieferung für die Straßenerhaltung).<sup>102</sup> Hierzu gehörte ebenso die Armenversorgung in Form der Einlage: Arme wurden reihum von den einzelnen Haushalten der Gemeinde für eine bestimmte Zeit aufgenommen und versorgt.<sup>103</sup> Zu nennen sind auch jene Praktiken, die von Experten häufig der Korruption zugerechnet wurden und ein spezifisches System der Reproduktion sozialer Beziehungen darstellten. Die gezielte Verpachtung von Grundstücken, die Vergabe städtischer Aufträge an einzelne Personen oder die Errichtung von Gehsteigen in bestimmten Bereichen der Stadt kann als Klientelpolitik

98 NÖLA, LSt u. LA, Fasz. 64, Baden, Nr. 38480 ex 1902 (23. Juni 1902).

99 MISCHLER, Der öffentliche Haushalt, 383.

100 Ebd., 481.

101 PIGERLE, Gemeindehaushalt, 422. Vgl. auch MISCHLER, Der öffentliche Haushalt, 477.

102 Art. Selbstverwaltung, finanzrechtlich: B. Der Gemeindehaushalt. In: MISCHLER u. ULBRICH, Österreichisches Staatswörterbuch 4, 237–256, hier 255.

103 Vgl. Freiherr von CALL, Art. Armenwesen II: Armengesetzgebung in Oesterreich. In: Johannes CONRAD, Wilhelm LEXIS, Ludwig ELSTER u. Edgar LOENING (Hrsg.), Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 2 (Jena 3. umgearb. Aufl. 1909) 44–59.

bezeichnet werden.<sup>104</sup> Zugleich betteten diese Praktiken das öffentliche Wirtschaften in lokale soziale Beziehungen ein.<sup>105</sup> Die Gemeinde wurde dadurch als eine Akteurin unter vielen in lokale Systeme von Reziprozität eingebunden, wenngleich die Praktiken denjenigen, die sich benachteiligt sahen, ebenso wie außenstehenden Beobachter\*innen als korrupt erscheinen mochten.

### Schluss: Durchstaatlichung und das Lokale

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts definierte der Zentralstaat im Rahmen der Gemeindegesetze von 1849 und 1862 öffentliche Aufgaben, deren Erledigung und Finanzierung die Gemeinden „im eigenen Wirkungskreis“ wahrnehmen sollten. Die Durchstaatlichung unter Schonung (zentral-)staatlicher Ressourcen fand, aus der Perspektive dieses Beitrags, durch Delegation statt: Delegation von Aufgaben, von Ausgaben und von Repräsentation. Gerade in kleineren Gemeinden war der Gemeindevorsteher der einzige kontinuierlich anwesende Repräsentant des Staates. Abgesehen davon wurde die Alltagsrelevanz des Staates vor allem durch die von der Gemeinde auf höheren Auftrag hin eingerichteten Infrastrukturen bezeugt.

Für die lokalen Gesellschaften bedeutete die Schaffung politischer Gemeinden eine konfliktträchtige Konfrontation mit Verwaltungsnormen. Diese Konfrontation förderte die Professionalisierung der Gemeinden als Verwaltungssubjekte und brachte Lernprozesse in Gang: zum einen auf Seiten der Landes- und zentralstaatlichen Verwaltungen, die in der Kommunikation von Normen etwa in Form von Bürgermeistertagen neue Varianten entwickelten; zum anderen auf Seiten der lokalen Gesellschaften, die lernten, mit dem Staat zu rechnen, der nicht nur Normen formulierte, sondern in wachsendem Maß auch deren Umsetzung kontrollierte.<sup>106</sup> Die zunehmende Interaktion mit staatlichen Institutionen legitimierte den Staat vor Ort und trug so zu seiner Durchsetzung bei. Zugleich wurde damit der Staat auch insofern „verortet“, als er sich zu einem wichtigen *player* im lokalen Spiel um Macht entwickelte.<sup>107</sup> Diese „Nutzung“ des Staates wird in den zahlreichen Beschwerden von Gemeindebürgern deutlich, die den legitistischen Rahmen der Gemeindeverwaltung als Pflichtenkatalog für die lokale politische Elite verstanden und danach trachteten, deren Gestaltungsspielräume mitzubestimmen. Das lokale Konfliktmanagement erfuhr dadurch eine Erweiterung. Selbst für die Wahrung „uralter“ Rechte, etwa von

104 Marie TOŠNEROVÁ, Beraun im Sog fortschreitender Industrialisierung. In: URBANITSCH u. STEKL, Kleinstadtbürgertum, 137–169, hier 149.

105 Zur „Einbettung“ des Wirtschaftens in soziales Handeln siehe den von Karl Polanyi ausgehenden klassischen Text der Wirtschaftssoziologie Mark GRANOVETTER, *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*. In: *American Journal of Sociology* 91 (1985) 481–510.

106 Vgl. RAPHAEL, *Ländliche Gesellschaften*.

107 Vgl. GANZENMÜLLER u. TÖNSMEYER, *Einleitung*, 19 f.

Nutzungsrechten, setzten Gemeindebürger dieses neue Instrumentarium ein. Man kann in diesem Zusammenhang von einer Externalisierung lokaler Konflikte sprechen und zugleich von einer Internalisierung des Staates.

Dreh- und Angelpunkt der Durchstaatlichung des Landes mit Hilfe der Gemeinden waren die Finanzen. Schulen, Kanäle und Hebammen, um nur wenige Punkte zu nennen, waren von den Gemeinden zu bezahlen. Bereits die Architekten der Gemeindegesetze hatten den Finanzierungsbedarf der Gemeinden unterschätzt. Der frühe Interventionsstaat heizte ihn zusätzlich an und führte zur ständigen Klage, dass der Staat die Gemeinden mit Aufgaben überbürde, sie in finanzieller Sicht aber im Stich ließe.<sup>108</sup>

Löst man sich von diesen zeitgenössischen Befürchtungen, lässt sich konstatieren, dass es den Gemeinden gelang, diese Herausforderungen zu bewältigen, indem sie nichtstaatliche Akteur\*innen involvierten. Steuern, besonders Zuschläge auf staatliche Steuern, waren zweifellos zentral für die Finanzierung. Aber gerade hier zeigte sich ironischerweise eine Gefährdung des Projekts „Staatsaufbau“: Die Kommunen (ebenso wie die Länder) griffen in wachsendem Maß auf die Besteuerungsobjekte zu, Landesinstitutionen (Landesausschuss, Landtag) bewilligten dies. Die Finanzierungsbasis des Zentralstaates drohte überlastet zu werden. Damit wird die Bedeutung der Mobilisierung sozialer Ressourcen, besonders auf kommunaler Ebene, offensichtlich. Banken (häufig kommunal kontrolliert), Vereine, Komitees und Wohltäter trugen durch Darlehen, Geschenke und Dienste dazu bei, dass die Gemeinden ihre Aufgaben bewältigen konnten.

Die Akkumulation von „infrastruktureller Macht“ im Habsburgerreich beruhte demnach wesentlich auf der Mobilisierung staatlicher und nichtstaatlicher Ressourcen. Gerade das Beispiel der Gemeinden macht deutlich, dass sich die Untersuchung des Projekts „Staatsaufbau“ in der Habsburgermonarchie nicht auf zentrale Institutionen und ihr „Ausgreifen“ auf lokale Kontexte beschränken kann.<sup>109</sup>

**Thomas Buchner**, Mag. Dr., Studium der Geschichte und Politikwissenschaft, 2005–2010 Universitätsassistent am Institut für Neuere Geschichte und Zeitgeschichte der Universität Linz, 2010–2014 Projektmitarbeiter an der Universität Wien, 2004–2017 Lektor an der Universität Salzburg, seit 2014 Stadtarchivar in Amstetten. Forschungsschwerpunkte: Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Frühen Neuzeit, Stadtgeschichte.

108 Vgl. ein Plädoyer zur finanziellen Entlastung Wiens: Karl WEISS, *Das bedrängte Wien. Eine politisch-finanzielle Studie* (Wien 1885).

109 Vgl. aus sozialwissenschaftlicher Sicht: Tatjana THELEN, Larissa VETTERS u. Kreebet von BENDA-BECKMANN, Introduction: *Stategraphy: Relational Modes, Boundary Work, and Embeddedness*. In: Tatjana THELEN, Larissa VETTERS u. Kreebet von BENDA-BECKMANN (Hrsg.), *Stategraphy. Toward a Relational Anthropology of the State* (New York 2017) 1–19. Zu einer erneuerten Sicht auf die Staatsbildung der Habsburgermonarchie im 19. Jahrhundert Pieter M. JUDSON, *Habsburg. Geschichte eines Imperiums 1740–1918*. Übers. Michael MÜLLER (München 2017) 429 f., 436–447.