

125 Jahre Bezirkshauptmannschaften: Zur Geschichte einer Institution, die sich bewährt hat

Von Gerhart Wielinger

In der Literatur aus dem alten Österreich und über das alte Österreich finden sich immer wieder Figuren, die der Welt der Verwaltung entnommen sind. Dies darf nicht wundernehmen, denn jener Staat, der seit 1867 gar keinen offiziellen Namen hatte, sondern als „die im Reichsrate vertretenen Königreiche und Länder“ firmierte, war geradezu das klassische Beispiel eines Verwaltungsstaates. Die Verwaltung war nicht nur eine der wenigen einigermaßen stabilen Stützen dieses, vielen Zeitgenossen anachronistisch scheinenden staatlichen Gebildes; ihre Angehörigen waren auch ein markanter Bestandteil des sozialen Gefüges, auf das sich diese staatliche Ordnung erstreckte. Und zu den typischen Vertretern der Verwaltung, die in der Literatur gleichsam personifiziert auftritt, zählt der Bezirkshauptmann. Ob im Lustspiel, wie in Roda Rodas „Feldherrnhügel“, ob im großen Roman, wie in Joseph Roths „Radetzky marsch“ – der Bezirkshauptmann kommt immer dann vor, wenn eine Handlung im Milieu der Kleinstadt spielt oder wenn dieses Milieu beschrieben werden soll. Dies zeigt, daß dieser Typ der Verwaltungsbehörde schon bald nach seiner Einrichtung zu einem Charakteristikum der Franzisko-Josephinischen Ära geworden war.

Die Bezirkshauptmannschaft ist ein Ergebnis der tiefgreifenden Umgestaltung der staatlichen Ordnung im Gefolge der Niederlage von Königgrätz und des dadurch bedingten Endes des neoabsolutistischen Staatssystems. Sie ist eines der Elemente des „konstitutionellen Rechtsstaats“, zu dem Österreich durch die Dezemberverfassung von 1867 und durch die in ihrem Gefolge erlassenen Maßnahmen geworden war.¹ Die Idee zur Schaffung dieser Form einer staatlichen Verwaltungsbehörde unterster Ebene stammt vom Innenminister Giskra. Dieser war lange Jahre Bürgermeister von Brünn gewesen und hatte sich intensiv mit allgemeinen Fragen der Verwaltung befaßt; dabei hatte er die Überzeugung gewonnen,

¹ Die Rechtsgrundlage der Bezirkshauptmannschaften war das Gesetz über die politischen Verwaltungsbehörden, RGBl. Nr. 44/1868; zum Themenkreis siehe: 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich, Festschrift, herausgegeben im Auftrage der Bundesländer von Johannes Gründler, Wien 1970.

die preußische Verwaltungsorganisation der untersten Ebene sei der österreichischen überlegen. Und da nach der Niederlage von Königgrätz in Österreich vielfach die Ansicht herrschte, Reformen sollten sich an Gegebenheiten in Preußen orientieren, wurde auch bei der Neuorganisation der Verwaltung der preußische „Landkreis“ zum Vorbild genommen. (Man handelte nach dem Grundsatz: „fas est ab hostem doceri“ und orientierte sich bis hin zur Farbe der Infanterieuniformen – der weiße Waffenrock wurde durch den blauen ersetzt – am preußischen Vorbild.)

Die österreichische Bezirkshauptmannschaft war freilich keine Kopie des preußischen Landkreises. Sie war zwar, was ihre territoriale Ausdehnung anlangt, der preußischen Verwaltungseinheit unterster Ebene sehr ähnlich, nicht aber, was ihre rechtliche Konstruktion anlangt: Der preußische Landkreis war sowohl Sprengel der staatlichen Verwaltung als auch Selbstverwaltungskörper, die österreichische Bezirkshauptmannschaft war nur staatlicher Verwaltungssprengel. Wohl gab es auch in Österreich Tendenzen, eine Selbstverwaltung auf Bezirksebene einzuführen, diese blieb aber in bescheidenen Ansätzen stecken. „Autonome“ Bezirke, also Selbstverwaltungskörper, gab es nur in der Steiermark, in Böhmen und in Galizien, und diese waren rechtlich mit der Bezirkshauptmannschaft als der staatlichen Verwaltungseinheit nicht verbunden.²

Als Einrichtung der staatlichen Verwaltung hatte die Bezirkshauptmannschaft und hatten die in ihr tätigen Beamten teil an den Besonderheiten der österreichischen Verwaltung in den letzten Jahrzehnten des alten Österreich. Diese bestanden in folgendem:

Österreich war seit der Zeit Maria Theresias zu einem Verwaltungs- und Beamtenstaat, zu einem Staat, in dem fast nichts ohne die staatliche Verwaltung geschieht und fast alles durch diese bewirkt wird, geworden. Der entscheidende Schritt in diese Richtung war unter Joseph II. getan worden. Die Entwicklung zum Verwaltungsstaat, die in jener Zeit in allen aufgeklärt-absolutistischen Staaten stattgefunden hat, ist aber in Österreich aus einem spezifischen Grund weiter gegangen als in allen vergleichbaren europäischen Staaten: Österreich war das einzige europäische Staatswesen, in dem es seit dem 18. Jahrhundert nie mehr eine Schicht der Bevölkerung gegeben hat, die als herrschende Klasse von überregionalem Einfluß bezeichnet werden könnte. Mit „herrschender Klasse“ ist hier eine Bevölkerungsschicht gemeint, die in der Lage ist, auf Grund ihrer eigenen Macht das politische Geschehen soweit mitzubestimmen, daß nicht nur nichts geschieht, was ihren Interessen widerspräche, sondern daß Inhalt staatlicher Maßnahmen grundsätzlich das wird, was ihren Vorstellungen bzw. ihrer Interessenlage entspricht.

² Siehe dazu den Aufsatz von Gernot Peter Obersteiner in diesem Band; weiters Herbert Miehsler, Demokratisierung der Bezirksverwaltung in Österreich. Festschrift Hans Kelsen zum 90. Geburtstag, Wien 1971, S. 141, hier S. 186.

In Österreich ist seit der Niederrichtung der Macht der Landstände in der Gegenreformation und der Beseitigung der letzten Reste ständischen Einflusses unter Joseph II. im Gegensatz zu allen vergleichbaren Staatswesen nie mehr eine Schicht der Bevölkerung in die Lage gekommen, herrschende Klasse zu sein. Das unterscheidet Österreich von Ungarn, dessen Adel vom Monarchen nie politisch bezwungen worden ist, von Preußen, wo im Osten die Schicht der adeligen Großgrundbesitzer und im Westen seit der Industrialisierung das Großbürgertum nicht bloß einflußreich und mächtig, sondern politisch herrschend gewesen ist, aber auch von Frankreich, wo zwar die Ständemacht gleichfalls in den Religionskriegen gebrochen worden war, wo aber im 19. Jahrhundert das Bürgertum zur herrschenden Klasse werden konnte.

Mit dem Gesagten sei keineswegs behauptet, in Österreich habe es nicht mächtige Gruppen gegeben, die in der Lage gewesen wären, Einfluß auf das politische Geschehen und auf staatliche Maßnahmen auszuüben. Das Spezifische liegt aber darin, daß seit der Zeit Maria Theresias nie mehr eine Schicht in der Lage gewesen ist, mehr als episodenhaft ihre Interessen zum bestimmenden Moment staatlichen Handelns zu machen und die Initiative für staatliche Maßnahmen an sich zu reißen. Wohl gab es im 19. Jahrhundert Ansätze für eine andere Entwicklung, als nach 1848 auch in Österreich ein reiches Großbürgertum entstand und mächtig wurde. Dieses ist aber nur in den wenigen Jahren zwischen 1867 und 1873 die tatsächlich bestimmende politische Kraft gewesen, bis 1878 war es noch in der Lage, die Regierungspolitik mitzuprägen, danach war es aber – auch mangels Geschlossenheit – kein entscheidender Faktor mehr.

In Österreich ist es im 19. Jahrhundert nie dazu gekommen, daß eine Bevölkerungsschicht auf längere Zeit zur bestimmenden politischen Kraft geworden wäre und den Staatsapparat für ihre Interessen hätte instrumentalisieren können. Die österreichische Verwaltung ist daher auch in der Zeit der konstitutionellen Monarchie in jener Weise auf den Monarchen hin orientiert geblieben, die für die Zeit des Absolutismus typisch gewesen war. Sie verstand sich als keinem Interesse als jenem des „Staates“ verpflichtet. Was dieses Staatsinteresse im einzelnen sein sollte, war freilich nicht immer klar. Jedenfalls war es aber etwas anderes als das Interesse einer bestimmten Schicht der Bevölkerung. Die Realität des Geschehens in der Verwaltung entsprach nicht immer diesem Selbstverständnis, die erfolgreiche Beeinflussung von Staatsorganen zur Durchsetzung privater Interessen kam durchaus vor. Dennoch darf dieses Selbstverständnis nicht als Fiktion angesehen werden, dem die Realität in keiner Weise entsprochen hätte.

Der Umstand, daß die staatlichen Behörden mittelbar dem Kaiser unterstanden, prägte Amtsverständnis, aber auch Selbstverständnis und Selbstbewußtsein der in ihnen Tätigen: Als kaiserlich-königliche Beamte sahen sie sich nur dem Kaiser und den in seinem Namen erlassenen

Vorschriften verpflichtet, vom Glanz der Krone berührt und aus den zahlreichen sozialen und nationalen Konflikten herausgehoben.

Beamte der Statthaltereien und der Bezirkshauptmannschaften sahen sich zudem vielfach noch als etwas „Besseres“ als die in der jeweiligen „autonomen“ Landesverwaltung Tätigen an. Die „autonomen Landesverwaltungen“ unterstanden nämlich dem jeweiligen Landesauschuß, waren daher trotz der nominellen Überordnung des Statthalters über den Landesauschuß im Machtbereich der jeweiligen Landtagsmehrheit und gerieten in den Einflußbereich der im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts aufkommenden Parteipolitik. Dem typischen k. k. Beamten waren jedoch die entstehende Massendemokratie und ihre Erscheinungsformen fremd; er war stolz darauf, nicht in die „Niederungen“ der Parteipolitik verstrickt zu sein.

Die Bezirkshauptmannschaften und die an ihnen Tätigen befanden sich in der gesamten Zeit bis zum Ersten Weltkrieg in einer seltsam anmutenden Situation: Sie waren Repräsentanten einer in manchen Teilen des Staates zunehmend im Zeichen nationaler und sozialer Ideen und Konflikte in Frage gestellten Ordnung. Sie sollten diese Ordnung an vielen Orten des Staates gegen wirtschaftlich einflußreiche, kulturell aktive Bevölkerungsteile, aber auch gegen Angehörige der Unterschicht durchsetzen. Die diesbezüglichen konkreten Gegebenheiten waren freilich in den einzelnen Teilen des Staates sehr verschieden. Es gab Gegenden, in denen die Bezirkshauptmannschaft bestens mit der Bevölkerung auskam und der Bezirkshauptmann sehr großes Ansehen genoß, andere, in denen es ein geruhames Nebeneinander zwischen Verwaltung und Bevölkerung gab, aber auch solche, in denen die staatliche Verwaltung von wesentlichen Teilen der Bevölkerung als Vertretung einer feindlichen Macht angesehen wurde. In jenen Gebieten der Monarchie, die das heutige Österreich bilden, war wegen der grundsätzlich vorhandenen Loyalität der Bevölkerung gegenüber dem Monarchen und der bestehenden politischen Ordnung die Bezirkshauptmannschaft und waren die an ihr tätigen Beamten auch in das soziale Gefüge voll integriert. (Spannungen gab es freilich mit radikalen deutsch-nationalen Kreisen und mit der organisierten Arbeiterschaft.) Aber dennoch war auch hier ein Antagonismus zwischen den politisch aktiven Teilen der Bevölkerung, die nach mehr Einfluß auf das Staatsgeschehen und auch nach Instrumentalisierung der Verwaltung für ihre Interessen strebten, und der Verwaltung vorhanden. Dazu trugen auch das Nebeneinander von „autonomer“ Landesverwaltung und staatlicher Verwaltung und die Rollenverteilung zwischen diesen Verwaltungsapparaten bei. Die „autonome“ Verwaltung war nämlich in der Lage zu geben: Der Landesauschuß errichtete Bauten, betrieb kulturelle Einrichtungen, vergab Förderungen. Die staatliche Verwaltung war dagegen fast ausschließlich auf Ordnungsaufgaben beschränkt. Diese Gegebenheiten sollten bei der Neuorganisation der Verwaltung in den Ländern in der Zeit der Ersten Republik eine große Rolle spielen, ja Wirkungen entfalten, die bis in die Zweite Republik reichen.

Nach Gründung der Republik war es in allen Ländern erklärtes Ziel der neuen politischen Autoritäten, den Dualismus zwischen „staatlicher“ und „autonomer“ Verwaltung durch Umwandlung der ehemals k. k. Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern in Landesbehörden zu beseitigen.³ Zudem sollte die Verwaltung auf unterster Ebene nach den Vorstellungen der „Verfassungsväter“ von 1920 grundsätzlich nach dem Modell der Selbstverwaltung konzipiert werden.⁴ Dies war Ausdruck des oben beschriebenen Antagonismus zwischen den politisch aktiven Kreisen der Bevölkerung, aus denen sich nach dem Ersten Weltkrieg die politisch handelnden Personen rekrutieren sollten, und den staatlichen Verwaltungsstellen. Daß es nicht zu einer Verwirklichung dieser Vorstellungen kam, hatte zwei Gründe: Die Unsicherheit und die wirtschaftliche Not der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg zwangen dazu, Reformmaßnahmen nur dann in Angriff zu nehmen, wenn von ihnen mit einiger Sicherheit eine Einsparung zu erwarten war, das Risiko eines Nichtfunktionierens neuer Institutionen konnte nicht eingegangen werden. Die Bezirkshauptmannschaften hatten aber gerade in den Tagen des Zusammenbruchs der Monarchie und der turbulenten ersten Zeit der Republik ihre Leistungsfähigkeit eindrucksvoll bewiesen. So wurde zwar das Projekt einer „Veränderung“ der staatlichen Verwaltung unterster Ebene in Angriff genommen und 1925 verwirklicht, die Umgestaltung dieser Verwaltungsebene nach dem Modell der „Selbstverwaltung“ wurde jedoch aufgeschoben. Dies hatte zur Folge, daß die Bezirkshauptmannschaften in der im Bundes-Verfassungsgesetz von 1920 skizzierten Verwaltungsorganisation nicht vorkommen, sondern daß ihre Existenz als Provisorium im „Übergangsgesetz“ von 1920, welches die Überführung der Einrichtungen der alten staatlichen Ordnung in die neue regelt, festgeschrieben wurde.⁵ So blieb das Gesetz über die politischen Verwaltungsbehörden von 1868 weiter Grundlage für die Organisation der allgemeinen Verwaltung in den Ländern.

Daran änderten auch die großen Verfassungsnovellen von 1925 und 1929 nichts. Im Zusammenhang mit diesen Novellen wurde jedoch die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer „Demokratisierung“ der Verwaltung intensiv diskutiert. Dabei wurde insbesondere von Vertretern der Wiener Rechtstheoretischen Schule (Hans Kelsen und Adolf Merkl), aber auch von anderen Autoren dargetan, es sei eine Illusion zu glauben, eine Verwaltung,

³ Für die Steiermark siehe: Protokoll über die Konstituierende Landesversammlung in Steiermark am 6. November 1918, kundgemacht im Landesgesetz- und Verordnungsblatt für das Land Steiermark, Nr. 78/1918.

⁴ Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920; Art. 115 lautete: „Die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern wird gemäß den nachfolgenden Bestimmungen nach dem Grundsatz der Selbstverwaltung eingerichtet.“ Dazu siehe: Josef Demmelbauer – Wolfgang Pesendorfer, Demokratisierung der Bezirksverwaltung, Linz 1980.

⁵ Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920, betreffend den Übergang zur bundesstaatlichen Ordnung, BGBl. Nr. 2/1920, § 8.

die auf allen Stufen von gewählten Amtsträgern besorgt wird, sei die einer parlamentarischen Demokratie angemessene Verwaltungsorganisation. Dies wurde folgend begründet:

Das Wesen des demokratischen Staates ist es, daß die allgemein verbindlichen Vorschriften von einem Parlament erlassen werden, dessen Mitglieder aus allgemeinen Wahlen hervorgehen und dessen Zusammensetzung die politischen Gegebenheiten des Gesamtstaats widerspiegelt. Wenn es Aufgabe der Vollziehung sein soll, den Sinn der Gesetze möglichst unverfälscht zu konkretisieren, muß jene Verwaltung, deren Aufgabe der Gesetzesvollzug ist, so organisiert sein, daß die Amtsträger in der Verwaltung nicht Exponenten von politischen Vorstellungen und Interessen sind, die zu den im Gesetz zum Ausdruck gebrachten im Widerspruch stehen. Daher sollten in einem solchen Staat die Amtsträger in der Verwaltung an die Weisungen der dem Parlament verantwortlichen Verwaltungsspitze, d.h. der Regierung bzw. der Minister gebunden und dieser Verwaltungsspitze für die gesetzeskonforme und weisungsgemäße Erfüllung ihrer Amtsgeschäfte verantwortlich sein. Dies heißt aber weiters, daß die Verwaltung grundsätzlich durch ernannte Berufsbeamte, nicht aber durch gewählte Amtsträger besorgt werden müßte.⁶

Kritik an dem in der Bundesverfassung vorgesehenen Aufbau der Verwaltung wurde aber nicht nur im Hinblick auf die darin vorgesehene „Demokratisierung“ der Verwaltung, sondern auch im Hinblick auf die „Verlängerung“ der allgemeinen staatlichen Verwaltung erhoben. Wie bereits oben gesagt, wurde nach 1918 insbesondere von den politischen Exponenten der Länder die Forderung vorgebracht, die Verwaltungseinrichtungen in den Ländern organisatorisch weitestgehend den Ländern zu unterstellen, und zwar auch jene Verwaltungseinrichtungen, die mit der Besorgung von Aufgaben der Bundesverwaltung betraut sind. Dagegen nahmen nicht nur Angehörige der Zentralbürokratie, sondern insbesondere auch Verwaltungsbeamte in den Ländern, die aus der staatlichen Verwaltung der Monarchie stammten, vehement Stellung. Diese Beamten wehrten sich dagegen, daß die Verwaltung in den Ländern von gewählten Amtsträgern, also Politikern, geführt werden sollte. Es wurde argumentiert, gewählten Amtsträgern müsse es an den für die Führung der Verwaltungsgeschäfte erforderlichen Kenntnissen fehlen, und zudem sei zu befürchten, Politiker würden nicht Gesetzestreue und Unparteilichkeit, sondern die Durchsetzung von Parteiinteressen zu Leitlinien für die Tätigkeit der Verwaltung werden lassen. In dieser Haltung kam die traditionelle Skepsis der k. k. Beamenschaft gegen die gewählten Spitzen der autonomen Landesverwaltung und die von ihnen repräsentierte Parteienstaatlichkeit zum Ausdruck.

⁶ Eine Dokumentation dieser Diskussion und der literarischen Äußerungen von Kelsen und Merkl findet sich bei Demmelbauer – Pesendorfer, Demokratisierung der Bezirksverwaltung, S. 24ff.

Die Träger des Widerstandes gegen eine Verländerung der Verwaltung konnten zwar nicht verhindern, daß die Bezirkshauptmannschaften und die Einrichtung der allgemeinen staatlichen Verwaltung auf Landesebene, das waren die 1925 geschaffenen Ämter der Landesregierungen, organisatorisch den Ländern zugeordnet wurden.⁷ Wohl aber konnten sie erreichen, daß jene Beamten in diesen Einrichtungen, die aus der ehemals staatlichen Verwaltung kamen, nicht zu Landesbeamten, sondern zu Bundesbeamten wurden.⁸ Der alte Gegensatz zwischen „staatlichen“ Beamten und Landespolitikern blieb auch in der Praxis weiter bestehen. Von Zeitzeugen wird berichtet, daß zwischen Landespolitikern und in den Landesverwaltungen tätigen ehemaligen k. k. Beamten während der gesamten Zeit der Ersten Republik großes wechselseitiges Mißtrauen herrschte. Die Beamtenschaft diene zwar grundsätzlich in allen Ländern mit der ihr selbstverständlichen Loyalität, in einigen Bundesländern hatten aber viele Beamte beträchtliche Mentalreservationen gegen die politische Spitze der Verwaltung und hatten Landespolitiker wenig Verständnis für rechtsstaatliche Verwaltung.

Die Bezirkshauptmannschaften hatten es in der Zeit der Ersten Republik sehr schwer. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Die große materielle Not brachte es mit sich, daß die unerläßlichen Voraussetzungen für eine geordnete Verwaltung kaum vorhanden waren. Der Zwang zu äußerster Sparsamkeit im Staatshaushalt bedeutete für die Beamten eine beträchtliche Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Situation.⁹ Aus den immer schärfer werdenden politischen Gegensätzen ergaben sich für die Bezirkshauptmannschaften, die ja auch die Funktion der Sicherheitsbehörden unterster Ebene zu erfüllen hatten, oft Aufgaben, deren Erfüllung kaum möglich, jedenfalls aber sehr belastend war. An vielen Orten Österreichs sahen sich die Bezirkshauptmannschaften in noch wesentlich stärkerem Maß als in der Zeit der Monarchie als Hüter einer von erheblichen Teilen der Bevölkerung in Frage gestellten Ordnung.

Nach dem Ende Österreichs wurde zahlreichen Bezirkshauptmännern, wie auch anderen Bediensteten von Bezirkshauptmannschaften, ihre loyale Pflichterfüllung in den dreißiger Jahren zum Verhängnis. Die nationalsozialistischen Machthaber behandelten Beamte, die in der Ära des Ständestaates Aufgaben in der Sicherheitsverwaltung erfüllt hatten, grundsätzlich als Feinde.

⁷ Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juli 1925, betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien, BGBl. Nr. 289/1925.

⁸ Die diesbezügliche Regelung wurde durch eine Novelle (BGBl. Nr. 368/1925) in den § 9 des Übergangsgesetzes 1920 eingefügt.

⁹ Zur materiellen Situation der öffentlich Bediensteten siehe: Dieter Stiefel, Aber die Krise ist auch nicht so schlecht: Zur Interdependenz sozio-ökonomischer Prozesse und der Genese des autoritären Regimes in Österreich, in: 1934, Erfahrungen und Lehren, hgg. vom Karl-Kummer-Institut, Graz 1984, S. 24; dort ist zu entnehmen, daß Staatsbedienstete in den zwanziger Jahren, gemessen an ihrem Einkommen von 1914, eine Minderung bis zu 82 Prozent hinzunehmen hatten.

Nach der Eingliederung Österreichs in das nationalsozialistische Deutsche Reich wurden die Bezirkshauptmannschaften abgeschafft. Die Bezeichnung wurde schon 1939 durch „Landkreis“ ersetzt, die endgültige Umgestaltung der staatlichen Verwaltung unterster Ebene erfolgte durch das „Ostmarkgesetz“¹⁰ im Jahr 1939. Dadurch wurden die Landkreise auch Selbstverwaltungskörper mit eigener Rechtspersönlichkeit (selbstverständlich aber nicht Selbstverwaltungskörper mit demokratisch legitimierte[n] Organen).

Nach dem Wiederentstehen Österreichs wurden auch die Bezirkshauptmannschaften wiedereingerichtet.¹¹ Es gab zwar Pläne, die Verwaltungsorganisation völlig neu zu gestalten, und zwar abermals nach dem Muster der Selbstverwaltung, an eine Verwirklichung eines derartig radikalen Umbaus der Staatsorganisation war jedoch in der Zeit der Besetzung nicht zu denken. Jede Verfassungsänderung hätte nämlich nach den Bestimmungen des zweiten Kontrollratsübereinkommens der Zustimmung des Alliierten Rates bedurft, und daher hätte jeder Plan einer Verfassungsänderung insbesondere der sowjetischen Besatzungsmacht eine zusätzliche Möglichkeit zur Beeinflussung des Geschehens in Österreich eröffnet.

Die Nachkriegszeit nach dem Zweiten Weltkrieg war abermals eine Zeit der Bewährung der Bezirkshauptmannschaften. Daher wurde nach Wiedererringung der vollen Handlungsfähigkeit Österreichs nicht ernstlich daran gedacht, an der bestehenden Verwaltungsstruktur etwas zu ändern. Der Wunsch nach einer „Demokratisierung“ der Bezirksverwaltung wurde zwar grundsätzlich von der Sozialdemokratischen Partei aufrechterhalten – bezeichnenderweise aber nur auf Bundesebene.¹² Sozialdemokratische Landespolitiker machten sich dafür nur ausnahmsweise stark, und zwar regelmäßig dann, wenn sie Kritik an der Personalpolitik der jeweiligen Landesregierung bei der Ernennung von Bezirkshauptmännern anbringen wollten. So wurde in den sechziger Jahren bei der Bereinigung der aus der Zeit der Ersten Republik übriggebliebenen staatsrechtlichen Provisorien – dabei sind insbesondere die Zuständigkeitsregeln und die Behördenstruktur im Bereich des Schulwesens sowie die Gemeindeverfassung zu nennen – hinsichtlich einer „Demokratisierung“ der Bezirksverwaltung nur ein Erinnerungsposten in das Bundes-Verfassungsgesetz aufgenommen. In der Gemeindeverfassungsnovelle von 1962¹³ wurde als Art. 120 im B-VG festgeschrieben, daß die Einrichtung von „Gebietsgemeinden“ nur durch Bundesverfassungsgesetz erfolgen könne.

¹⁰ Deutsches Reichsgesetzblatt 1939, I, S. 995.

¹¹ Behörden-Überleitungsgesetz, StGBI. 94/1945.

¹² Dazu siehe: Demmelbauer–Pesendorfer, Demokratisierung der Verwaltung, S. 12f sowie 19ff, und Miehsler, Demokratisierung der Bezirksverwaltung in Österreich, S. 163ff.

¹³ BGBl. Nr. 205.

Die Verwaltungsorganisation in den Ländern wurde im Jahre 1974 abermals Gegenstand einer bundesverfassungsgesetzlichen Regelung: Die Zuständigkeit zur gesetzlichen Regelung der Organisation der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern wurde den Ländern übertragen. Diese „Veränderung“ wurde aber insoweit relativiert, als Landesgesetze, durch die die bestehende Organisation dieser Behörden, damit auch die bestehende Organisation der Bezirkshauptmannschaften geändert oder neu geregelt werden soll, nur mit Zustimmung der Bundesregierung kundgemacht werden dürfen.¹⁴

Die wirtschaftliche Prosperität und die innenpolitische Stabilität der Zweiten Republik hatten selbstverständlich auch Auswirkungen für die Bezirkshauptmannschaften: Nach Bewältigung der Not der Nachkriegszeit verbesserten sich die materiellen Bedingungen der öffentlich Bediensteten und entstanden erstmals alle Voraussetzungen für eine harmonische Einbettung der Bezirksverwaltung in das lokale soziale Gefüge. Die Bezirkshauptmannschaft ist zwar nach wie vor eine Repräsentantin des Ordnungsstaates, d.h. ihre Aufgaben sind weit überwiegend dem Bereich der Hoheitsverwaltung, in dem der Staat nicht als Gebender, sondern als Gebietender auftritt, zuzurechnen. Aber diese Ordnung wird von keiner ernstzunehmenden Kraft bekämpft. Mag auch in Einzelfällen bei Personen, die von behördlichen Maßnahmen betroffen sind, Unzufriedenheit, ja Empörung aufkommen, die Ordnung als solche, ihre Legitimität, wird nie in Frage gestellt.

Die Bezirkshauptmannschaften als Einrichtung und die an den Bezirkshauptmannschaften tätigen Bediensteten als Personen sind in die soziale Welt der Bezirksstädte fest eingebunden. Vom Bezirkshauptmann wird erwartet, daß er weit über seinen Zuständigkeitsbereich hinaus an Aktivitäten in der Bezirksstadt und im Bezirk teilnimmt; daß der Bezirkshauptmann bei allen wichtigen Veranstaltungen als Ehrengast erscheint, wird vorausgesetzt. In gar nicht so wenigen Fällen hat sich in der Bevölkerung eine Erwartung hinsichtlich der Rolle des Bezirkshauptmannes und bei vielen Trägern dieser Funktion ein Selbstverständnis entwickelt, das von dem Rollenbild, welches sich aus den durch Gesetz dem Bezirkshauptmann zugewiesenen Aufgaben ergibt, abweicht: Der Bezirkshauptmann wird nicht nur als Vertreter der staatlichen Ordnung in seinem Bezirk, sondern auch als Vertreter seines Bezirks gegenüber den staatlichen und politischen Mächten in der Landeshauptstadt gesehen. Vom Bezirkshauptmann wird erwartet, daß er den Interessen der Bevölkerung Rechnung trägt, z.B. dadurch, daß er, soweit irgend möglich, die Schärfe von Gesetzen mildert. Die Einbindung in das soziale Gefüge und das gesellschaftliche Leben der Bezirksstadt und des Bezirks geht bei Bediensteten der Bezirkshauptmannschaft in vielen Fällen noch weiter als

¹⁴ Art. 15 Abs. 10 B-VG in der Fassung der Novelle BGBl. Nr. 44/1974.

beim Bezirkshauptmann. Es kommt vor, daß Bedienstete Bürgermeister eines Ortes im Bezirk, ja sogar der Bezirksstadt selbst sind; oft sind Mitarbeiter der Bezirkshauptmannschaft an führender Stelle bei der Feuerwehr, beim Roten Kreuz, im Kameradschaftsbund oder in anderen Vereinen tätig.

Dies alles hat einerseits die Folge, daß die Bezirkshauptmannschaft von niemandem als Fremdkörper empfunden wird, andererseits ergeben sich daraus auch Verbindungen und Abhängigkeiten, die unter dem Blickwinkel des Rechtsstaates bedenklich sind. Da nämlich die Bezirkshauptmannschaft nach wie vor Organ der Hoheitsverwaltung ist, ist es ihre Aufgabe, Gesetze auch in Fällen durchzusetzen, in denen dies für die Betroffenen unangenehm ist. Und derartige Akte gegen jemanden zu verhängen, den man gut kennt, der Mitglied desselben Vereins ist, das ist nicht leicht.

Für die Situation der Bezirkshauptmannschaft in der Zeit der Zweiten Republik ist aber noch etwas wesentlich: das Wirken der spezifischen Gesetzlichkeiten der österreichischen Parteienstaatlichkeit. Damit hat es folgende Bewandnis:

Die Bundesverfassung (Art. 7 Abs. 2 B-VG) garantiert allen öffentlichen Bediensteten die „ungeschmälerte Ausübung ihrer politischen Rechte“. D.h. öffentlich Bedienstete können sich in allen Bereichen der Politik betätigen. Daraus ergeben sich aber beträchtliche Konsequenzen für die Stellung der Verwaltung im politischen System. Es gibt nämlich kein rechtliches Hindernis, die in der Verwaltung Tätigen an die Gruppen, die Träger der politischen Macht sind, zu binden. Und diese Bindung geschah tatsächlich in reichem Maß – auch in den Ländern. Daß Inhaber der Staatsmacht danach trachten, in der Verwaltung vor allem an Schlüsselstellen Personen zu plazieren, von denen sie erwarten können, sie würden besonders loyal sein und würden daher ihr Amt im Sinne der Vorstellungen der Mächtigen führen, ist nichts Besonderes. Das österreichische Spezifikum der parteipolitischen Einbindung des Verwaltungspersonals ist deren quantitativer Aspekt: Die Parteien haben in ihren Einflußbereichen jeweils danach gestrebt, möglichst das gesamte Personal an sich zu binden. Die Ursache dürfte in folgendem liegen:

Die politischen Parteien Österreichs waren in der Vergangenheit ungemein stark auf Ideologien fixiert und hegten gegeneinander Mißtrauen und Feindschaft. Daraus entwickelte sich eine „Lagermentalität“. Deren Charakteristikum war es, die eigene Gruppe als Gemeinschaft Bedrohter, die einen gerechten Kampf führt, die anderen Gruppen als Angreifer, die im Unrecht sind, anzusehen. Für diese Mentalität war es typisch anzunehmen, jeder Mensch müsse selbstverständlich einem Lager angehören. Es liegt auf der Hand, daß Vertretern einer solchen Geisteshaltung die Idee einer neutralen, keinem Lager verpflichteten Verwaltung, die jeder legitimen Staatsmacht grundsätzlich loyal dient, aber auch die Rechtsstaatlichkeit fremd sind. Da für sie nur die Partei Grundlage von Loyalitätsbeziehungen

sein kann, müssen sie, sobald sie in der Lage sind, Einfluß auf die Zusammensetzung des Verwaltungspersonals zu nehmen, eine Personalpolitik betreiben, die nicht nur auf die Besetzung von Schlüsselstellen mit Vertrauenspersonen der Inhaber der Staatsmacht abzielt, sondern die eine möglichst totale politische „Einfärbung“ des Verwaltungspersonals erreichen will.

Es sei nicht behauptet, alle Parteiführer aller Parteien hätten die vorhin geschilderte Einstellung zur Verwaltung oder hätten sie in der Vergangenheit gehabt. Selbstverständlich gab und gibt es Unterschiede, zudem darf nicht übersehen werden, daß in den letzten 20 Jahren das „Lagerdenken“ stark zurückgegangen ist. Gesamthaft gesehen hat aber die dargelegte Mentalität das Verhalten der Parteien gegenüber der Verwaltung bestimmt.

Parteipolitische Inpflichtnahme und Personalpatronage sind schon in den „autonomen“ Landesverwaltungen zur Zeit der Monarchie aufgekomen, auch im Hinblick auf die staatliche Verwaltung versucht worden und mit der Grund für die Skepsis vieler Beamter gegen eine „Verlängerung“ der Verwaltung gewesen. In der Zeit der Ersten Republik ist derartiges auch in den Ländern versucht worden. Die Personalabbaumaßnahmen im Zuge der „Genfer Sanierung“ haben den politischen Parteien Einfallspforten für den Aufbau, ja für die Erzwingung von Loyalitätsbeziehungen geschaffen. Aber wegen der großen, aus der Zeit der Monarchie übernommenen Personalstände kam es nur zu wenigen Neuaufnahmen, so daß eine parteipolitische Selektion nur ein eingeschränktes Betätigungsfeld hatte.

Nach der Neugründung Österreichs setzte sich das, was in der Vergangenheit begonnen hatte, fort und erreichte ungeahnte Ausmaße. Die besonderen Gegebenheiten der Nachkriegszeit brachten es mit sich, daß viele Personen, die im öffentlichen Dienst bleiben oder in diesen wieder bzw. neu aufgenommen werden wollten, eine „Schutzmacht“ suchen mußten. Zudem gab es Absprachen zwischen den beiden großen Parteien über den Umfang des jeweiligen Einflusses bei der Neubildung der Personalstände, auch in den Landesverwaltungen. Nach Konsolidierung der Verhältnisse änderten sich die ursprünglich festgelegten Einflußbereiche im Sinne einer Ausweitung des Bereiches der jeweiligen Mehrheitspartei.

In jedem Land war Voraussetzung für die Aufnahme in den Landesdienst die Mitgliedschaft in einer oder zumindest „Nähe“ zu einer politischen Partei, vorzugsweise zu jener des Landeshauptmannes. Voraussetzung für die Betrauung mit einer leitenden Funktion war fast immer ein besonderes Vertrauensverhältnis zu einer politischen Partei. Die konkrete Praxis dieser Art von Personalpolitik sah freilich in den einzelnen Ländern unterschiedlich aus. Ob nämlich die Voraussetzung für die Aufnahme und Karriere die formelle Mitgliedschaft in einer Partei war oder ob Mitgliedschaft in einer „Vorfelddorganisation“ oder ob bloß „Nähe“

genügten, variierte. Im Ergebnis lief es aber überall auf die Schaffung enger Loyalitätsbeziehungen zwischen Parteien und Beamtenschaft hinaus. Dies hatte in manchen Ländern die Folge, daß die Teilnahme von Bezirkshauptmännern an Bezirksparteitagen als geradezu selbstverständlich angesehen wird.

Aber dennoch ist es in keinem Bundesland dazu gekommen, daß die Landesverwaltung zu einem willenlosen und in jedem Fall gefügigen Instrument der Machtpolitik der jeweils herrschenden Partei geworden wäre. Es gibt zwar in allen Ländern Fälle der Instrumentalisierung der Landesverwaltung zu Zwecken der Parteipolitik, hinsichtlich der Intensität dieser Instrumentalisierung bestehen Unterschiede zwischen den Ländern, gesamthaft betrachtet funktioniert die Landesverwaltung aber in sehr hohem Maße unparteiisch und rechtsstaatlich. Ein Indikator hierfür ist das weithin ungebrochene Vertrauen der Bürger zu den Bezirkshauptmannschaften. Gerade in ländlichen Gegenden wenden sich Bürger, unabhängig davon, welcher Partei sie nahestehen, mit ihren Sorgen typischerweise an „ihre BH“. Das liegt zum einen daran, daß die relative Größe der Bezirkshauptmannschaft Distanz zu konkreten Interessen und zu Trägern lokaler Macht schafft, zum anderen aber auch daran, daß die Tradition rechtsstaatlicher Korrektheit der österreichischen Verwaltung in den Ländern sehr stark wirkt. (Auf Probleme, die sich für die Rechtsstaatlichkeit aus persönlichen Beziehungen ergeben können, wurde schon oben hingewiesen.)

Zusammenfassend läßt sich folgendes sagen:

Die österreichische Bezirkshauptmannschaft ist eine Einrichtung, die sich in den 125 Jahren ihres Bestehens sehr bewährt hat. Gerade in einer Zeit, in der sehr viele Stimmen Kritik an der Verwaltung laut werden lassen, dieser Umständlichkeit, sinnlosen Formalismus und mangelndes Verständnis für die Anliegen der Bürger vorwerfen, muß auch an folgendes erinnert werden:

Die Bezirkshauptmannschaften haben es in der Zeit ihres Bestehens geschafft, mit, gemessen an der Zahl ihrer Aufgaben, sehr geringen Personalständen staatliche Ordnungsaufgaben mit einem hohen Maß an Effizienz und Rechtsstaatlichkeit zu bewältigen. Daß diese Einrichtung alle staatsrechtlichen und organisatorischen Umwälzungen dieses Jahrhunderts überstehen konnte, ist nicht das Ergebnis des Wirkens einer magischen Kraft der Beharrung in der Verwaltung, sondern Verdienst und Leistung der in den Bezirkshauptmannschaften Tätigen. Ihnen ist es gelungen, durch ihr Wirken die Rechtfertigung für das Bestehen dieser Einrichtung zu erbringen.