

Dr.Georg Schmitz

Der Landesamtsdirektor

Entstehung und Entwicklung

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 11

WILHELM BRAUMÜLLER
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
A-1092 Wien

Dr. Georg Schmitz
Der Landesamtsdirektor

INSTITUT FÜR FEDERALISMUSFORSCHUNG
Maria-Theresien-Straße 38b
6020 INNSBRUCK
Tel. 052 22/34 5 94

Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung
Band 11

Der Landesamtsdirektor Entstehung und Entwicklung

von

Dr. Georg Schmitz
Wien



WILHELM BRAUMÜLLER
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
A-1092 Wien

"Gedruckt mit Unterstützung des
FONDS ZUR FÖRDERUNG DER WISSENSCHAFTLICHEN FORSCHUNG"

Alle Rechte, auch das der Übersetzung, des photomechanischen Nachdrucks und der
Speicherung in elektronische Datenanlagen, vorbehalten

© 1978 by Wilhelm Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H., A-1092 Wien
Druck: H. Kowatsch, 6020 Innsbruck, Leipzigerplatz 2
ISBN: 3 7003 0203 7

Inhaltsverzeichnis

1) Der Magistratsdirektor der Stadt Wien	7
2) Der Landesamtsdirektor des Niederösterreichischen Landesausschusses	10
a) Das Präsidialbüro	10
b) Der Landesamtsdirektor als Vorstand des Präsidialbüros	12
c) Verwaltungsreform	14
d) Die ersten Landesamtsdirektoren und ihre Befugnisse	16
e) Politischer Hintergrund	17
3) Der Landesamtsdirektor in Bukowina, Krain, Mähren, Schlesien	19
Der Landespräsidialdirektor in Steiermark	19
4) Der Landesamtsdirektor in der Republik Deutsch- Österreich	20
a) Das Gesetz vom 14. November 1918	20
b) Die Gesetze vom 14. März 1919	21
c) Politischer Hintergrund	22
d) Die Bestellung der Landesamtsdirektoren	26
e) Der Aufgabenbereich	28
f) Amtstitel	32
5) Der Landesamtsdirektor in der Bundesverfassung 1920	33
a) Verfassungsentwürfe	33
b) Salzburger Länderkonferenz	37
c) Linzer Länderkonferenz	38
d) Verhandlungen des Verfassungsunterausschusses	42
e) Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 und Landesverfassungen	44
f) Novelle zum Übergangsgesetz 1925	47

Der Landesamtsdirektor ist eine Institution, die für den österreichischen Föderalismus typisch ist.

Diesem Organ obliegt gemäß Artikel 106 des Bundes-Verfassungsgesetzes unter der unmittelbaren Aufsicht des Landeshauptmannes, der Vorstand des Amtes der Landesregierung ist, ¹⁾ die Leitung des Inneren Dienstes dieses Amtes. Er ist aber "auch in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung das Hilfsorgan des Landeshauptmannes".

Ist der Landesamtsdirektor eine Neuschöpfung der Bundesverfassung? Gegenstand dieser Darstellung ist es nachzuvollziehen, wie die verfassungsrechtliche Regelung des Jahres 1920 an bereits bestehende Organisationsformen angeschlossen und was eigentlich hinter dem eher kargen Verfassungstext stand.

Rechtsvorschriften entstehen zwar in der Regel in Amtsstuben, aber dennoch nicht "am grünen Tisch". Sie sind vielfach Ausdruck des Willens einzelner Gruppen, ihren Einfluß in und auf die Gesellschaft zu sichern oder zu verstärken. Es ist von Interesse, auch unter diesem Aspekt die zu schildernden Rechtsvorschriften zu analysieren.

1) Der Magistratsdirektor der Stadt Wien

Die Geschichte des Landesamtsdirektors beginnt indirekt 1870 in Wien. ²⁾ Der Magistrat der Stadt Wien bestand seit 1850 aus einem rechtskundigen Beamten, der den Titel "Vizebürgermeister"

Abgeschlossen: Juni 1977

Der Verfasser dankt allen, die bei der Suche nach Quellen behilflich waren, insbesondere den Beamten des Allgemeinen Verwaltungsarchives in Wien und den Beamten der Landesarchive aller Bundesländer.

1) § 1 Abs. 1 und 3 BVG BGBl 1925/289

2) Die Darstellung der Entstehung des Wiener Magistratsdirektors folgt im wesentlichen folgenden Werken:

- a) Cajetan Felder, Erinnerungen eines Wiener Bürgermeisters (1964) 175-176, 187-192
- b) Rudolf Till, Geschichte der Wiener Stadtverwaltung in den letzten 200 Jahren (1957) 73-74, 110
- c) Peter Csendes, Die Entstehung des Amtes eines Magistratsdirektors der Stadt Wien, Manuskript
- d) Peter Csendes, Die Entwicklung des Büros der Magistratsdirektion, Manuskript

führte, und rechtskundigen Räten. 3)

Wahrgenommen wurde die Funktion des Vizebürgermeisters durch Ferdinand Bergmüller, der "durch vielfache Zurücksetzungen gekränkt, sich seit Jahren lediglich mit der Armenlotterie 'Faschingdienstag-Redoute' beschäftigte". 2a)

Der 1868, im Todesjahr dieses Mannes zum Bürgermeister gewählte Dr. Cajetan Felder war bestrebt, den Magistrat dem Einfluß des Gemeinderates zu entziehen. Er suchte daher einen Vertrauensmann als Nachfolger Bergmüller's und fand ihn in dem "in der Rangliste (der Magistratsräte) so ziemlich in der Mitte stehenden" Magistratsrat Wilhelm Grohmann, "einer zur Leitung befähigten, im Gremium (der Magistratsräte) Autorität genießenden Persönlichkeit".

Der Stellvertreter des Bürgermeisters, Dr. Julius Newald, wollte zunächst allerdings die Funktion des an der Spitze der Magistratsbeamten stehenden Vize-Bürgermeisters unbesetzt sehen, weil ihm dieser Titel in seiner Würde als "1. Bürgermeister-Stellvertreter" abträglich erschien. 2a) Julius Newald fand aber schließlich die Lösung in einem neuen Titel. Nachdem seit 1864 verschiedenste Funktionsbezeichnungen für den ranghöchsten Magistratsrat angeregt worden waren, wie "Vizepräsident", "Oberdirektor" oder "Magistratsvorstand", schlug Newald "Magistratsdirektor" vor. Für die Wahl dieses Wortes sei die auch in anderen Bereichen für Exekutivorgane übliche Bezeichnung "Direktor" maßgebend gewesen. 2c)

Anläßlich der Ausschreibung der Stelle waren Kenntnisse der "politischen Geschäftsführung in der für den Staatsdienst vorgeschriebenen Weise oder die Eignung in anderer Weise nachzuweisen". Besaß der Bewerber die praktisch-politische Dienstprüfung nicht, sollte er verpflichtet sein, diese Prüfung abzulegen oder um Dispens zu ersuchen. 2c)

Wilhelm Grohmann wurde am 8.4.1870 zum Magistratsdirektor bestellt. Dessen Aufgaben wurden bis 1901 nicht näher umschrieben. 2c) Er war aber nach den Ausführungen von Felder das Hilfsorgan des Bürgermeisters bei der Leitung des Magistrates: "Grohmann mußte mir täglich über die Vorkommnisse im Magistrat berichten, mir vor und nach jeder Sitzung (des Gremiums der Magistratsräte) die wichtigsten Referate mitteilen, bei welcher Gelegenheit ich mich auch über meine Gesichtspunkte aussprach, ohne damit den freien Meinungs Austausch am Ratstisch zu beeinflussen." 2a)

Auch der Sieg der Christlichsozialen bei den Wiener Gemeinderatswahlen 1895 änderte nichts an der Stellung des Magistratsdirektors. § 38

3) § 47 der Prov. Gemeindeordnung für Wien (Kundmachung vom 20.3.1850 im LGBl für NÖ 1850).

des Statutes, LGBl für NÖ 1900/17, übernahm die Formulierung des § 31 LGBl 1890/45. "Der Magistrat besteht, mit dem Bürgermeister an der Spitze, aus dem Magistratsdirektor und aus der entsprechenden Anzahl von rechtskundigen, technischen und Sanitätsbeamten, dann aus dem sonstigen erforderlichen Sachverständigen- und Hilfspersonale."

Die Geschäftsordnung des Magistrates vom 19.10.1901 ⁴⁾ sah ein "Magistrats-Direktionsbureau" neben dem "Präsidialbureau" vor. Das Präsidialbureau fungierte als Kanzlei des Bürgermeisters und hatte 1892 auch die Funktion einer bis dahin bestehenden eigenen Kanzlei des Gemeinderates übernommen.

Während das Magistrats-Directionsbureau "die Präsidialsachen, Personalangelegenheiten der rechtskundigen, technischen und Kanzleibeamten, der städtischen Kanzlei-Diurnisten, städtischen Amtsdieners und Amtshilfsdiener" zu besorgen hatte, oblagen dem Präsidialbureau "die Präsidialsachen, Personalangelegenheiten der Beamten der städtischen Sammlungen, städtischen Archivs, der (vom Magistrat gesondert organisierten) Stadtbuchhaltung und des gemeinderätlichen Stenografenamtes".^{2d)}

Laut § 5 Abs. 2 der Novelle zu dieser Geschäftsordnung vom 11.2.1903⁵⁾ "steht dem Magistratsdirektor die Oberaufsicht über alle Ämter und Anstalten des Magistrates zu; er ist berechtigt, die Einsichtnahme in alle bei den magistratischen Ämtern und Anstalten anhängigen Akten zu verlangen, sowie sich die Erledigungen derselben vorzubehalten".

Die Einsetzung eines Magistratsdirektors diente der Straffung der Magistratsorganisation und stärkte dadurch auch die Stellung des Bürgermeisters. Er wurde damit zum Modellfall für die analoge Konstruktion eines Landesamtsdirektors.

4) MD 2546/00

5) MD 230/03

2) Der Landesamtsdirektor des Niederösterreichischen Landesausschusses

a) Das Präsidialbüro

Am 3. März 1898 forderte der NÖ Landtag im vertraulichen Teil seiner Sitzung über Antrag des Magistratsrates der Stadt Wien, Dr. Richard Weißkirchner, der als Angehöriger der Christlichsozialen Partei zwei Monate zuvor durch eine Ergänzungswahl Abgeordneter geworden war, "in der nächsten Session eine Vorlage über eine zweckentsprechende neue Organisation der verschiedenen Status der Landesbeamten . . . zu erstatten".⁶⁾

Vier Jahre danach, in der Sitzung des NÖ Landtages am 15. Juli 1902, wurde anlässlich der Behandlung des Rechnungsabschlusses der NÖ Landes-Versicherungsanstalt auch die Systemisierung neuer Beamtenstellen und eine Neusystemisierung der Gehälter der Kanzleibeamten der Versicherungsanstalt vom Landesausschuß beantragt. In der dazu abgeführten Debatte stellte der christlichsoziale Abgeordnete Matthäus Bauchinger den Antrag, der auch zum Beschluß erhoben wurde, daß "der Landesausschuß dem Landtag ehestens einen Antrag betreffend die Regulierung des gesamten nö Beamtenstatus nach einheitlichen Principien zur Beschlußfassung zu unterbreiten" habe. In Begründung seines Antrages führte der Abgeordnete aus, daß "für jeden einzelnen Beamtenstatus ein anderer Ausschuß (des Landtages) zuständig ist . . . So ist für die Beamten der Hypothekenanstalt der Hypothekenanstaltenausschuß, für die Versicherungsanstaltsbeamten der Versicherungsausschuß, für die Conceptsbeamten und für die Beamten des Concretstatus der Verwaltungsausschuß zur Antragstellung berufen . . . Kein Ausschuß weiß vom anderen, was bezüglich der Regulierung beschlossen worden ist. Die Folge davon ist, daß horrenden Differenzen bezüglich der Avancementverhältnisse in den einzelnen Status der Beamten herrschen". Er vertrat daher die Auffassung, daß "alle diese Anträge . . . einzig und allein dem Verwaltungsausschuß vorgelegt werden" sollten.⁷⁾

Ursache dieser Zersplitterung war, daß Personalangelegenheiten auch im Bereich des Landesausschusses das Schicksal eines Annexes der verschiedenen Verwaltungsmaterien erfuhren. Als ersten Versuch der notwendig gewordenen Zentralisierung führte daher der Landesausschuß mit Beschluß vom 23. Dezember 1902⁸⁾ als "provisorische Organisation" ein Präsidialbureau ein. Es hatte "alle besonders wichtigen Ange-

6) Zusammenstellung der in der 1. Session 1897 und in der II. Session der 8. Wahlperiode 1897-1898 des NÖ Landtages gefaßten Beschlüsse, Anhang, 205

7) Sten Prot NÖ Landtag, VIII. WP, VI. Sess, 14. Sitz (1902) 427-428

8) ZI 75.700

legenheiten, darunter auch Personalangelegenheiten, zu ordnen und zu sichten", bevor der Landesausschuß über die Angelegenheit beriet.⁹⁾ Neben der verwirrenden Personalsituation galt es aber auch, Organisationsprobleme zu lösen. Zwischen 1861 und 1902 war die Zahl der Erledigungen des Landesausschusses von 4.000 auf 104.000 angestiegen.¹⁰⁾

Die kk Reichshaupt- und Residenzstadt Wien und ihre Vororte, die zum Gebiet des Erzherzogtums unter der Enns zählten, wurden zum besonderen Anziehungspunkt der Donaumonarchie. Damit wuchs die Bevölkerung Niederösterreichs zwischen 1870 und 1900 um 56 % von 1,99 auf 3,1 Millionen.¹¹⁾

Landtag und Landesausschuß wurden aber nicht nur durch die alle bisherigen Maßstäbe sprengende Entwicklung Wiens beansprucht. Die Übertragung von selbstzuverwaltenden Aufgaben durch den Staat an die Landesvertretungen in den 60er Jahren des 19. Jahrhunderts ist nach Auffassung von Karl Brockhausen auch unter dem Gesichtspunkt einer finanziellen Entlastung des durch kostspielige militärische Unternehmungen in Finanznot geratenen Staates zu sehen. Die Zentralverwaltung überließ "den Ländern Aufgaben, die Geld kosten: Wege, Straßen, Brücken, Schulen, Spitäler, Kranken-, Armen-, Wohltätigkeitsangelegenheiten, kurz soziale Aufgaben, zumal solche, die dem alten Polizeistaate überhaupt noch fremd waren, ihm minder wichtig erschienen . . .".¹²⁾ Der Staat behält seine Machtfaktoren, "das Militär, die Justiz und die Polizei, die mit Befehlen und Verboten amtieren. So erscheint in den Augen des Volkes der Staat als der Gerichtsbüttel, als der Polizist, der Steuerexekutor und der Soldatenpresser. Das Land ist aber der Spender und Wohltäter Die Länder haben ihre Aufgabe begriffen. Ihre Betätigung hat sich in diesen 50 Jahren annähernd verfünffacht."¹³⁾

Die Landtage verstanden es, den durch die Landesordnungen "ziemlich enggezogenen . . . und sachlich äußerst bescheidenen Wirkungskreis . . . in der Richtung der Erweiterung der Landesautonomie auszugestalten. Diese Tendenz wurde namentlich seit der Wahlreform des Jahres 1873 gefördert, die Minderung des Einflusses der Länder auf die Angelegenheiten des Reiches (da sie bisher die Reichstagsabgeordneten entsendeten) sollte infolge der Einführung direkter Reichsratswahlen durch stete Erweiterung des materiellen Wirkungskreises der Länder ausgeglichen

9) XLIX Beil Sten Prot NÖ Landtag, IX.WP, I.Sess (1903) 2

10) Viktor Silberer laut Sten Prot NÖ Landtag, IX.WP, I.Sess, 24.Sitz (1903) 784

11) NÖ Landesarchiv Landesausschuß 23.251 - C4 - 1903

12) Österr Verwaltungsreformen (1911) 38

13) Karl Brockhausen in einer 1916 erfolgten Umfrage der "Österr Zeitschrift für öffentliches Recht" (1918) über die Stellung der Kronländer im Gefüge der österr Verfassung, 13-14

werden". Diese Entwicklung fand auch im § 12 des Staatsgrundgesetzes RGBl 1867/141 ihren Ausdruck, dessen Generalklausel die bisher taxative Aufzählung der den Landtagen nach den Landesordnungen 1861 obliegenden Landesangelegenheiten ablöste.¹⁴⁾

Die autonomen Landesverwaltungen erweiterten somit ihren Einfluß im Rahmen der Wirtschaftsverwaltung und traten nur indirekt zu den behördlichen Funktionen ausübenden staatlichen Statthaltereien in Konkurrenz, deren Organisation sich ebenfalls erhöhten Anforderungen anpassen mußte.¹⁵⁾

Die extensive Tätigkeit der Landesvertretungen mündete schließlich in einer verspürbaren Knappheit der Landesfinanzen, zu deren Sanierung die Länder 1905 zu gemeinsamen Besprechungen beim NÖ Landesausschuß in Wien zusammentraten bzw. auch 1908 vom Finanzministerium zu einer Enquete eingeladen wurden.

b) Der Landesamtsdirektor als Vorstand des Präsidialbüros

Im Spätherbst 1903 legte der NÖ Landesausschuß dem Landtag einen umfangreichen "Bericht über die neue Organisierung des Landesdienstes" vor.¹⁶⁾ Der Bericht zitierte den eingangs angeführten Landtagsbeschluß aus dem Jahre 1898, stellt die Behauptung auf, daß sich nach der Erlassung der Landesordnungen im Jahre 1861 entsprechend dem jeweiligen Bedarf bei fast jeder Landesvertretung ein anderer Verwaltungsorganismus gebildet habe und erläuterte dies an den Einrichtungen beim Schlesischen, Steirischen und Böhmischem Landesausschuß. Außerdem wurde auf die Organisation des Wiener Magistrates, und zwar im einzelnen auch auf die Novelle 1903 zur Geschäftsordnung Bezug genommen. Ein einheitliches Ordnungsprinzip meinte der Landesausschuß allerdings darin zu erkennen, daß sich die Verwaltungsstellen aus einem "internen Dienst" (bestehend aus Sekretariat, Fachorganen, Kanzlei und Kontrolle) und einem "externen Dienst" (Anstalten und Exposituren) zusammensetzen.

Nach dieser Analyse geht die Landtagsvorlage auf den dem "Landesausschuß zur Seite stehenden Hilfsorganismus" über,¹⁷⁾ dessen Ämter sich

14) Rudolf von Herrnritt, Umfrage, 39-41

15) Erich Graf Kielmansegg, Geschäftsvereinfachung und Kanzleireform bei öffentlichen Ämtern und Behörden (1906) 29

16) XLIX Beil Sten Prot NÖ Landtag 1903

17) Vgl. dagegen Bruno Zluwa, Über die Qualität des Amtes der Landesregierung, JBl 1972, 179-180, worin zur Unterstützung der These, daß dem Amt der Landesregierung Behördenqualität zukomme, unter anderem auch die Meinung vertreten wird, daß die Praxis eine Unterscheidung zwischen anordnenden Organen als Behörde und den dieser als Hilfsapparat zur Verfügung stehenden Dienststellen nicht gekannt habe. Diese "künstliche" Unterscheidung sei vielmehr auf Adamovich sen zurückzuführen.

nach den jeweiligen Bedürfnissen und "ohne einheitliche und gleichartige Gestaltung" gebildet hätten, so daß "der Zusammenhang zwischen einzelnen Ämtern und Abteilungen zum Großteil verschwunden" sei. Zum Beispiel sei das Sekretariat beim NÖ Landesausschuß nicht organisiert worden, während es bei anderen Landesausschüssen aus rechtskundigen Personen gebildet werde, die "die einzelnen Fäden, welche beim Landesausschuß zusammenlaufen, zusammenzufassen und darüber zu wachen haben, daß bei jeder Angelegenheit, welche an den Landesausschuß gelangt, kein Moment außer acht gelassen wird, welches eine geordnete Verwaltungstechnik verlangt, ferner daß alle Angelegenheiten nach einheitlichen Gesichtspunkten und im Sinne der bestehenden rechtsverbindlichen Vorschriften geordnet dem Landesausschuß vorgelegt werden".

Beim NÖ Landesausschuß dagegen habe es "bis vor kurzer Zeit nur in einigen Referaten rechtskundige Persönlichkeiten" gegeben, "welche auch von anderen Referaten, jedoch nur aushilfsweise, in Anspruch genommen wurden. Die Geschäfte wurden meistens entweder von Beamten des Concretalstatus¹⁸⁾ oder von Beamten extra statum besorgt". Sogar die Landesbuchhaltung besorgte konzeptive Arbeit.

Um eine einheitliche und gleichartige Organisation vorzubereiten, habe der Landesausschuß ein Präsidialbureau mit einem Vorstand an der Spitze geschaffen. Da aber dieses Bureau nicht von Anfang an im einzelnen organisiert werden konnte und dieser Einrichtung "nicht von allen Seiten das nötige Verständnis entgegengebracht" worden sei, sei es notwendig, "daß dessen Bedeutung äußerlich gekennzeichnet wird". Der Bericht mündet daher in einen Antrag auf Systemisierung der Stelle eines "Landes-Amtsleiters", der Vorstand des ebenfalls beantragten Präsidialbureaus sein sollte. Dieser Landesamtsleiter könne angesichts "der verfassungsmäßigen Gliederung des Landesausschusses nur als Hilfsorgan des Landmarschalls und des Landesausschusses gedacht" sein und sein Wirkungsbereich werde dem des Magistratsleiters der Stadt Wien nachgebildet. In organisatorischer Hinsicht sei er dem Bureau des Landmarschalls anzugliedern und ein weiterer Konzeptsbeamter wäre als Stellvertreter zur "teilweisen Entlastung und für den Fall der Verhinderung des Landesamtsleiters" zu bestellen.

Die Landtagsvorlage enthält im Motivenbericht auch den Hinweis, daß dem Landesamtsleiter "alle Personalangelegenheiten vorbehalten werden, welche die Zentralverwaltung betreffen. Der externe Dienst dürfte seinem Wirkungskreis ferner stehen und ihn nur insoweit berühren, als auch beim externen Dienst die Einheitlichkeit und Gleichartig-

18) Durch diesen Status wurden alle Landesbeamte mit Ausnahme der Conceptsbeamten, technischen Beamten, Ärzte und Professoren erfaßt.

keit der Landesverwaltung in Betracht kommt (Organisationsfragen und Disziplinarangelegenheiten)".

Weiters wird erwähnt, daß dem Leiter der Landtagskanzlei "bisher eigentlich nur eine manipulative Gestion" zukam, aber "in den Kreisen der Herren Abgeordneten zu wiederholtenmalen der Wunsch ausgesprochen worden" sei, daß größere Landtagsvorlagen eine einheitlichere Form erhalten und der Landtag auf den Zusammenhang der einzelnen Landtagsvorlagen aufmerksam gemacht werden sollte. Davon wurde das Erfordernis einer Begutachtung aller Gesetzesvorlagen und Organisationsvorschriften durch den Landesamtsdirektor vor der Beratung des Landesausschusses abgeleitet. "Ein ähnlicher Vorgang dürfte sich bei prinzipiellen Entscheidungen des Landesausschusses empfehlen, damit dieselben in Evidenz gehalten werden".

Schließlich wird auch an die Möglichkeit gedacht, daß dem Landesamtsdirektor "mit Rücksicht auf seine Vertrauensstellung die Vorrevision einzelner Akten oder sogar die Ausfertigung einzelner Erledigungsentwürfe betreffend Angelegenheiten, die sonst nicht zu seinem Wirkungskreise gehören, übertragen werden". Der formelle Antrag sah schließlich folgenden Aufgabenbereich für das neue Organ vor:

"Der Landesamtsdirektor wird zum Amtsvorstand für alle dem Landesausschuß untergeordneten Dienststellen bestimmt und hat als solcher den Landesausschuß bei der Leitung und Überwachung der Dienstleistungen der dem Landesausschuß untergebenen Beamten und Diener zu unterstützen. Er hat besonders wichtige Angelegenheiten, welche zur Beratung beim Landesausschuß gelangen, vor dieser Beratung zu begutachten".

Dieser Wirkungsbereich sollte durch eine eigene, vom Landesausschuß zu erlassende Instruktion detaillierter geregelt werden, soweit dies nicht schon durch die gleichfalls beantragten Novellen zur Instruktion des Landesausschusses und zur Dienstpragmatik erfolgte.

c) Verwaltungsreform

Unter den insgesamt 16 Beschlüssen dieser Landtagsvorlage erscheinen neben der Schaffung eines Landesamtsdirektors auch noch folgende Organisationsmaßnahmen zur "Erleichterung und Beschleunigung des Geschäftsganges" erwähnenswert:

Nach dem Beispiel des Böhmisches Landesausschusses, bei dem für einen Jahreseinlauf von 112.000 Geschäftsnummern 50 Konzeptsbeamte zur Verfügung standen, wurden auch für den siebenköpfigen NÖ Landesausschuß 6 Departements eingerichtet, an deren Spitze "tunlichst" ein oder mehrere Konzeptbeamte gestellt werden sollten, die für die Be-

sorgung der laufenden Geschäfte und die Gesetzmäßigkeit der Erledigungen verantwortlich sind.¹⁹⁾

Da eine gleichartige Behandlung der anfallenden Geschäftsstücke dadurch erschwert wurde, daß die Beamten der einzelnen Referate und Ämter amtlich sehr selten miteinander in Verbindung traten, wurde auch angeregt, daß die leitenden Beamten zu Konferenzen unter dem Vorsitz des Landesamtsdirektors analog der Gremialsitzungen des Magistrates der Stadt Wien zusammentreten.

Jüngere Konzeptsbeamte sollten in den verschiedenen Departements verwendet werden. Die oberen Rangklassen sollten mehrseitig verwendbar erscheinen und sich für eine leitende Stelle eignen.

Einer Beschleunigung des Geschäftsganges diene eine Novellierung der Instruktion für den Landesausschuß, wonach neben dem durch § 42 der Landesordnung vorgezeichneten Prinzip einer kollegialen Beratung und Beschlußfassung durch den Landesausschuß auch vorgesehen wurde, daß es der Landesausschuß "als zulässig erklären könne, daß gewisse Geschäfte mit Rücksicht auf die mindere Wichtigkeit und behufs schnellerer Erledigung unter der Haftung des Landmarschalls und der Referenten erledigt werden, ohne daß sie einzeln der kollegialen Beratung im Landesausschuß unterzogen werden".²⁰⁾

Der Kanzleidienst wurde analog der Maßnahmen bei der NÖ Statthalterei auf Grund der sogenannten "Kielmansegg'schen Kanzleireform" und dem diesen folgenden Magistrat der Stadt Wien reorganisiert. Das zentrale Einreichungsprotokoll wurde durch mehrere Kanzleien ersetzt, die man den einzelnen Departements anschloß. Die Koordination sollte durch die bereits bestehende Landes-Hilfsämter-Direktion erfolgen, die dem Präsidialbüro angegliedert wurde und dessen Leiter auf Grund eines Antrages des Verwaltungsausschusses den Titel eines Landes-Kanzlei-Direktors erhielt.

Schließlich wurden der Status der Konzeptbeamten und der Beamten im Landes-Bauamt neu geordnet, die den einzelnen Departements zugewiesenen Beamten des Concretalstatus in Inspektorate zusammengefaßt, ein Landes-Sanitätssekretär, ein Landes-Eisenbahndirektor und die Stelle eines fachkundigen Landesbeamten für die Landes-Veterinärabteilung systemisiert.

19) Der NÖ Landesausschuß beschäftigte damals 13 Konzeptsbeamte (Silberer Victor laut Sten Prot NÖ Landtag, IX.WP, I.Sess, 24.Sitz (1903) 784 ff)

20) § 21 Abs 2 der Instruktion für den Landesausschuß. Vgl dazu Schmitz, Der Landeshauptmann und die Geschäftsordnung der Landesregierung, JBl 1973, 607 - 611

d) Die ersten Landesamtsdirektoren und ihre Befugnisse

Die Landtagsvorlage beruft sich in ihrem ersten Satz auf den Antrag, den Dr. Richard Weißkirchner 1898 gestellt hatte. 1903 war er "über die Köpfe . . . vieler älterer Kollegen"²¹⁾ zum Magistratsdirektor der Stadt Wien bestellt worden. Weißkirchner war Mitglied des Verwaltungsausschusses, in dem die Vorlage LA XLIX/1903 verhandelt wurde, und er sprach auch über diese Vorlage in der Debatte am 23. Oktober 1903. Vielleicht war er es, auf den die Nachahmung des Wiener Magistratsdirektors zurückzuführen ist.

Die Anträge wurden in der Landtagssitzung am 23. Oktober 1903 nach kurzer Debatte zum Beschluß erhoben.²²⁾

Zum ersten Landesamtsdirektor wurde bereits 5 Tage nach der Beschlußfassung durch den Landtag der 45-jährige Dr. Heinrich Misera bestellt.²³⁾ Misera kam aus dem staatlichen Verwaltungsdienst, dem er nach Gerichts- und Gemeindedienst nahezu 20 Jahre angehört hatte²⁴⁾ und war bereits Leiter des Präsidialbüros seit dessen Einrichtung.

In seinem Circulare vom 20. November 1903 an die "P.T. Herren Mitbeamten" konnte er allerdings lediglich mitteilen, daß sich sein Wirkungskreis in dieser "neuartigen Aufgabe" voraussichtlich mehr auf den internen als auf den auswärtigen Dienst beziehen" werde.

Nach seinem Tod im Jahre 1906 folgte ihm sein bisheriger Stellvertreter, der 43-jährige Dr. Albert Edler von Mannagetta-Lerchenau, der 1890 nach 6-jährigem Staatsdienst bei der NÖ Statthalterei in die autonome Landesverwaltung übergetreten war. Mannagetta-Lerchenau sollte diese Funktion bis 1918 ausüben. In einem Auszeichnungsantrag an den Statthalter wird seine "maßgebende Mitwirkung am Werk der in den letzten Jahren durchgeführten zeitgemäßen vollständigen Neuordnung des niederösterreichischen Landesdienstes" hervorgehoben und darauf verwiesen, daß es "seinem gewinnenden Wesen und seinem klugen Vorgehen zum guten Teile zu danken ist, daß sich der Verkehr zwischen den staatlichen und den Landes-Ämtern erfreulicherweise unter größtem gegenseitigen Entgegenkommen abwickelt".²⁵⁾

In der Landesordnung und in der Geschäftsordnung des Landtages wurde der LAD durch die Novelle LGBI. 1907/131 berücksichtigt.

21) Kielmansegg, Kaiserhaus, Staatsmänner und Politiker (1966) 143

22) Sten Prot NÖ Landtag, IX.WP, I.Sess, 24.Sitz, 784 ff

23) Dekret v. 28.10.1903, LAPräs-683-1903

24) 1884-1887 Statthalterei Mähren, 1887-1903 Statthalterei Österreich unter der Enns

25) NÖ Landesausschuß Präsidialbüro 1957-1907

Mit Beschluß vom 28. September 1909 erließ der Landtag die schon sechs Jahre zuvor angekündigte "Instruktion für den NÖ Landes-Amts-direktor".

Diese sah folgenden Aufgabenbereich vor:

- Amtsvorstand aller Dienststellen des Landesausschusses,
- Leitung und Überwachung der Beamten und Diener,
- Personalangelegenheiten außer für Landesanstalten,
- Überwachung des ordnungsgemäßen Geschäftsganges,
- Teilnahme an den Sitzungen des Landesausschusses mit beratender Stimme,
- Leitung der Landtagskanzlei,
- Teilnahme an Ausschußsitzungen des Landtages zwecks Erteilung von Auskünften zu Angelegenheiten der Landesverwaltung.

Die Vorstände der einzelnen Ämter wurden durch diese Instruktion angewiesen, über alle "wichtigen Angelegenheiten (Gesetzesentwürfe, Organisierungsvorschläge, Systemisierung von Dienststellen, Entscheidungen prinzipieller Natur, Disziplinarangelegenheiten u.dgl.)" an den LAD zu berichten.

e) Politischer Hintergrund

Warum mußten seit der Anregung des Abgeordneten Richard Weißkirchner im Jahre 1898 im NÖ Landtag bis zur neuen Organisation der Landesämter im Jahre 1903 fünf Jahre vergehen? Vielleicht bestand ein Zusammenhang mit der parteipolitischen Entwicklung in der autonomen Landesverwaltung. Die Christlichsoziale Partei hatte zwar bei den Landtagswahlen 1896 erstmalig eine Mehrheit im Landtag erlangt, die jedoch so knapp ausgefallen war, daß im Landesausschuß 3 liberale 3 christlichsozialen Ausschußmitgliedern gegenüberstanden. In den allerdings seltenen Dirimierungsfällen entschied der (über Antrag der liberalen Regierung vom Kaiser aus den Abgeordneten der Großgrundbesitzer ernannte) Landmarschall meistens im Sinne der liberalen Ausschußmitglieder.²⁶⁾

Die Reichsratswahlen 1901 brachten für die Christlichsozialen so ungünstige Ergebnisse, daß man bei den für Oktober 1902 angesetzten Landtagswahlen mit einer verstärkten Rückkehr des politischen Liberalismus in das NÖ Landhaus rechnete.²⁷⁾ Die Christlichsoziale Partei eroberte – wohl zu ihrer eigenen Überraschung – 2 Drittel der Landtagsmandate. Zwei Monate nach diesem unerwarteten Erfolg wurde im Dezem-

26) Josef Scheicher, Erlebnisse und Erinnerungen, V/76

27) Friedrich Funder, Von Gestern ins Heute (1952) 277-285

ber 1902 als "provisorische Organisation" das Präsidialbureau zwecks stärkerer Koordinierung der Dienststellen des Landesausschusses eingerichtet.

Die stärkste Persönlichkeit im Landesausschuß war zu dieser Zeit Dr. Albert Geßmann, dem allgemein die Organisation zugeschrieben wurde, die seiner Partei zu diesem Erfolg verholfen hatte.²⁸⁾ Er war der "eigentliche Leiter der Landespolitik", der die Stellung der Christlich-sozialen Partei, die ja zunächst nur in Wien und Niederösterreich bestand, durch entsprechende personalpolitische Maßnahmen absicherte.²⁹⁾ Der umfangreiche Bericht über die neue Organisation der Landesbediensteten dürfte auch über seine Veranlassung, ist aber jedenfalls unter seiner Verantwortung ausgearbeitet worden.³⁰⁾ Obwohl der Landesamtsdirektor und das ihm unterstehende Präsidialbureau als Hilfsorgan des Landesausschusses dessen Vorsitzenden, dem Landmarschall formell unterstellt war, weisen Akte des Präsidialbureau regelmäßig Geßmann als Referenten aus. Faktisch unterstand es ihm daher wahrscheinlich, bis er 1907 zum Minister für öffentliche Arbeiten ernannt wurde. Ab diesem Zeitpunkt firmierte der 1906 zum Landmarschall ernannte Prinz Alois von Lichtenstein als zuständiger Referent in Präsidialangelegenheiten.

28) Erich Graf Kielmansegg, Kaiserhaus, 408, Funder, 267-273

29) Kielmansegg, 416, 408; Scheicher, V/105, 121, 133, 429, 431

30) NÖ Landesarchiv, Landesausschuß 23.251-C4-1903

3) Der Landesamtsdirektor in Bukowina, Krain, Mähren, Schlesien Der Landespräsidialdirektor in Steiermark

Zur Ernennung von Landesamtsdirektoren kam es in der Folge auch noch in anderen Kronländern der österreichischen Reichshälfte:

1905 in Bukowina: 31)

Anton Zachar, 32)

1909 in Krain: 33)

Mathias Zamida, 34)

1910 in Steiermark: 35)

Landespräsidialdirektor Dr. Franz Stücker, 36)

1912 oder 1913 in Mähren:

Dr. Franz Racek. 37)

In Schlesien scheint es während des 1. Weltkrieges zur Ernennung eines Landesamtsdirektors gekommen zu sein. Im Hof- und Staatshandbuch der österr.-ungar. Monarchie 1916 scheint neben dem Amtsinhaber Karl Berthold der in diesem Zusammenhang interessante Wirkungsbereich "Vorstand sämtlicher Landesämter und Anstalten und Vorstand des Landesrechtsamtes" auf. Der Landesamtsdirektor-Stellvertreter Anton Wzenteck wird als Vorstand der Landtagskanzlei ausgewiesen.

Es konnte nicht eruiert werden, ob die zuvor genannten LAD einen gleichartigen Aufgabenbereich hatten. Bemerkenswert ist allerdings, daß es in Niederösterreich, Bukowina, Krain und Steiermark anläßlich einer "Neusystemisierung" der Dienstposten zur Einsetzung eines LAD oder vergleichbarer Beamter gekommen ist. Dies spricht dafür, daß durch die Einsetzung des LAD eine Rationalisierung des Verwaltungsapparates bewirkt werden sollte.

31) Beschluß des Bukowiner Landtages v. 20.11.1905, Sten Prot X.WP, II.Sess, 14.Sitz, 781-782

32) Hof- und Staatshandbuch 1907

33) Beschluß des Krainer Landtages v. 16.1.1909, Sten Prot, Session 1908/1910, 8. Sitzung, 242-252, Krain übernahm das nö Modell

34) Hof- und Staatshandbuch 1910

35) Beschluß d.Steierm.Landtages v. 27.1.1910, Sten Prot X.LP, I.Sess, 32.Sitz, 794-813

36) Hof- und Staatshandbuch 1911, Beschluß d. Steierm. Landesausschusses v. 21.3.1910 mit Wirkung vom 1.1.1910 (Mitteilung d. Steierm. Landesarchives). Dr. Franz Stücker, geb. 1856, stand nach 8jähr. Gerichtspraxis seit 1886 im Steierm. Landesdienst (Kabinettsratsprot 60, 2. Personalsitz am 11.4.1919)

37) Hof- und Staatshandbuch 1914

4) Der Landesamtsdirektor in der Republik Deutsch-Österreich

a) Das Gesetz vom 14. November 1918

Die Landesverfassungen der Kronländer, die dem Februarpatent 1861 angeschlossenen Landesordnungen, gehen auf den 1860 zum Staatsminister berufenen Anton von Schmerling zurück und sind Ausdruck seiner liberalen Staats- und Gesellschaftsauffassung.³⁸⁾ Entgegen der zunächst wahrscheinlich erwogenen Regelung, wonach der kaiserliche Landeschef, der an der Spitze der regionalen Staatsverwaltung stand, auch den Vorsitz in der autonomen Landesvertretung übernehmen sollte,³⁹⁾ sahen die Landesordnungen vor, daß ein aus den Landtagsabgeordneten durch den Kaiser ernannter Landmarschall oder Landeshauptmann den Vorsitz in Landtag und Landesausschuß wahrzunehmen habe. Der daraus resultierende Dualismus begünstigte parallele Entwicklungen in der Verwaltungstätigkeit und im Personalstand bei Statthaltereien und Landesvertretungen.

Diese "Doppelgeleisigkeit" war Gegenstand jahrzehntelanger Erörterungen.⁴⁰⁾ Die Beschlüsse der Provisorischen Landesversammlungen der Länder Kärnten (26. Oktober 1918), Tirol (2. November 1918), Vorarlberg (3. November 1918), Niederösterreich (5. November 1918), Steiermark (6. November 1918) und Salzburg (7. November 1918) brachten neben allfälligen Proklamationen Prov. Verfassungen und Beitrittserklärungen auch zum Ausdruck, daß "die politische Verwaltung und Vollzugsgewalt durch die Prov. Landesversammlung übernommen" werde.⁴¹⁾ In Oberösterreich wurden am 2. November 1918 die Amtsgeschäfte dem Prov. Landesausschuß übergeben.⁴²⁾

Am 12. November 1918 wurde die Republik proklamiert und zwei Tage danach durch das Staatsgesetz vom 14. November 1918, StGBI 24, über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern, nach den Worten von Hans Kelsen "der in den Ländern tatsächlich geschaffene Zustand rechtlich anerkannt".⁴³⁾

38) Friedrich Walter, Die österr Zentralverwaltung III/3 (1970) 179, 185; Österr Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte 1500-1955 (1972) 203, Brita Skottsberg, Der Österr Parlamentarismus (1940) 29-30

39) Heinrich Rauchberg, Die Rundfrage über die Länderautonomie, in: Österr. Zeitschrift für öffentl Recht (1918) 303/304

40) Ernest von Koerber, Studien zur Reform der politischen Verwaltung, Enquete der Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform 1912 etc.

41) Z.B. Sten Prot Prov niederösterr Landesversammlung, I. Sitz, 6-16, Anton Staudinger, Die Ereignisse in den Ländern Deutsch-Österreichs im Herbst 1918, in: Ludwig Jedlicka, Ende und Anfang, Österreich 1918/19 (1969) 62-86

42) Harry Slapnicka, Von Hauser bis Eigruher (1974) I/26

43) Österr Staatsrecht (1923) 85

Dieses Gesetz unterstellte die bisher staatliche (landesfürstliche) Verwaltung einem Landeshauptmann und dessen Stellvertretern und die bisher autonome Landesvertretung einem Kollegialorgan Landesrat. Neben dieser Vereinigung beider Verwaltungszweige unter einer Landesregierung im weiteren Sinn ordnete § 5 Abs. 2 des Gesetzes an, daß der Landesrat "zur Vereinfachung und Vereinheitlichung des Dienstbetriebes und zur einheitlichen Handhabung der Dienstaufsicht ein Organ unter dem Titel 'Landesamtsdirektor' zu ernennen" habe. Der LAD sei das "oberste Vollzugsorgan der Landesregierung", dem Landeshauptmann persönlich zugeteilt und unmittelbarer Vorgesetzter sämtlicher Beamter und Diener von Landesrat und Landesregierung.

In der Debatte über den Gesetzentwurf in der Prov. Nationalversammlung am 14. November 1918 hatte bereits der deutschdemokratische Reichstagsabgeordnete und Hofrat des Verwaltungsgerichtshofes Paul Freiherr von Hock die Vorlage abgelehnt, weil er eine dadurch herbeigeführte faktische Verländerung der 1. und 2. Instanz befürchtete. Er kritisierte unter anderem auch, daß "bezüglich des Landesamtsdirektors auch gar nicht feststehe, ob der nun eine Art politischer Funktionär, das heißt eines jener Organe ist, die dem Kreis der Gewählten angehören, oder aber ein Beamter ist. Das ist offen gelassen".⁴⁴⁾

Bemerkenswert ist, daß der LAD durch den Landesrat, also dem Organ des ehemals autonomen Bereiches, zu bestellen war. Da dem LAD aber auch der ehemals landesfürstliche Apparat unterstellt wurde, vermißte Adolf Merkl eine Genehmigungspflicht durch den Staatsrat. Die Zentralregierung beuge sich durch diesen Verzicht eines wirksamen Einflusses auf die Auswahl dieses Organes.⁴⁵⁾

Der Abgeordnete Baron Hock vermutete aus "sprachlichen Eigentümlichkeiten", die ihn an Begriffe erinnerten, die in Lehrbüchern des Staats- und Verwaltungsrechtes verwendet werden, "daß der Verfasser dieser Vorlage allerdings ein sehr gut unterrichteter Fachmann auf dem Gebiete der Theorie, aber doch nicht ein Fachmann auf dem Gebiete der Verwaltung ist".⁴⁴⁾

b) Die Gesetze vom 14. März 1919

In der 3. Länderkonferenz am 31. Jänner und 1. Februar 1919 versuchte der Staatskanzler, den Ländervertretern eine "ganz auf Selbstregierung beruhende Ordnung der Verfassung und Verwaltung" wie in England schmackhaft zu machen. Nach diesem System des "self government" sei eine Gebietskörperschaft der anderen übergeordnet, wobei

44) Sten Prot Prov NV, 4. Sitz, 111

45) in: Kelsen, Die Verfassungsgesetze der Republik Deutsch-Österreich (1919) I/110-111

die Gebietskörperschaften die Gesetze der jeweils übergeordneten Gebietskörperschaft in Selbstverwaltung ausführen. Das Wort "Selbstregierung der Länder" müßte das Schlagwort werden gegenüber dem "gänzlich unpassenden Schlagwort der Autonomie". Das amerikanische System passe nur für einen Bundesstaat von der Größe der Vereinigten Staaten und wäre bei der "Enge der Verhältnisse, in der wir leben werden" "unnötig kompliziert und viel zu kostspielig, so daß es für uns besser sein wird, das englische Selfgovernment-System zu akzeptieren".⁴⁶⁾ Es kam dennoch zur Verfassungsnovelle vom 14. März 1919, die nach Hans Kelsen "einen bedeutenden Schritt" vom "Typus der demokratischen Selbstregierung" zum Bundesstaat darstellte.⁴⁷⁾

Das Gesetz über die Volksvertretung, StGBI 1919/179, anerkannte ein Gesetzgebungsrecht der Länder. § 14 Abs. 3 berief dabei den LAD zur "Mitfertigung" der Gesetzesbeschlüsse der Landesversammlungen neben dem Landeshauptmann.

Gleichzeitig ordnete das Gesetz über die Staatsregierung, StGBI 1919/180, im § 13 Abs.3 an, daß "in jedem Staatsamt in der Regel zur Wahrung der Einheit und Stetigkeit des Geschäftsganges ein Beamter (dem Leiter des Staatsamtes) zur Seite gestellt wird, der den Titel eines 'Staatsamtsdirektors' führt". Hans Kelsen sah im Staatsamtsdirektor einen bürokratischen Staatssekretär.⁴⁸⁾

Vom Staatsamtsdirektor, der eine parallele Einrichtung zum Landesamtsdirektor in der 3. Instanz der staatlichen Verwaltung darstellt, wurde aber "fast gar kein Gebrauch gemacht".⁴⁹⁾

c) Politischer Hintergrund

Otto Bauer schrieb über das Jahr 1918:

"Die Bewegung drängte in allen Ländern nach diesem Ziele: die Ersetzung der kk Statthalter durch autonome Landesregierungen erschien als die notwendige Folge des Zusammenbruches des Kaisertums. Der Staatsrat hatte nicht die Macht, sich dieser Bewegung zu widersetzen. Die Nationalversammlung konnte nur sanktionieren, was sich in den Ländern schon auf revolutionärem Weg vollzog. So fand das Grundge-

46) Kabinettsratsprot 36, 5-7. Die Idee eines "aus Selbstverwaltungsbezirken stufenweise aufsteigenden körperschaftlichen Volksstaates" findet sich bereits in den Grundzügen des Verfassungsentwurfes des Berliner Staatsrechtlers Hugo Preuß für das Deutsche Reich (Helmut Heiber, Die Republik von Weimar (1977) dtv 4003, 39).

47) Die Stellung der Länder in der künftigen Verfassung Deutsch-Österreichs, Zeitschrift f öffentl Recht (1919/20) 112, 113

48) Die Verfassungsgesetze der Republik Deutsch-Österreich (1919) II/158

49) Georg Froehlich, in: Adamovich-Froehlich, Die österr Verfassungsgesetze des Bundes und der Länder (1925), Historische Einleitung Pkt 19

setz vom 12. November seine Ergänzung in dem Gesetz über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern, das die Prov. Nationalversammlung am 14. November beschloß".⁵⁰⁾

Die Zielsetzung des Gesetzes schien es zu sein, "vollzogene Tatsachen nachträglich zu legalisieren", wie Walter Goldinger das stete Bemühen von Karl Renner beschrieb, "geeignete Formeln zu finden, um Verhältnisse, selbst wenn sie seiner Auffassung widersprachen, sich aber auch nicht ändern ließen, in das Gewand der Gesetzmäßigkeit zu kleiden.⁵¹⁾ Renner's Stärke lag in seinem Verhandlungsgeschick, mit dem er immer wieder neue Kompromißformeln ausarbeitete, um einen feststellbaren Konsens zu erreichen.

Der Gegensatz von Föderalismus und Zentralismus war die ideologische Verbrämung entgegengesetzter und kompromißloser Machtansprüche. Die überwiegend in der Sozialdemokratie stehenden Abgeordneten der industriellen Arbeiterschaft hatten nahezu mühelos die politische Führung der zentralen Organe der neuen Republik "in die Hand" bekommen.⁵²⁾ Die in der Christlichsozialen Partei erfaßten Funktionäre aus den bäuerlichen und bürgerlichen Klein- und Mittelschichten hatten aber ebenso originäre Gebietskörperschaften auf Landesebene gebildet.⁵³⁾ Forderungen der Staatsregierung, die aus dem Streben nach Erhaltung der Einheit des soeben proklamierten Staates, wie aber auch infolge der existentiellen Erfordernisse der in Wien lebenden Bevölkerung erhoben wurden, stießen auf das Mißtrauen der auf Selbstbestimmung bedachten Länderfunktionäre. In der 3. Länderkonferenz Ende Jänner 1919 sagte der Steiermärkische Landeshauptmann Dr. Wilhelm Edler von Kaan: "Die Bildung dieser Mehrheit ist dadurch möglich, daß auf der einen Seite Wien und die Sudetenländer stehen, die ja durch Verkehrsbeziehungen usw. in höherem Grade eine gewisse Interessensgemeinschaft darstellen, und auf der anderen Seite die Alpenländer, die eine geringere Bevölkerungsziffer und daher auch einen wesentlich geringeren Einfluß auf die Gesamtheit haben, jedoch . . . weitaus das meiste von jenen wirtschaftlichen Gütern besitzen, die der Gesamtstaat zu seinem Wiederaufbau braucht . . . Wir wollen aber Sie nicht übers Ohr hauen und wollen auch von Ihnen nicht übers Ohr gehauen werden. Lassen Sie sich praktische Erwägungen nicht durch dogmatische Bedenken trüben".⁵⁴⁾

50) Die österr Revolution (1923) 106

51) Geschichte der Republik Österreich (1962) 84

52) Otto Bauer an Jean Longuet am 9.1.1919 (Stephan Verosta in FS Karl R Stadler (1974) 100)

53) Peter Pernthaler und Fried Esterbauer, Die Entstehung des österr Bundesstaates als geschichtlicher Vorgang und staatstheoretisches Problem, in: Montfort (1973) Heft 2/3

54) Kabinettsratsprot 36, 53

Es gab schließlich auch eine sehr starke Tendenz in der Sozialdemokratischen Partei, die die autonome Länderverwaltung durch eine in Kreise dezentralisierte einheitsstaatliche Verwaltung ersetzt wissen wollte. Am 19. November 1918 vertrat zum Beispiel Dr. Ellenbogen im Staatsrat die Auffassung, daß einem Alleingang des Landes Tirol in Fragen eines Anschlusses an Deutschland oder einer Neutralisierung am besten in der Weise beigegeben werden könne, "daß man die ganze Kronlandsverfassung abschafft, die schon seit Jahrzehnten in Österreich vielfach als Übelstand betrachtet wurde. Wir Sozialdemokraten sind seit Jahren für eine Kreisverfassung eingetreten und ein großer Teil auch der bürgerlichen Parteien hat sich mit diesem Gedanken als einer viel strafferen Zusammenfassung Deutschösterreichs schon befreundet".⁵⁵⁾

Karl Seitz stellte 1920 fest: "Ich bekenne offen, daß wir Sozialdemokraten alle von der Ansicht ausgehen, daß ein möglichst einheitlich verwaltetes Wirtschaftsgebiet bestehen soll, mit möglichst guter zentraler Verwaltung. Wir Sozialdemokraten waren von allem Anfang an Zentralisten, wir hätten es am liebsten gesehen, wenn man von diesem sogenannten politisch historischen Individualitäten nicht gesprochen, sondern Deutschösterreich in Verwaltungsbezirke zerlegt und zentralistisch verwaltet hätte . . ." ⁵⁶⁾

Eine Interessensgemeinschaft mit den sozialdemokratischen Politikern in der Ablehnung der Länder bildete die aus der einheitsstaatlichen Monarchie stammende Zentralbeamtenschaft, die seit jeher der Selbstverwaltung eher geringschätzig gegenüberstand und nunmehr angesichts des Erstarkens der Landesverwaltungen um ihre berufliche Existenz fürchtete. In einem Exposee der Staatskanzlei "Die Umwandlung Deutschösterreichs in einen Bundesstaat und die derzeitigen Zentralstellen" schrieb dessen Verfasser Egbert Mannlicher: "Gegen die ganze Idee der Umwandlung unseres Staates in einen Bundesstaat und insbesondere gegen die Verwirklichung der hiefür vom Verwaltungsreformdienst erstatteten Vorschläge werden sich aller Voraussicht nach lebhaft, in ihrer Bedeutung von vornherein nicht zu unterschätzende Widerstände in den Kreisen der Beamtenschaft der derzeitigen Zentralstellen bemerkbar machen. Ursache dieser Widerstände wird einerseits in alteingewurzelten Vorurteilen, andererseits aber auch in gewissen Besorgnissen bezüglich der persönlichen Zukunft zu suchen sein".⁵⁷⁾

Das Gesetz vom 14. November 1918 dezentralisierte den zwei Tage zuvor ins Leben gerufenen Einheitsstaat und verstaatlichte gleichzeitig alle Länderorgane. Es fällt auf, daß es dabei zur Einsetzung eines "obersten

55) Staatsratsprot (Verhandlungsschrift) 37

56) NÖ Landtag 28.12.1920 Sten Prot (1920) 52; zitiert nach Hans Maukner, Der NÖ Landtag in der 1. Republik, phil Diss Wien 1966, 26

57) AVA Karton 211, Mappe 2

Vollzugsorgan der Landesregierung" kam, das dem Landeshauptmann "persönlich zugeteilt" wurde. Dem Landeshauptmann sollten nur mehr einzelne Angelegenheiten zur persönlichen Erledigung vorbehalten bleiben. Dieses Organ, das nach dem ursprünglichen Entwurf "Landesverweser" genannt werden sollte,⁵⁸⁾ trug aber schließlich die Bezeichnung, die bereits der oberste niederösterreichische Landesbeamte führte.

Die Institution des niederösterreichischen LAD war jenen sozialdemokratischen Politikern vertraut, die bisher Funktionen im Niederösterreichischen Landtag wahrgenommen hatten. Einer der drei Präsidenten der Prov. Nationalversammlung, der Sozialdemokrat Karl Seitz schrieb am 6.12.1918 dem niederösterreichischen LAD Albert Mannagetta-Lerchenau unter anderem: "Ganz besonders danke ich Ihnen für die so oft bekundete Unparteilichkeit und Unbefangenheit eines redlichen Beamten und die ganz außerordentliche Geschicklichkeit, mit der Sie innerhalb der heftigsten Parteiengesätze immer der ruhende Punkt in der Verwaltung des Landes waren".⁵⁹⁾

Auch das Gesetz vom 14. März 1919, durch das den Ländern ein Gesetzgebungsrecht eingeräumt wurde, bezog den LAD mit ein. Seine Funktion einer "Mitfertigung" entsprach auf Landesebene der "Gegenzeichnung" durch den zuständigen Staatssekretär, die erforderlich wurde, wenn die Vollziehung des Gesetzesbeschlusses einer Mitwirkung der Staatsregierung bedurfte.

In beiden Regelungen kommt zwar einerseits ein schrittweises Zurückweichen des Zentralstaates vor der "Ungebärdigkeit der Länder" zum Ausdruck, verstärkt sich aber auch andererseits der Eindruck, daß weder der Landesrat noch die Landesregierung, sondern der LAD als Exekutive auf Landesebene vorgesehen war. Adolf Merkl sah im LAD aufgrund seiner "umfangreichen Kompetenzen" und "seiner exponierten Stellung den eigentlichen Träger der Landesverwaltung", der "ungefähr der Gesamtheit der Staatssekretäre mit Ausnahme jenes der Finanzen" entspreche, denn "es ist offenbar nicht daran zu denken, daß die bisher angeführten parlamentarischen Organe, die zu Funktionen der Exekutive berufen werden, diese persönlich versehen; in ähnlicher Weise, wie dem Staatsrat zur Besorgung der eigentlichen Exekutive die Beauftragten unterstellt sind, steht der Landesregierung ein Landesamtsdirektor zur Seite".⁶⁰⁾

58) Staatsratsprot (Verhandlungsschrift) 29. Der Begriff "Landesverweser" fand sich schließlich nur im § 8 der Vorläufigen Verfassung der deutschösterreichischen Provinz Sudetenland und im Beschluß der Prov Kärntner Landesvers v. 11.11.1918 (Kelsen, Verfassungsgesetze, III/221 und 101). Damit wurde im Sudetenland der LAD und in Kärnten der LH bezeichnet.

59) AVA, NV Büro Präs Karton 4, Nr 384

60) in: Hans Kelsen, Verfassungsgesetze I/110-111; Die Verfassung der Republik Deutsch-Österreich (1919) 167

Das besondere Interesse der Zentralverwaltung am LAD dokumentierte sich auch in einem Schreiben des Staatskanzlers vom 3. Mai 1919, worin das Staatsamt für Inneres und Unterricht unter Hinweis darauf, daß "dieses wichtige Exekutivorgan des Landes" in den Ländern Oberösterreich und Steiermark noch nicht bestellt worden war, ersucht wurde, diesen Ländern die Ernennung eines LAD "in geeigneter Weise nahezulegen". Begründet wurde dieses Ersuchen damit, daß sich bereits infolge Fehlens eines "essentiellen Erfordernisses der Landesgesetzgebung", nämlich der Mitfertigung durch den LAD Schwierigkeiten bei der Kundmachung einzelner Gesetze ergeben hätten. "Aber auch aus anderen Gründen wäre das Vorhandensein jenes obersten, den Weisungen der Zentralgewalt . . . unterworfenen Organes der Landesexekutive für die Staatsregierung sehr erwünscht".⁶¹⁾

Man hat den Eindruck, daß sich beide politischen Konzeptionen in der Institution des LAD besonders konkurrenzieren: Die Zentralverwaltung sieht im LAD den weisungsgebundenen Beamten, der maßgeblicher Leiter der Landesverwaltung und als solcher der Staatsregierung unmittelbar verantwortlich ist. Dagegen nehmen die von der Landesversammlung ernannten politischen Leiter der Landesverwaltung für sich in Anspruch, gleichrangige Gesprächspartner der Staatsregierung zu sein, womit dem LAD aber nur eine Funktion im Innenverhältnis der Landesverwaltung zukommen kann.

Abgesehen von der besonderen Situation des Landes Vorarlberg, das die Gelegenheit zur Trennung von der Statthalterei in Innsbruck nutzte, überrascht daher, daß in allen Ländern ein LAD ernannt wurde. Selbst wenn dies in einer so vorsichtigen Form wie in der Steiermark erfolgte, wo die Landesgesetze mit der Formel "Der mit den Funktionen des (eines) Landesamtsdirektors betraute Vizepräsident (Statthaltereivizepräsident oder Landesregierungsvizepräsident)" gefertigt wurden.

d) Die Bestellung der Landesamtsdirektoren

Obwohl die Länder das Gesetz über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern nur bedingt, "der Not gehorchend . . . vorderhand" befolgten,⁶²⁾ kam es somit dennoch in allen Ländern zur Bestellung von Landesamtsdirektoren:

am 16. November 1918 in Kärnten: Oskar Lobmeyr von Hohenleiten, (geb. 1864, gest. 1944, 1908 Hofrat bei der kk Landesregierung in Klagenfurt (Stellv. des Landespräsidenten), 1916 Statthalter-Vizepräsident

61) Deutschöstr. Staatskanzlei 2134/1919. Konzipiert wurde dieser Brief von Adolf Merkl

62) LR Dr. Reut-Nicolussi (Tirol) in der 3. Länderkonferenz

im Küstenland, ab September 1918 Leiter einer Wiederaufbauabteilung bei der kk Landesregierung in Klagenfurt)⁶³⁾

am 5. Dezember 1918 in Salzburg: Karl Freiherr von Hiller-Schön-aich (geb. 1866, gest. 1949).⁶⁴⁾

in Tirol: Dr. Georg Pockels,

(geb. 1864 in Troppau, gest. 1953, Studium in Wien, 1887 Statthaltereirei in Innsbruck, Dienstleistung bei verschiedenen politischen Behörden in Tirol, darunter auch im italienischen Landesteil, 1895 Ministerium des Inneren, 1915 Statthalter-Vizepräsident in Innsbruck, 1930 Mitglied des Verfassungsgerichtshofes.

Er dürfte bald nach dem November 1918 zum LAD ernannt worden sein. Nähere Daten sind nicht bekannt)⁶⁵⁾

am 7. Februar 1919 in Vorarlberg: Josef Graf Walderdorff,

(geb. 1862, gest. 1933, 1905 Bezirkshauptmann in Steyr, 1911 Statthaltereirat in Linz, 1916 Bezirkshauptmann in Bregenz)⁶⁶⁾

am 18. März 1919 in Niederösterreich: Bruno Graf Castell-Rüdenhausen,

(geb. 1877, gest. 1923, bis zu seiner Ernennung Chef der Präsidialkanzlei der ehemaligen kk Statthaltereirei. Der Landesamtsdirektor der autonomen Landesvertretung, Albert Edler von Mannagetta-Lerchenau war am 2. März 1919 verstorben)⁶⁷⁾

am 24. März 1919 in Steiermark: Dr. Heinrich Mayrhofer (von Grünbühl), (geb. 1859, gest. 1943).

Dr. Mayrhofer kam von der Statthaltereirei in Graz. Der 1910 zum Landespräsidialdirektor ernannte Dr. Franz Stücker ersuchte um Pensionierung, als der Steiermärkische Landesausschuß im November 1918 zurücktrat. Obwohl diesem Ansuchen entsprochen worden war, ersuchte der nachfolgende Landesrat den Landespräsidialdirektor, noch während der Übergangszeit im Dienst zu verbleiben.

Stücker dürfte bis 31. Mai oder 1. Juni 1919 seine Funktion noch ausgeübt haben.⁶⁸⁾

63) Mitteilung d Kärntner Landesarchives

64) Mitteilung des Salzburger Landesarchives

65) Mitteilung d Tiroler Landesarchives

66) Mitteilung d Vorarlberger Landesarchives

67) Mitteilung d NÖ Landesarchives, Sten Prot Prov Landesvers, 10. Sitz (1919)
162

68) Mitteilung d Steierm Landesarchives

Obwohl § 24 der Steiermärkischen Landesordnung vom 6.12.1918, LGBl 50, die den LAD betreffenden Bestimmungen des Staatsgesetzes StGBI 1918/24 wiederholte, kam es erst im März 1919 nach einer Anfrage des Steiermärkischen Landeshauptmannes bei seinem Salzburger Kollegen zu einer Betrauung eines Beamten der früheren Statthalterei mit dieser Funktion.

Bei der 4. Länderkonferenz stellte der Steiermärkische Landeshauptmann einen Zusammenhang zwischen dem Staatsgesetz vom 14. März 1919 und der Betrauung eines Beamten mit den Funktionen des LAD her.⁶⁹⁾

Eine Frage der zitierten Anfrage vom Februar 1919 (Präs Nr. 102) war nach dem Verhältnis zwischen dem LAD und einem allfälligen Landespräsidialdirektor. Diesen gab es allerdings nur in der Steiermark. Es stand aber auch nach dem Ausscheiden von Dr. Stücker dem die Funktion des LAD wahrnehmenden Dr. Mayrhofer ab 1. Juni 1919 mit Dr. Josef Stepanschitz ein Landespräsidialdirektor gegenüber.⁷⁰⁾

am 28. April 1919 in Oberösterreich: Rudolf (Graf) Thun-Hohenstein. (geb. 1859, gest. 1942, bisher Vizepräsident der ehemaligen kk Statthalterei in Linz. Thun-Hohenstein trat jedoch im September 1919 in den Ruhestand. Zu seinem Nachfolger wurde am 23. September 1919 Hermann (Graf) Attems (geb. 1865, gest. 1951) ernannt, der ebenfalls von der ehemaligen Statthalterei kam.⁷¹⁾

e) Der Aufgabenbereich

Die neuen Landesamtsdirektoren waren durchwegs leitende Beamte der ehemaligen Statthaltereien und kk Landesregierungen gewesen, die deren Führung von den ausgeschiedenen Statthaltern oder Landespräsidenten übernommen hatten. Ihr Aufgabenbereich war nun zwar allgemein durch die Staatsgesetze vom 14. November 1918 und 14. März 1919 festgelegt, im Detail gab es jedoch viel Unsicherheit. Die Gesetzgebung war "mehr andeutend und entwicklungsfähig als ausführend und eindeutig" wie Adolf Merkl in einem anderen Zusammenhang bemerkte.⁷²⁾

In der 1. Länderkonferenz kam es über Anregung des Landeshauptmannes der Steiermark, Wilhelm von Kaan, zu einer paragrafenweisen Besprechung des Gesetzes über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern, in deren Verlauf der Vorsitzende, Karl Renner, bezüglich des LAD zusagte, daß die Staatskanzlei "das Muster einer Dienstanweisung,

69) AVA Karton 208 Prot d 4. LK 39

70) Mitteilung d Steiermärk Landesarchives

71) Mitteilung d Oberösterr Landesarchives

72) in: Kelsen, Verfassungsgesetze, 103

worin die Stellung und die Dienstesobliegenheiten dieses Funktionärs gekennzeichnet sind, möglichst bald verfassen und den Landesregierungen zur Begutachtung übersenden" werde.⁷³⁾ Zu dieser Dienstanweisung ist es jedoch nicht gekommen.⁷⁴⁾

Über Umfrage des Salzburger LAD vom März 1919⁷⁵⁾ wurde festgestellt, daß auch in den Ländern kein Regulativ oder eine Dienstesinstruktion für den LAD bestand.

Der Tiroler LAD berichtete, daß die früher dem Statthalter vorbehaltenen Amtsgeschäfte in Sitzungen des Landeshauptmannes und seiner drei Stellvertreter kollegial erledigt werden, die dreimal in der Woche stattfänden, wobei der LAD referiere. Die einzelnen Abteilungen der ehemaligen Statthalterei seien "nach Gruppen auf die drei LH-Stellvertreter aufgeteilt, die täglich Verzeichnisse der in den einzelnen Abteilungen einlangenden Geschäftsstücke erhalten, aus denen sie jene bezeichnen, deren Genehmigung sie sich vorzubehalten wünschen. Diese Stücke werden vom LAD nur vorrevidiert, während alle übrigen Geschäftsstücke vom LAD oder von den hiezu ermächtigten Approbanten der Statthalterei ausgefertigt werden".⁷⁶⁾

Der Vorarlberger LAD berichtete über ein "mit dem Herrn Landeshauptmann schriftlich vereinbartes Provisorium", wonach er ausschließlich dem Landeshauptmann und nur bei dessen Verhinderung dem Stellvertreter zugeteilt sei. Er sei unmittelbarer Vorgesetzter sämtlicher Beamter beider Verwaltungsämter, Landesrat und Landesregierung. Den Titel "Landesamtsdirektor" führe er nur als Funktionstitel und fertige damit die Akten, während sein persönlicher Titel weiterhin "Hofrat" sei. Er sei oberstes Vollzugsorgan der Landesregierung. Ihm obliege "die ganze Leitung der Landesregierung" und nach Fusionierung mit den Landesämtern auch deren Leitung. Die Personalangelegenheiten würden von ihm wahrgenommen, soweit der Landeshauptmann sich diese nicht vorbehalte. Falls sich Beamte direkt an den Landeshauptmann wenden, werde dieser keine Entscheidung treffen, bevor er nicht den LAD gehört habe. In den Landesämtern obliege die "Revision, Approbation und Zeichnung" der Akten sowie die "Leitung der Geschäftsbearbeitung" dem Landeshauptmann bzw. seinen Stellvertretern, in der Landesregierung aber in der Regel dem LAD, wobei ihm der Landeshaupt-

73) Kabinettsratsprot 15

74) AVA, Akt BKA 2021/1/1919, womit der Sachbearbeiter Dr. Mannlicher das Ersuchen der Steiermark um Übersendung der "zu verfassen gewesenen Entwürfe" dem BM f Inneres als erledigt rückmittelte, weil inzwischen das B-VG 1920 in Kraft getreten war.

75) 5.3.1919, PZ 815-1919 (Salzburger Landesarchiv)

76) 9.3.1919, 1144/1/prs (Tiroler Landesarchiv)

mann "ein für allemal oder von Fall zu Fall diejenigen Akte repräsentativen Charakters, besonderer Wichtigkeit oder besonderen Interesses bezeichnen" werde, die er sich vorbehalte. Es bleibe ihm unbenommen, ihm unterstehenden Beamten Unterschriftsbefugnis zur Zeichnung "für den Landesamtsdirektor" zu übertragen.⁷⁷⁾

Der Salzburger LAD arbeitete einen "Entwurf über den Wirkungskreis des Landes-Amtsleiters" aus, der auch dem Staatsamt des Inneren übermittelt wurde, das ihn der Staatskanzlei weitergab, die jedoch den Entwurf nicht weiter behandelte.⁷⁸⁾ Der Salzburger Entwurf entspricht im wesentlichen dem Vorarlberger Provisorium. Hinzugekommen war, daß auch Verordnungen der "Gegenzeichnung" des LAD bedürfen, der LAD selbst mit Genehmigung des Landeshauptmannes einen Vertreter für den Fall seiner Verhinderung betrauen kann und daß er zuzüglich seiner systemmäßigen Bezüge als Staatsbeamter eine "angemessene Funktionszulage aus Landesmitteln" durch den Landesrat zugesprochen erhalten kann, wenn er "in minderen Personalbezügen steht".⁷⁹⁾

Nachdem der Kärntner LAD wiederholt, aber erfolglos die Einberufung einer "offiziellen Konferenz" der Landesamtsleitern beim Staatsamt des Inneren angeregt hatte,⁸⁰⁾ sprach sich der Oberösterreichische LAD in einem Schreiben an alle LAD vom Mai 1919⁸¹⁾ für eine gemeinsame Besprechung in Wien oder Salzburg aus, da "die Stellung und der Wirkungskreis des Landesamtsleiters unbedingt einer näheren Präzisierung bedarf". Die Einberufung dieser Besprechung scheiterte jedoch an der vorläufigen Ablehnung durch den Vorarlberger LAD, der "auf unabsehbare Zeit" unter anderem durch die "Inbetriebsetzung der neuen Landesregierung" mit Arbeit überhäuft war,⁸²⁾ wie auch durch den Steiermärkischen LAD, der wenige Tage zuvor den vom Staatskanzler angekündigten Entwurf urgirt hatte, vor dessen Übermittlung er die Zusammenkunft "nicht für notwendig und im Hinblick auf die gegenwärtigen Reiseerschwerungen auch nicht für empfehlenswert" hielt.⁸³⁾

Wie sehr einzelne LAD zunächst das Beispiel des Statthalters bzw. Regierungspräsidenten nachempfanden, aus dessen Amt sie ja auch kamen, zeigt die Umfrage des Vorarlberger LAD vom April 1919,⁸⁴⁾ in der er

77) 10.3.1919, prs Zl 79/1 (Salzburger Landesarchiv)

78) AVA, BKA 2021/1/1919

79) Salzburger Landesarchiv, Präsidialakt 1919 IV D/756

80) OÖ Statth Archiv Präs Sch 674, Fasz 15 J 1919 (Mitteilung d OÖ Landesarchives)

81) 5.5.1919, 2693/Präs

82) Salzburger Landesarchiv, 10.5.1919, prsZl 79/5

83) Steierm Statth.Archiv, 24.5.1919, A 5b 1337-1919

84) 28.4.1919, prs 79/2

sich bei seinen Kollegen erkundigte, ob sie den Sitzungen der Prov. Landesversammlung und des Landesrates beiwohnen, was ihm angesichts der gesetzlich festgelegten Mitfertigungsbefugnis des LAD "unerläßlich erschiene". Die Frage wurde von Tirol, Salzburg und Niederösterreich bejaht, von allen anderen LAD als wünschenswert bezeichnet. Es ergab sich, daß die erstgenannten LAD zu ihrer Information, zu allfälligen Auskünften und zur Beratung der Landesversammlung und in der Regel auch ihren Ausschüssen sowie dem Landesrat beigezogen wurden. Der Vorarlberger, der Salzburger und der Niederösterreichische LAD nahmen zu diesem Zweck in der Landesversammlung den Platz ein, der in den Landtagen der Monarchie für den Statthalter, Landespräsidenten bzw. deren Vertreter bereitstand.

Der Vorarlberger LAD, dem noch wenige Monate zuvor als kk Bezirkshauptmann in Bregenz auch die Vertretung des in Innsbruck amtierenden Statthalters im Vorarlberger Landtag oblegen war,⁸⁵⁾ sah dies als selbstverständlich an. Die auch an anderer Stelle⁸⁶⁾ festzustellende Skepsis der sich als unparteilich, außerhalb der Parteien ansiedelnden, diesen geradezu ablehnend gegenüberstehenden Staatsbeamten äußerte sich auch in dem Brief des Vorarlberger LAD an seinen Oberösterreichischen Amtskollegen vom 10. Mai 1919.⁸⁷⁾ Er schrieb, es sei ihm nur zweifelhaft, ob der LAD in der Landesversammlung nicht bloß als beratendes Organ, sondern auch "als Regierungsvertreter zu fungieren hat, wie seinerzeit der Statthalter oder Landespräsident, da der Landeshauptmann diese Funktion kaum wird verstehen können". Er erwarte aber eine Lösung dieser Frage von der durch das Gesetz über die Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern angekündigten Vollzugsanweisung über die dem Landeshauptmann vorbehaltenen Angelegenheiten. Diese Vollzugsanweisung kam jedoch über einen Entwurf nicht hinaus.

Auch der Tiroler LAD war der Meinung, daß sich sein Verhältnis zur Landesversammlung "dahin auszugestalten scheint, in dem LAD den Regierungsvertreter zu erblicken; so wurden Beschlüsse der Landesversammlung, die der Regierung abgetreten werden sollen, dem LAD übergeben, auch hatte ich schon mehrmals Gelegenheit, in der Debatte das Wort zu ergreifen und namens der Regierung Aufklärungen zu geben".⁸⁷⁾

85) Ernst Kolb, Die staatsrechtliche Bedeutung des Jahres 1918 für das Land Vorarlberg, in: Montfort (1968) 634 FN 17

86) Erich Graf Kielmansegg, Kaiserhaus, Staatsmänner und Politiker (1966); Entwurf des Ministerium des Inneren "Studien über die Reform der inneren Verwaltung" (1904)

87) Schreiben v. 1.5.1919, 1144/2 pr (Mitteilung d Tiroler Landesarchives)

f) Amtstitel und Bezüge

Der minderen Bedeutung der Angelegenheit entsprechend wurde erst relativ spät die Anpassung der Amtstitel der bei den Landesregierungen beschäftigten Beamten in Angriff genommen. Im Kabinettsrat am 16. April 1920 war dies ein Punkt der Tagesordnung. Die für die Beamten der IV. Rangklasse vorgesehene Bezeichnung "Vizepräsident der Landesregierung" wurde jedoch als "nicht ganz entsprechend" angesehen und man fürchtete, daß dieser Titel "vielleicht auch den Widerspruch einzelner Landeshauptmänner auslösen" dürfte. In der darauffolgenden Debatte wurden folgende Titel als Ersatz angeboten: "Sektionschef der Landesregierung" (Mayr), "Vizepräsident bei der Landesregierung" (Miklas) und "Vizepräsident" (Reisch).⁸⁸⁾

Eine Umfrage des Staatssekretärs für Inneres und Unterricht bei den Landeshauptleuten hatte zum Ergebnis, daß sich Vorarlberg gegen "Hofrat" und gegen "Vizepräsident", Kärnten für "Regierungsdirektor", Tirol für "Regierungsamtspräsident" aussprachen, während Niederösterreich dafür plädierte, den derzeit zur Führung des Titels Berechtigten den Titel "Statthalterei-Vizepräsident" zu belassen. Der Kabinettsrat einigte sich auf "Landesregierungs-Vizepräsident".⁸⁹⁾

Die LAD größerer Länder wurden in die vierthöchste der 10-stufigen Rangklasse bezugsmäßig eingestuft.⁹⁰⁾ Durch das Besoldungsgesetz vom 13. Juli 1921⁹¹⁾ wurden die LAD kleinerer Länder in die 18. und die LAD größerer Länder in die 19. Besoldungsgruppe, somit in die zweithöchste und oberste der Besoldungsgruppen übergeführt.

88) Kabinettsratsprot 171, Pkt 14; Entgegen § 9 der Novelle zur Provisorischen Verfassung, StGBI 1918/139, womit die Ernennung der Beamten von der VI. Rangklasse aufwärts dem Staatsratsdirektorium, und Art 7 des Gesetzes über die Staatsregierung, StGBI 1919/180, womit diese Kompetenz auf den Präsidenten der Nationalversammlung übertragen wurde, wurde der LAD weiter vom Landesrat ernannt, während besondere Titel vom Präsidenten der Nationalversammlung über Antrag der Staatsregierung verliehen wurden (Adolf Merkl, Die Verfassung der Republik Deutsch-Österreich (1919) 167). Dazu richtete am 27.12.1918 der Steiermärkische Landesrat eine Anfrage an die Staatskanzlei (Mitteilung d Steiermärkischen Landesarchives)

89) Kabinettsratsprot 214 v. 17.8.1920, Pkt 9. Die Steiermärkische Landesdienstzweigeverordnung LGBl 1955/49, Anlage 1, sieht vor, daß der Beamte, der die Funktion des LAD wahrnimmt, den Amtstitel "Landesamtspräsident" und sein Stellvertreter den Amtstitel "Landesamtsvizepräsident" führt.

90) z.B. Beschluß des NÖ Landesrates v. 12.12.1919

91) BGBl 376 Anlagen 1 u 2

5) Der Landesamtsdirektor in der Bundesverfassung 1920

a) Verfassungsentwürfe

Die Sozialdemokraten waren auch hinsichtlich der Verfassung zunächst die treibende innerpolitische Kraft, die "dem neuen Staat Sinn und Ziel" gaben.⁹²⁾

Die provisorische Verfassung vom November und Dezember 1918 entsprach ihren Vorstellungen, in deren Rahmen sich daher auch die Konzeptionen hielten, die im März 1919 der anderen großen politischen Gruppe gemacht wurden. Es bestand demnach bei der Staatsregierung, deren maßgeblichen Spitzenpositionen in erster Linie von der Sozialdemokratischen Partei besetzt waren, auch kein besonderes Interesse an einer wesentlichen Änderung der bestehenden Verfassung.

Die Bestrebungen, dem Ziel der konstituierenden Nationalversammlung näher zu kommen, gingen vielmehr von den Ländern und damit auch von der Christlichsozialen Partei aus. Diese suchten eine Föderalisierung des neuen Staates, wobei die Staatsgewalt in ihrem Schwerpunkt auf die Länder übergehen und demgemäß die Zentralverwaltung radikal eingeschränkt werden sollte.

Im Christlichsozialen Abgeordnetenklub der Nationalversammlung wurde bereits in den ersten Monaten des Jahres 1919 an einem Verfassungsentwurf gearbeitet, dessen Konzept möglicherweise vom Sekretär der Abgeordnetenvereinigung Josef Sigmund, einem Vorarlberger,⁹³⁾ zusammengestellt und der im Mai 1919 von den Abgeordneten Michael Mayr und Genossen in die konstituierende Nationalversammlung eingebracht wurde.⁹⁴⁾

Der Konsulent der Staatskanzlei, Univ.-Prof. Dr. Hans Kelsen, hatte zwar auch bis Herbst 1919 mehrere alternative Vorlagen mit der Verfassungsabteilung ausgearbeitet,⁹⁵⁾ Staatskanzler Renner gab aber in einer Konferenz von Vertretern der einzelnen Staatsämter im Oktober 1919 bekannt, daß der "Entwurf einer auf dem Prinzip des Bundesstaates aufgestellten Verfassungsurkunde" für eine Begutachtung noch nicht reif sei, "da gewisse politische Vorfragen erst gelöst werden müssen".⁹⁶⁾

Diese Entwürfe enthielten mit einer Ausnahme über den LAD folgende Regelung, die dem Entwurf II entnommen wurde:

92) Karl R Stadler, Hypothek auf die Zukunft, Die Entstehung der österr Republik 1918-1921 (1968) 11

93) "Sigmund"-Verfassung, AVA, Karton 33, Mappe 1

94) Ermacora, Quellen zum Österr Verfassungsrecht 1920 (1967) 29-42

95) Kelsen-Froehlich-Merkel, Die Bundesverfassung v 1.10.1920 (1922) 54

96) Protokoll d zwischenstaatsamtl Sitzung am 11.10.1919, 1, AVA Karton 211, Mappe 1

”Art. 98:

Zur Leitung des gesamten inneren Dienstbetriebes der Landesregierung ist ein Landesamtsdirektor zu bestellen; er ist der unmittelbare Vorgesetzte aller Landesangestellten und hat für einen einheitlichen und geregelten Geschäftsgang in sämtlichen Zweigen der Landesverwaltung zu sorgen.

Art. 99:

In dem der Landesregierung vom Bunde übertragenen Wirkungskreise ist der Landesamtsdirektor das unmittelbare Hilfsorgan des Landeshauptmannes und des Landeshauptmannstellvertreters.

Solange ein von der Bundesregierung bestätigter Landeshauptmann oder Landeshauptmannstellvertreter nicht vorhanden ist, hat der Landesamtsdirektor die Geschäfte des Bundes unter seiner persönlichen Verantwortung zu führen; für diese Verantwortung gelten dieselben Bestimmungen wie für jene des Landeshauptmannes.

Art. 100:

Die Bestellung des Landesamtsdirektors bedarf der Bestätigung der Bundesregierung. Zur Vertretung des Landesamtsdirektors ist jeweils der rangälteste politische Konzeptsbeamte der Landesregierung berufen, auf den in diesem Falle auch die Bestimmungen des Art. 99 Abs. 2 Anwendung finden.”⁹⁷⁾

Im September 1919 regte aber auch der Tiroler Landtag die Ausarbeitung eines Entwurfes an.⁹⁸⁾ Im Oktober dieses Jahres sagten die Landesräte von Vorarlberg, Salzburg, Niederösterreich und Oberösterreich über Tiroler Anfrage zu, zwecks Vorarbeiten zur Schaffung einer Bundesverfassung ein Länderkomitee zu beschicken, das zwischen dem 8. und 13. Jänner 1920 in Salzburg zusammentreten soll. Grundlage der Beratungen könnte der von Dr. Stefan Falser ausgearbeitete Entwurf sein.⁹⁹⁾

Am 17. Oktober 1919 wurde eine Koalitionsvereinbarung zwischen Sozialdemokraten und Christlichsozialen getroffen, die auch eine bundesstaatliche Verfassung als Zielvorstellung beinhaltete, und der Christlichsoziale Michael Mayr, der an der Universität Innsbruck lehrte, zum Staatssekretär ohne Portefeuille ”mit dem bloß persönlichen Auf-

97) AVA, Büro des Präs der Nationalversammlung, Karton 7

98) Ermacora, Quellen, 66; Vorstellungen und Wirklichkeit im österr Föderalismus 1848-1970, in: Föderalismus in Österreich (1970) 42

99) Wiener Zeitung v 19.12.1919, 5

gabenkreis der Mitarbeit an der Verfassungs- und Verwaltungsreform" berufen.¹⁰⁰⁾

Im Verfassungskomitee des Christlichsozialen Abgeordnetenklubs berichtete Mayr am 20.11.1919 über den "modus procedendi: Konferenzen mit den Vertretern der Staatsämter, sohin Bereisung der Länder, denen noch kein Operat vorgelegt wird".¹⁰¹⁾

Die Aussprachen Staatssekretärs Mayr mit den Länderfunktionären fanden im Dezember 1919 und Jänner 1920 statt. Als Grundlage der Gespräche dürfte eine "Übersicht über die grundlegenden Fragen des Bundesstaatsproblems samt einer unverbindlichen Zusammenstellung von eventuellen Richtlinien für die Lösung dieser Frage" gedient haben.¹⁰²⁾

Der Verfasser dieses nur 12 Seiten starken Exposees könnte Dr. Egbert Mannlicher gewesen sein.¹⁰³⁾

Dieses "streng vertraulich nur zum persönlichen Gebrauch" bestimmte Papier folgte den Entwürfen der Staatskanzlei und sah daher die Einrichtung von "Bundesamtsdirektoren" als Nachfolgeeinrichtung zu den Staatsamtsdirektoren sowie Landesamtsdirektoren vor. Die Institution des im Interesse und Stetigkeit des Geschäftsganges bei den Landesbehörden zweifellos bewährten Landesamtsdirektors wäre – analog dem Bundesamtsdirektor in den Bundesämtern – beizubehalten; es wäre jedoch auch für diese Funktionäre aus demselben Grund wie beim Landeshauptmann die Notwendigkeit der Bestätigung durch die Bundesregierung festzusetzen. Hinsichtlich des Landeshauptmannes und seiner Stellvertreter war diese Bestätigung im Zusammenhang mit der Besorgung der Geschäfte der mittelbaren Bundesverwaltung als erforderlich angesehen worden.

100) Kelsen-Froehlich-Merkel, Bundesverfassung, 55-56.

101) AVA CS Parl Klub, Karton 33, Mappe 2; Die Staatskanzlei, Abteilung für Verfassungsgesetzgebung, sah im August 1919 folgende Vorgangsweise als empfehlenswert an: Besprechung in der Staatskanzlei, Besprechung mit anderen staatlichen Stellen, Begutachtung durch Staatsrechtslehrer, Verhandlungen mit Parteien und Ländern (AVA, Karton 211, Mappe 4)

102) AVA Karton 211, Mappe 8

103) Ein diesbezüglicher handschriftlicher Vermerk findet sich auf einer ähnlich aufgebauten "Einführung zum Vorentwurf einer Bundesstaatsverfassung" in AVA Karton 5755. Laut Slápnicka I/129 begleitete Mannlicher Staatssekretär Mayr bei der Besprechung mit den oö Landesvertretern in Linz und laut Protokoll Wien bei der Aussprache mit den nö Landesvertretern und Vertretern der Stadt Wien in Wien.

Gedacht war auch an eine Verantwortlichkeit des LAD neben dem Landeshauptmann vor dem Verfassungsgerichtshof wegen vorsätzlicher oder grobfahrlässiger Gesetzesverletzung wie auch wegen Nichtbefolgung der Vollzugsanweisungen oder sonstiger Anweisungen der Bundesregierung bei Führung der Geschäfte der Bundesverwaltung.

Mayr besprach die "Übersicht" am 18. Dezember 1919 in Salzburg, wo die von Tirol angeregte Länderkonferenz stattfinden sollte, und am 29. Dezember in Innsbruck. Am 3. und 7. Jänner 1920 war er in Linz, 9. Jänner in St. Veith an der Glan, 10. und 12. Jänner in Graz, am 22. Jänner in Wien und am 25. Jänner in Bregenz.

Abgesehen von den Sozialdemokratischen Länderpolitikern, die in der Mehrzahl einer Stärkung der Bundesregierung zuneigten, lehnten die Gesprächspartner des Staatssekretärs das Erfordernis einer Bestätigung des Landeshauptmannes, seiner Stellvertreter und des LAD entschieden ab. Der Salzburger Christlichsoziale Landeshauptmannstellvertreter Dr. Franz Rehrl wies darauf hin, daß "hiedurch nur Konflikte heraufbeschworen würden, bei denen die Stellung der Bundesregierung von vorneherein eine sehr ungünstige sei, weshalb die Bestätigung auch für sie unmöglich effektiven Wert haben könne". Er regte an Stelle der Bestätigung eine Vereidigung der gesamten Landesregierung auf die Bundesgesetze durch den Bundespräsidenten an.¹⁰⁴⁾ Auch der Präsident der Nationalversammlung Karl Seitz maß der Bestätigung "in Wirklichkeit eine geringe praktische Bedeutung bei".¹⁰⁴⁾

Der Vorarlberger Christlichsoziale Landesrat Dr. Mittelberger fand, daß "die dem Landesamtsdirektor zugedachte Stellung sich mit der Stellung des Landeshauptmannes als des verantwortlichen Chefs der gesamten Verwaltung im Lande nicht vereinen lasse". Landeshauptmann Dr. Otto Ender meinte, "ausgeschlossen sei es auch, daß der Landesamtsdirektor vor dem Verfassungsgerichtshof angeklagt werden könne. Eine derartige Bestimmung wäre mit der dem Landesamtsdirektor im Rahmen der Landesverwaltung zukommenden Stellung unvereinbar und würde nur beweisen, daß ihm eine ganz falsche Funktion zugedacht sei". Ender hielt auch "die Bestellung besonderer Funktionäre als Bundesamtsdirektoren für nicht erforderlich und würde die Betrauung von Sektionschefs in den einzelnen Bundesämtern mit der Funktion als Bundesamtsdirektor neben ihren sonstigen Obliegenheiten für genügend erachten". LAD Walderdorff nahm zwar an dieser Unterredung teil; hat sich zu diesem Punkt aber nicht geäußert.¹⁰⁴⁾

Bei der Besprechung mit den Tiroler Politikern einen Monat zuvor hatte der Senatspräsident des Verwaltungsgerichtshofes Stefan Falser, der

104) Protokoll Salzburg, 10 (AVA Karton 211, Mappe 2); Wien 5; Bregenz 4, 6-8; Innsbruck 4, Salzburg 1; Graz 5; Bregenz 10

Verfasser des "Tiroler Entwurfes",¹⁰⁵⁾ die Meinung vertreten, daß "diese Bestimmungen über die Organe der Länder überhaupt nicht in die Bundesverfassung gehören".¹⁰⁴⁾ Diese Auffassung wurde für die bürgerlichen Funktionäre der westösterreichischen Länder eine Forderung, an der lange festgehalten wurde.

Gegenstand der Salzburger Länderkonferenz sollte allerdings nicht mehr der "Tiroler Entwurf", sondern ein von der Staatsregierung ausgearbeiteter Verfassungsentwurf sein.¹⁰⁴⁾

Zu dieser Konferenz wurden auch ausdrücklich die LAD eingeladen.¹⁰⁶⁾

b) Salzburger Länderkonferenz

Im "streng geheimen" Teil des Kabinettsrates am 10. Februar 1920 beklagte der Staatskanzler den "herabwürdigenden Zustand", daß die Staatsregierung bei der Einberufung dieser Länderkonferenz, deren Tagesordnung von den Christlichsozialen und Deutschnationalen Parteien Tirols und Salzburgs ausgearbeitet worden sei, übergangen und dazu auch nicht eingeladen worden sei. Der Staatskanzlei sei daran gelegen gewesen, die Tagung möglichst ganz zu verhindern. Es sei aber nur gelungen, sie hinauszuschieben. Ein weiterer Aufschub sei unmöglich. Die Staatsregierung müsse "mit den Ländern rechnen und auch ihre Ungebändigkeit, in welcher sie die errungene Freiheit nützen, als gegebene Tatsache hinnehmen". Erforderlich sei aber die Feststellung, daß "der Entwurf Mayr nur als Privatarbeit und nicht als Regierungsvorlage angesehen werden" könne.¹⁰⁷⁾

Der der Salzburger Länderkonferenz vom 15. bis 17. Februar 1920 vorliegende Entwurf war zwar einer der Entwürfe der Staatskanzlei,¹⁰⁸⁾ den aber Mayr den Länderwünschen angepaßt hatte.

Er sah über den LAD vor:

"Art. 92

Zur Leitung des gesamten inneren Dienstbetriebes der Landesregierung wird ein Landesamtsdirektor bestellt; er ist der unmittelbare Vorgesetzte aller Landesangestellten".

Artikel 93 bestimmte, daß im übertragenen Wirkungsbereich des Bundes der Landesamtsdirektor das unmittelbare Hilfsorgan des Landeshauptmannes ist.

105) Ermacora, Quellen, 66-78

106) Brief des Landeshauptmannes von Salzburg an die Landeshauptleute, AVA, Büro des Präsidenten der Nationalversammlung, Karton 10

107) Kabinettsratsprot 146 Pkt 15 und geheimer Anhang; Michael Mayr über diesen Vorgang in "Reichspost" v. 25.2.1920, 1

108) Kelsen-Froehlich-Merkel, Bundesverfassung, 57

Artikel 152 regelte, daß der Verfassungsgerichtshof unter anderem auch "über die Verantwortlichkeit des Landeshauptmannes, seiner Stellvertreter und des Landesamtsdirektors wegen vorsätzlicher und grobfahrlässiger Gesetzesverletzung durch ihre Amtstätigkeit oder wegen Nichtbefolgung der Verordnungen oder sonstiger Anordnungen der Bundesregierung auf deren Antrag" entscheidet. Das verurteilende Erkenntnis des VfGH hat auf Verlust des Amtes, eventuell auch der politischen Rechte zu lauten.¹⁰⁹⁾

In der Länderkonferenz sprach sich der niederösterreichische Sozialdemokrat Landeshauptmann Albert Sever dagegen aus, den LAD eventuell auch als weiteren Stellvertreter des Landeshauptmannes in Betracht zu ziehen, weil es sich beim LAD nicht um einen vom Landtag gewählten Funktionär handle, sodaß es sich nur wieder um das "Hervorkommen des alten kk Statthalters" handeln würde. Obwohl Staatssekretär Mayr diese Regelung ausschließlich auf den übertragenen Wirkungsbereich des Bundes bezog, der "ohnedies äußerst eingeschränkt sein und sich nur auf wenige Belange beziehen" werde, schloß sich der Vorarlberger Landeshauptmann Ender Sever an und gab namens der Vertreter der Christlichsozialen und der Freiheitlichen Parteien eine Erklärung ab, wonach die Bestimmungen des Verfassungsentwurfes über die Gesetzgebung und Vollziehung in den Ländern den Landesverfassungsgesetzen überlassen bleiben sollte und daher im Bundesverfassungsgesetz-Entwurf zu entfallen hätten.¹¹⁰⁾

Diese Erklärung beendete jedoch nicht die Debatte um eine verfassungsrechtliche Verankerung des LAD.

c) Linzer Länderkonferenz

Die Verhandlungsunterlage der nachfolgenden Linzer Länderkonferenz sah vor:¹¹¹⁾

"Art. 94:

Zur Leitung des gesamten inneren Dienstbetriebes der Landesregierung wird ein dem Stande der rechtskundigen Verwaltungsbeamten angehörender Landesamtsdirektor bestellt; er ist der unmittelbare Vorgesetzte aller Landesangestellten und hat für einen einheitlichen

109) Ermacora, Quellen, 59, 65

110) Sten Verhandlungsschrift über die Länderkonferenz in Salzburg (1920) 84-85

111) Die Darstellung folgt bezüglich des Textes Kelsen-Froehlich-Merkl, Bundesverfassung, 58, 463 (Vorentwurf einer Bundesverfassung, zweite Fassung). Ermacora, Quellen, 106, ist dagegen der Auffassung, daß der Linzer Entwurf auf Grund der Linzer Länderkonferenz erarbeitet worden sei.

und geregelten Geschäftsgang in sämtlichen Zweigen der Landesverwaltung zu sorgen.

Art. 95

(1) In dem der Landesregierung vom Bund übertragenen Wirkungskreis ist der Landesamtsdirektor das unmittelbare Hilfsorgan des Landeshauptmannes und des Landeshauptmann-Stellvertreters.

(2) Bis zur Beeidigung des Landeshauptmannes oder seines Stellvertreters hat der Landesamtsdirektor die Geschäfte des Bundes unter seiner persönlichen Verantwortung zu führen; für diese Verantwortung gelten dieselben Bestimmungen wie für jene des Landeshauptmannes. Dasselbe gilt für den Fall der Verhinderung des Landeshauptmannes und seines Stellvertreters.

(3) Zur Vertretung des Landesamtsdirektors ist jeweils der rangälteste rechtskundige Verwaltungsbeamte des Landes berufen, auf den in diesem Fall auch die Bestimmungen des 2. Absatzes Anwendung finden".¹¹²⁾

Auf der Titelseite des "Vorarlberger Volksblattes" vom 20. April 1920 wandte sich der Verfasser eines Artikels unter dem Titel "Gefahr im Verzug, Ein Wort zum Entwurf der ö. Bundesverfassung" unter anderem auch gegen diese Bestimmungen. Verfasser war der Vorarlberger Landeshauptmann.¹¹³⁾ Ender schrieb:

"Den Landesamtsdirektor mit den Rechten und der Stellung, wie sie ihm vom Bundesverfassungsentwurf eingeräumt werden, müssen wir unbedingt ablehnen. Er ist der Vogt, den die Wiener Zentralregierung in den Ländern hat, er ist der Geßler-Hut, den die Beamtenschaft in den Ländern aufstellt".

Er wandte sich dagegen, daß "zahlreiche Angelegenheiten direkt den Staatsämtern" unterstehen sollten und forderte daher: "Kein Amt im Lande, das nicht unserer selbstgewählten Landesregierung untersteht".

Ender sprach sich schließlich neuerlich dafür aus, den Inhalt des 4. Abschnittes "Von der Gesetzgebung und Vollziehung in den Ländern" aus dem Entwurf zu eliminieren, und setzte fort: "Nach der Bundesverfassung hat der Landesamtsdirektor die unwürdige Rolle eines Spitzels der Wiener Bundesregierung in der Landesregierung, er ist in gewissem Sinne neben den Landeshauptmann gestellt, deshalb führt er in Vertretung des Landeshauptmannes die Geschäfte unter persönlicher Verantwortung und ist wie der Landeshauptmann dem Verfassungsgerichtshof gegenüber verantwortlich. Die Beamtenschaft hat verfassungsrechtlich gar keine Stellung einzunehmen. Wir lassen uns von unseren frei gewählten

¹¹²⁾ Kelsen-Froehlich-Merkl, Bundesverfassung, 490-491; Ermacora, Quellen, 128

¹¹³⁾ Mitteilung d Vorarlberger Landesarchives

Volksbeauftragten regieren, aber nicht von den Beamten Wenn wir einen Landesamtsdirektor brauchen, untersteht er wie jeder andere Beamte dem Landeshauptmann, ist nur diesem allein verantwortlich und hat die ihm angewiesenen Dienstzweige zu bearbeiten”.

Bei der Linzer Länderkonferenz vom 20. bis 23. April 1920 war der Tiroler Großdeutsche Landeshauptmann-Stellvertreter Dr. Schmidt zwar grundsätzlich der Auffassung, daß ”die innere Einrichtung der Länder Sache der Länder selbst sein und nicht verfassungsmäßig festgelegt werden soll”. Nachdem es aber den Anschein habe, daß dieser Antrag nicht berücksichtigt werden wird, spreche er sich bezüglich des Artikels 94 für eine ”selbständige Stellung eines Landesbaudirektors” aus, der neben dem LAD dem Landeshauptmann unmittelbar unterstellt sein sollte. Er stellte einen Antrag, wonach zur Leitung des gesamten inneren Dienstbetriebes der Landesbaudirektion ein Landesbaudirektor bestellt werden soll. Bis zur Beeidigung des Landeshauptmannes oder seines Stellvertreters habe aber der LAD die gesamten Geschäfte des Bundes unter seiner persönlichen Verantwortung zu führen. Einen ähnlichen Vorstoß hatte bereits der Sektionschef im Staatssekretariat für öffentliche Arbeiten in der 2. Länderkonferenz (4. und 5. Jänner 1919) unternommen, wobei sich Steiermark, Tirol und Salzburg mit der Begründung gegen diesen Vorschlag wandten, daß eine Organisation mit zwei gleichrangigen, voneinander völlig gesondert arbeitenden Spitzenbeamten zur Aufspaltung in Landesministerien führen würde. Tirol schränkte allerdings ein, daß der LAD nicht unbedingt Jurist sein müsse, sondern auch selbstverständlich ein Techniker oder ein ”weitblickender Kaufmann“ diese Funktion übernehmen könnte.¹¹⁴⁾

Staatssekretär Mayr und der Salzburger Christlichsoziale Landeshauptmann-Stellvertreter Dr. Rehrl sprachen sich gegen diesen großdeutschen Vorschlag aus.

Der Wiener Christlichsoziale Richard Schmitz beantragte, vom Artikel 94 nur den ersten Satz zu übernehmen: ”Zur Leitung des gesamten inneren Dienstbetriebes der Landesregierung wird ein dem Stand der rechtskundigen Verwaltungsbeamten angehörender Landesamtsdirektor bestellt”. Alles weitere sollte den Regelungen der einzelnen Gliedstaaten überlassen bleiben. Der Oberösterreichische Großdeutsche Landeshauptmann-Stellvertreter Langoth gab namens seiner Parteifreunde der Meinung Ausdruck, ”daß ein Landesamtsdirektor an der Spitze der Beamtenschaft der Behörden eines Landes unentbehrlich ist und in solchen wichtigen Dingen, die für eine geregelte Verwaltung unbedingt

¹¹⁴⁾ Kabinettsratsprot 28

notwendig erscheinen, doch eine gewisse Gleichheit in allen Gliedstaaten eintreten" soll. Man dürfe nicht so weit gehen, daß unter Umständen das Funktionieren der Verwaltung gefährdet werde. Er erklärte sich aber auch mit dem Vorschlag seines Tiroler Parteifreundes einverstanden, "daß eine Landesbaudirektion geschaffen wird". Schmitz und Langoth waren der gemeinsamen Auffassung, daß die Frage des Titels dieses Beamten keinen Streitpunkt darstelle.

Bei der Diskussion des Artikels 95 sprach sich Schmitz für eine Streichung des gesamten Artikels aus. Ob Funktionen der Landesregierung oder des Landeshauptmannes auf Beamte übergehen können, sollte den Landesverfassungen überlassen bleiben. In der Bundesverfassung wäre festzuhalten, daß bei allfälliger Verzögerung der Wahl eines neuen Landeshauptmannes die Geschäfte interimistisch durch den bisherigen Landeshauptmann weiterzuführen wären.¹¹⁵⁾

Anläßlich der Linzer Länderkonferenz erstellten auch die Sozialdemokratische Partei und die Großdeutsche Partei Verfassungsentwürfe.¹¹⁶⁾ Der sozialdemokratische Entwurf enthielt nicht die Forderung, daß der LAD "dem Stande der rechtskundigen Verwaltungsbeamten" anzugehören habe.¹¹⁷⁾ Der großdeutsche Entwurf enthielt zwar Grundsätze für die Organe der Länder, sah aber keinen LAD vor.¹¹⁸⁾

Auf der Länderkonferenz trat somit insofern eine Spaltung in der Christlichsozialen Partei auf, als der von der Partei gestellte Staatssekretär für Verfassungsfragen einen zwar durch ihn adaptierten, aber in seinen Grundzügen in der Staatskanzlei erstellten Entwurf zur Debatte stellte, der hinsichtlich des LAD mit dem ursprünglich aus der Staatskanzlei stammenden Sozialdemokratischen Entwurf übereinstimmte. Die ebenfalls von den Christlichsozialen und Deutschfreiheitlichen Westösterreichs vertretene Auffassung, daß die Organisation der Verwaltung in den Ländern keine Angelegenheit der Bundesverfassung sei, wich einer auch für die Sozialdemokraten akzeptierbaren Linie. Es fällt auf, daß ein Wiener Christlichsozialer auf der Linzer Konferenz die Formulierungsvorschläge seiner Partei vortrug. Darin wurde eine, wenn auch sehr eingeschränkte Regelung des LAD in der Bundesverfassung befürwortet.

115) Sten Verhandlungsschrift über die Länderkonferenz in Linz (1920) 57-59

116) Kelsen-Froehlich-Merkl, Bundesverfassung, 58

117) Ermacora, Quellen, 173

118) Ermacora, Quellen, 96-98

d) Verhandlungen des Verfassungsunterausschusses

Am 11. Juli 1920 trat ein Subkomitee des Verfassungsausschusses erstmalig zusammen. Als bisheriges Ergebnis der Parteienverhandlungen war am 8. Juli in der "Wiener Zeitung" ein Entwurf veröffentlicht worden, dessen Artikel 113 lautete:

"Zur Leitung des gesamten inneren Dienstbetriebes der Landesregierung wird ein dem Stand der rechtskundigen Verwaltungsbeamten angehörender Landesamtsdirektor bestellt; er ist der unmittelbare Vorgesetzte aller Landesangestellten und hat für einen einheitlichen und geregelten Geschäftsgang in sämtlichen Zweigen der Landesverwaltung zu sorgen".

Über diesen Wortlaut war anscheinend noch keine Einigung gefunden worden, da als Alternative dazu die Version des 3. Entwurfes Mayr wiedergegeben wurde, wie sie die Christlichsozialen auf der Linzer Länderkonferenz vorgeschlagen hatten:

"Zur Leitung des gesamten inneren Dienstbetriebes der Landesregierung wird ein dem Stande der rechtskundigen Verwaltungsbeamten angehörender Beamter bestellt".¹¹⁹⁾

In der 8. Sitzung dieses Verfassungsunterausschusses am 21. August 1920 vertrat anlässlich der Debatte, ob der Landeshauptmann auch Landtagsvorsitzender sein soll, der Abgeordnete der Großdeutschen Volkspartei, Dr. Heinrich Clessin, die Auffassung, daß es sehr schwierig sein werde, den Landeshauptmann für die Führung der Verwaltung verantwortlich zu machen, weil dem Landeshauptmann in den meisten Fällen die erforderliche fachmännische Bildung fehle. Clessin, der Magistratsbeamter in Salzburg war, verwies auf den Artikel 120 des Entwurfes Renner-Mayr, wonach in Städten und Märkten dem Bürgermeister ein Amtsleiter beigegeben werden sollte. Er stellte den Antrag, daß auch dem Landeshauptmann ein fachtechnisch geschulter Beamter als LAD beigegeben wäre. Der als Fachmann zugezogene Hans Kelsen bezeichnete die Trennung der Funktionen des Landeshauptmannes von den des Vorsitzenden des Landtages als eine der wichtigsten Forderungen im Interesse der Bundesverwaltung Dann sei es möglich, sich dem alten Zustand wieder zu nähern, da der Statthalter im Interesse der Zentralregierung handelte. Der Widerstand der Länder gegen einen LAD sei darauf zurückzuführen, daß sie in ihm ein Bundesorgan sehen. Ignaz

119) Ermacora, Quellen, 223. Die Zählung der Entwürfe des StS Mayr folgt den Vorlagen, die er als Staatssekretär und nicht als Abgeordneter seiner Partei vorlegte. Dies erscheint dem Verfasser gerechtfertigt zu sein, da es sich um zwei verschiedene Konzepte handelte. Anders allerdings die Zählung durch Ermacora (z.B. Österreichs Bundesverfassung und Hans Kelsen, in: FS Kelsen (1971) 50)

Seipel lehnte dagegen den Antrag Clessin mit der Begründung ab, daß der erste Beamte eines Gliedstaates nur diesem verantwortlich sein könne. Daraufhin erklärte Clessin, daß auch er den LAD als einen Beamten gedacht habe, der der Landesregierung verantwortlich sei, worauf sein Antrag angenommen wurde. Die Verantwortung dieses Organes gegenüber der Bundesregierung für die Vollziehung von Bundesgesetzen sollte noch durch einfaches Gesetz gesondert geregelt werden.¹²⁰⁾

Anläßlich der Besprechung der Weisungsgebundenheit des Landeshauptmannes in der mittelbaren Bundesverwaltung am Nachmittag des gleichen Tages wies Clessin auf seinen vormittägigen Antrag hin, wonach der LAD für die Vollziehung verantwortlich sein sollte. In der anschließenden Debatte zog Otto Bauer presserechtliche Vergleiche, wonach der LAD "eine Art Sitzredakteur" sein könnte, während Hans Kelsen das Verhältnis Landesamtsdirektor - Landeshauptmann am Beispiel der Verantwortung des Ministers gegenüber dem "unverantwortlichen Monarchen" sah. Ignaz Seipel sprach sich aber neuerlich dafür aus, daß der Landeshauptmann "wie früher der Statthalter" der Bundesregierung verantwortlich zu sein habe, solange keine Trennung der Funktionen Landesregierungschef und Vorsitzender des Landtages eintritt. Die Länder würden in der angeregten Stellung des LAD keine Erhöhung der Selbständigkeit des Landeshauptmannes, sondern ein Wiederaufleben der Statthalterei sehen.¹²¹⁾

Clessin forderte außerdem, daß der LAD in allen Ländern den gleichen Titel führe, und beantragte, den 2. Halbsatz des Artikels 95 zu streichen, um den Wünschen der Techniker entgegenzukommen ("Er ist der unmittelbare Vorgesetzte aller Landesangestellten und hat für einen einheitlichen und geregelten Geschäftsgang in sämtlichen Zweigen der Landesverwaltung zu sorgen".) Der LAD habe aber ein rechtskundiger Beamter zu sein. Otto Bauer sprach sich dafür aus, eine Regelung des Überganges der Amtsgeschäfte des Landeshauptmannes auf den LAD den Landesverfassungen zu überlassen, so daß der Artikel 95 überhaupt entfallen könnte. Der Antrag Seipel, daraus die Bestimmung über die Tätigkeit des LAD in der mittelbaren Bundesverwaltung in den vorhergehenden Artikel zu übernehmen, wurde angenommen, sodaß Artikel 94 nunmehr folgenden Wortlaut aufwies:

"Zur Leitung des gesamten inneren Dienstbetriebes der Landesregierung wird ein rechtskundiger Verwaltungsbeamter als Landesamtsdirektor bestellt. Er ist in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung das Hilfsorgan des Landeshauptmannes".¹²²⁾

120) Ermacora, Quellen, 327-328, unter Berücksichtigung der Korrekturen der Protokolle AVA Karton 211, Mappe 9.

121) Ermacora, Quellen, 332; Fassung AVA Karton 211, Mappe 9

122) Ermacora, Quellen, 332-333

In der 11. Sitzung wurde über Anregung von Hans Kelsen der LAD aus der Verantwortung vor dem Verfassungsgerichtshof herausgenommen¹²³⁾ und in der 18. Sitzung am 23. September 1920 erhielt der erste Satz des Art. 94 des vorläufigen Entwurfes seine endgültige Fassung, wobei die Formulierung "innerer Betrieb der Landesregierung" durch "innerer Dienst des Amtes der Landesregierung" ersetzt wurde.¹²⁴⁾ In dem in der "Wiener Zeitung" vom 29. August 1920 wiedergegebenen Ergebnis der Verhandlungen erscheint auch noch der zweite Satz in der Richtung verändert, daß der LAD "auch" in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung Hilfsorgan des Landeshauptmannes ist.¹²⁵⁾

Im Verfassungsausschuß der Konstit. Nationalversammlung entfaltete somit der Vertreter der Großdeutschen Volkspartei eine rege Aktivität zugunsten eines LAD, dem für die mittelbare Bundesverwaltung, "da er die Vollziehung über habe, auch die Verantwortlichkeit anzulasten wäre".¹²⁶⁾ Dieses Ziel des Abgeordneten Heinrich Clessin¹²⁷⁾ entsprach der Tatsache, daß sich unter den Wählern seiner Partei Beamte der Zentralverwaltung und der "politischen Verwaltung in den Ländern" befanden,¹²⁸⁾ und entsprach völlig der staatspolitischen Konzeption dieser Gruppe.

Das ganze scheiterte jedoch am Vertreter der Christlichsozialen, wobei man den Eindruck hat, daß der Antrag Seipel, aus dem zu streichenden Artikel 95 die Feststellung zu übernehmen, daß der LAD in der mittelbaren Bundesverwaltung ein "Hilfsorgan" des Landeshauptmannes ist, dazu diene, um den Standpunkt der westösterreichischen Christlichsozialen, insbesondere von Otto Ender, in der Bundesverfassung eindeutig zum Ausdruck zu bringen.

e) Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920 und Landesverfassungen

Der endgültige Wortlaut des nunmehr als Artikel 106 des Bundes-Verfassungsgesetzes bezeichneten Regelung besagt:

"Zur Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung wird ein rechtskundiger Verwaltungsbeamter als Landesamtsdirektor

123) Ermacora, Quellen, 368

124) Ermacora, Quellen, 490.

125) Ermacora, Quellen, 405, 535

126) Ermacora, Quellen, 332, unter Berücksichtigung von AVA Karton 211 Mappe 9

127) geb. 1880 (gest. 1950), Magistratsdirektor der Stadt Salzburg 1933-1938 und 1945-1947

128) Karl Jung, Geschichte der Großdeutschen Volkspartei (1937) 19-20; Walter Goldinger, Geschichte, 110; Isabella Ackerl, Die Großdeutsche Volkspartei 1920-1934, phil Diss Wien (1967) 79; Harry Slapnicka, Oberösterreich zwischen Bürgerkrieg und Anschluß (1975) 326 FN 14

bestellt. Er ist auch in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung das Hilfsorgan des Landeshauptmannes”.

Mit Artikel 106 des Bundes-Verfassungsgesetzes wurde somit die Entscheidung gefällt, daß dem LAD nicht die Funktion des kk Statthalters bzw. Regierungspräsidenten, sondern die des früheren Niederösterreichischen LAD zukommt. Der LAD ist somit nicht für die sachlichen Entscheidungen oder Verfügungen des Landeshauptmannes oder der Landesregierung, sondern für die ”Leitung des inneren Dienstes des Amtes der Landesregierung” verantwortlich. ”Mit der Leitung des Landesregierungsamtes verfassungsgesetzlich betraut”,¹²⁹⁾ unterliegt alles seiner Einflußnahme, was Bedingung für einen einheitlichen und geregelten Geschäftsgang ist. Darunter fällt alles, was als sachliche oder personelle Voraussetzung einer koordinierenden Regelung bedarf, um eine reibungslose und einheitliche Verwaltung zu ermöglichen. Es wäre aber auch zu überlegen, ob nicht auch eine allgemeine Steuerung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltungstätigkeit der ihm unterstehenden Dienststellen zu seinem Aufgabenbereich gehört, ohne daß er zu Eingriffen in Einzelentscheidungen befugt wäre.

Der Unterschied zwischen organisatorischer und sachlicher Leitung findet sich auch auf der Ebene der politischen Verantwortung: Der LAD ist der Aufsicht des Landeshauptmannes als Vorstand des Amtes der Landesregierung, die Gruppen- und Abteilungsleiter sind der Landesregierung als Behörde der Landesverwaltung bzw. dem Landeshauptmann als Behörde der mittelbaren Bundesverwaltung unterstellt. Diese Trennung in zwei Zuständigkeiten, die die Kontinuität in der Organisation des den Behörden zur Seite stehenden bürokratischen Apparates sichern soll, ¹³⁰⁾ kann im Einzelfall zu Abgrenzungsproblemen führen.

Die Landesverfassungen wiederholten zum Teil den Wortlaut des B-VG ¹³¹⁾, der allerdings in einzelnen Landesverfassungen durch den Satz ”Er hat für einen einheitlichen und geregelten Geschäftsgang in sämtlichen Zweigen der Landesverwaltung zu sorgen” oder ähnliche Formulierungen ergänzt wurde.¹³²⁾ Die Steiermärkische Landesverfassung schränkte diese Regelung auf den Bereich der mittelbaren Bundesverwaltung ein.¹³³⁾

Obwohl Artikel 106 des Bundes-Verfassungsgesetzes den LAD als Leiter des Inneren Dienstes ausschließlich des Amtes der Landesregierung vorsieht und auch damit dem niederösterreichischen Vorbild zu folgen

¹²⁹⁾ Kelsen-Froehlich-Merkel, Bundesverfassung, 221

¹³⁰⁾ Kelsen, Österr Staatsrecht (1923) 205

¹³¹⁾ Niederösterreich 43, Burgenland 45, Tirol 36, Vorarlberg 38

¹³²⁾ Niederösterreich 43 (2), Burgenland 45 (3)

¹³³⁾ Art 10 (2)

scheint, entnimmt Peter Reinberg in systematisch-grammatikalischer Interpretation derartigen Normierungen in Landesverfassungen, daß dadurch dem LAD ein über das Amt der Landesregierung hinausgehender Zuständigkeitsbereich zugeordnet werden und ihm zum Beispiel auch die Leitung des Inneren Dienstes der Bezirkshauptmannschaften obliegen kann.¹³⁴⁾

Vom Wortlaut des B-VG abweichende Bestimmungen enthalten bzw. enthielten die Artikel 40 und 41 der Salzburger Landesverfassung: Die Bestellung des LAD obliegt zwar der Landesregierung, ein Stellvertreter für den Fall der Verhinderung war aber bis zur Novelle 1925 durch den Landeshauptmann zu ernennen. Als Hilfsorgan des Landeshauptmannes und der Landesregierung obliegt es dem LAD, dem Landeshauptmann vorzuschlagen, welche Geschäftsstücke der kollegialen Beratung und Beschlußfassung durch die Landesregierung zuzuführen sind. Zur Geltendmachung dieser Befugnisse kann der Salzburger LAD unter Beobachtung des den Mitgliedern der Landesregierung zustehenden Wirkungskreises bestimmte Geschäftsstücke seiner Genehmigung vorbehalten oder bestimmte Geschäfte mit Zustimmung des Landeshauptmannes ganz an sich ziehen. Verfassungsrechtlich verankert wurde auch die vom Salzburger LAD angestrebte Personalzulage! Diese Regelung lehnt sich offensichtlich an den seinerzeitigen Salzburger Entwurf einer Dienstinstruktion für den LAD an. Ihren eigentlichen Inhalt schränkt Friedrich Kojá in bundesverfassungskonformer Auslegung sehr stark ein.¹³⁵⁾

Interessant sind die Bestimmungen der Vorarlberger Landesverfassung, LGBl. 1923/47, da sie die Einstellung des Vorarlberger Landeshauptmannes, Otto Ender, zum LAD widerspiegeln. Der Landeshauptmann-Stellvertreter, auf den bei Verhinderung des Landeshauptmannes dessen "Rechte und Pflichten" übergehen,¹³⁶⁾ führt den Titel "Landesstatthalter".¹³⁷⁾ Bei der Normierung des LAD wird ausdrücklich darauf verwiesen, daß er "in allen Angelegenheiten des selbständigen Wirkungskreises für seine Amtsführung der Landesregierung verantwortlich ist".¹³⁸⁾ Der Vorarlberger LAD, der 58jährige Josef Walderdorff, dessen Auffassungen über sein Amt den Auffassungen seines Landeshauptmannes entgegengesetzt gewesen sein dürften, wurde am Tag vor der Beschlußfassung der Konst. Nationalversammlung über das neue Bundes-Verfassungsgesetz am 30. September 1920, durch den 52jährigen Franz

134) Peter Reinberg, Bemerkungen zur Organisation der Bezirkshauptmannschaften, Zeitschrift für Verwaltung (1977) 404

135) Das Verfassungsrecht der österr Bundesländer (1967) 318-321 Art 35 (2)

136) Art 35 (2)

137) Art 28 (2)

138) Art 38

Galli ersetzt.¹³⁹⁾ Die näheren Umstände dieses Wechsels konnten nicht festgestellt werden.

Durch die Einrichtung der Stadt Wien als eigener Landesteil und ab 1. Jänner 1922 als selbständiges Bundesland wurde auch dem Wiener Magistratsdirektor die Funktion eines LAD übertragen.¹⁴⁰⁾ Magistratsdirektor war zu diesem Zeitpunkt Dr. Karl Hartl (geb. 1878, gest. 1941, Mag.Dir. 1919 - 1934). Der Wiener LAD wurde im übrigen als einziger zur Gegenzeichnung von Landesgesetzen berufen.¹⁴¹⁾ Die Konformität dieser Bestimmung mit der Bundesverfassung wird von Kojas bezweifelt.¹⁴²⁾

Im Rahmen der Einrichtung einer Verwaltung für die an Österreich gelangten westungarischen Gebietsteile kam es auch im Burgenland zur Bestellung eines LAD.¹⁴³⁾ Über Antrag der Burgenländischen Landesregierung wurde am 10. August 1922 Dr. Hugo Reissig von der Bundesregierung ernannt (geb. 1866 in Zwittau, gest. 1952; 1889 Finanzprokurator Brünn, 1891 Statthaltereirechtsrat Brünn, 1901 Ministerium des Inneren, 1916 Statthaltereivizepräsident in Wien, 7.11.1919 Pensionierung, 1920 Wiedereintritt in den Staatsdienst, 1922 Stellvertreter des Landesverwalters Dr. Rausnitz, 6.5.1924 Pensionierung).¹⁴⁴⁾

f) Novelle zum Übergangsgesetz 1925

Abgesehen vom Sonderfall des ersten burgenländischen LAD erfolgte die Bestellung des LAD auf Landesebene, ohne daß Bundesorgane Einfluß genommen hätten.

Durch Kreditaufnahmen beim Völkerbund wurde 1924 eine Verwaltungsreform erforderlich, wobei eine der geforderten Maßnahmen die endgültige Vereinigung der beiden Verwaltungsorganisationen auf Länderebene sein sollte.

Der Landeshauptmann war bereits durch § 9 des Staatsgesetzes StGBI 1918/24 zu Verfügungen ermächtigt, wonach Amtsabteilungen des Landesrates und der Landesregierung, die mit derselben Sache befaßt waren, unmittelbar zusammenzuarbeiten hätten. Art. 106 B-VG erwähnt zwar das Amt der Landesregierung, eine nähere Regelung unterblieb aber, da ein Grundsatzgesetz über die Organisation der Verwaltung in den Ländern an der Frage der "Demokratisierung der Bezirksverwaltungsbehörden" scheiterte.

¹³⁹⁾ Mitteilung des Vorarlberger Landesarchives

¹⁴⁰⁾ § 147 LGBl 1920/1

¹⁴¹⁾ § 123

¹⁴²⁾ Verfassungsrecht, 159 FN 230

¹⁴³⁾ Art 45 BGBl 1922/202

¹⁴⁴⁾ Mitteilung des Burgenländischen Landesarchives

Neben den Sonderregelungen für Wien und Burgenland, die bereits über ein Amt der Landesregierung verfügten,¹⁴⁵⁾ wurde in Vorarlberg durch Vorläufige Dienstverfügung des Landeshauptmannes vom 1. Jänner 1921 auch für dieses Bundesland ein einheitliches Amt der Landesregierung geschaffen.¹⁴⁶⁾ In Salzburg erfolgte die Zusammenlegung beider Behörden durch eine Geschäftsordnung der Landesregierung vom 23. Jänner 1922, LGBl. 20. In Kärnten wurde durch Verfügung des Landeshauptmannes mit Wirkung ab 1. Jänner 1925 ein einheitliches "Regierungsamt" eingerichtet.

Unter Bundeskanzler Ignaz Seipel wurde der Entwurf einer Novelle zum Übergangsgesetz 1920 ausgearbeitet, der im Oktober 1924 vorlag. Danach sollten die gemäß § 8 Abs. 1 in Verbindung mit § 42 Abs. 2 lit. d ÜG zu Bundesbehörden erklärten Landesregierungen und Bezirkshauptmannschaften und die gemäß § 8 Abs. 3 ÜG zu Landesbehörden erklärten früheren autonomen Verwaltungen zu einer einheitlichen, dem Landeshauptmann unterstellten "Behörde", dem "Regierungsamt für (Name des Landes)" vereinigt werden. Neben der Verländerung der Behörden war aber auch vorgesehen, daß die gemäß § 9 Abs. 2 in Verbindung mit § 42 Abs. 2 lit. d ÜG 1920 zu Bundesbeamten bzw. zu Landesbeamten erklärten Bediensteten an diesen Ämtern "Angestellte des Landes" werden sollten. Die Bediensteten wären vom Landeshauptmann zu ernennen gewesen, wobei für die Bestellung des LAD eine Bestätigung des Bundeskanzlers vorgesehen war.¹⁴⁹⁾

Meinungsverschiedenheiten zwischen westösterreichischen und ostösterreichischen Christlichsozialen, letztere stellten den Finanzminister Dr. Viktor Kienböck, in der Frage einer Bundeskontrolle über das Abgabewesen der Länder führten zur Demission des Kabinettes Seipel.¹⁴⁷⁾ Bedingung des bisherigen Koalitionspartners der Christlichsozialen, nämlich der Großdeutschen Volkspartei, für einen neuerlichen Eintritt in die Bundesregierung war, daß bezüglich der Bundesbehörden und Bundesbediensteten in den Ländern keine Änderung eintrete. Der von Heinrich Clessin formulierte diesbezügliche Passus der Koalitionsvereinbarung besagte:

"Die Großdeutsche und die Christlichsoziale Partei kommen überein, daß während der Dauer der gegenwärtigen Koalitionsregierung die Bestimmungen der §§ 8 und 9 des Verfassungsübergangsgesetzes ohne Zustimmung beider Parteien nicht abgeändert werden dürfen und daß da-

145) § 33 Abs 5 ÜG 1920; § 44 BGBl 1922/202

146) Ludwig Adamovich sen, Zur Frage der verfassungsmäßigen Organisation der Landesverwaltung in Österreich, in: Zeitschrift für Verwaltung (1923) 55

147) Hans Schmitz, Von Seipel zu Ramek, in: Volkswohl (1924) 191-195; Herbert Dachs, Franz Rehr und die Bundespolitik, in: Sammelband Franz Rehr (1975) 223-224

her ohne vorheriges Einverständnis eine diesbezügliche Regierungsvorlage nicht im Haus eingebracht werden darf".¹⁴⁸⁾

Die dem Kabinett Seipel nachfolgende Regierung Ramek legte im März 1925 einen neuen Entwurf vor, der an der Verländerung der Behörden und dort beschäftigten Bediensteten festhielt. Bezüglich der Übernahme oder des Abbaues von Bediensteten war ein einvernehmliches Vorgehen von Bund und betreffendem Landeshauptmann geregelt, wobei ein eigenes Schiedsverfahren vorgesehen gewesen wäre. Die Ernennung bestimmter Beamtengruppen sollte dem Bundespräsidenten vorbehalten bleiben. Der LAD wäre durch die Landesregierung aus den vom Bundespräsidenten ernannten Beamten, die die Befähigung für die Ausübung des politischen Dienstes aufwiesen, zu bestellen gewesen.

Dem bundesfreundlichen Entwurf folgte Ende April 1925 eine sehr ländrerfreundliche Vorlage. Sie sah ebenfalls Verländerung von Behörden und Bediensteten vor. Der LAD wäre aus den Beamten der früher autonomen oder der politischen Verwaltung zu bestellen gewesen, ohne daß es einer Bundeszustimmung bedurft hätte.¹⁴⁹⁾

In den Verhandlungen über die verschiedenen Entwürfe der Regierung Ramek zeigte sich folgende Entwicklung: Die Sozialdemokratische Partei hatte ein unmittelbares Interesse an Beamtenfragen verloren, setzte sich nun aber für eine Stärkung der Mitglieder der Landesregierungen gegenüber dem Landeshauptmann¹⁵⁰⁾ und eine Begrenzung des Bundeseinflusses auf das Land Wien ein.¹⁵¹⁾

Die Großdeutsche Volkspartei sah dagegen unter den sechs Regierungsvorlagen, die die Novellierung des B-VG und des ÜG betrafen, das B-VG über die Ämter der Landesregierungen sowie finanzverfassungs- und abgabenrechtliche Regelungen enthielten, in der Novelle zum Übergangsgesetz 1920 das "weitaus wichtigste und politisch Bedeutsamste", wie es Heinrich Clessin am 6. Mai 1925 in seinem Abgeordnetenverband erläuterte.

Er verglich den April-Entwurf mit dem des Vormonates und unterzog dabei folgende Punkte einer heftigen Kritik: Die Verschmelzung beider Verwaltungen sollte nun nicht mehr unter bevorzugter Heranziehung der Bundesbeamten vor sich gehen und es werde auch keine Rücksicht mehr auf abgelegte Fachprüfungen genommen. Die Vereinheitlichung soll durch den Landeshauptmann ohne Einschaltung des Bundes erfol-

148) Prot 50. Sitz d Abgeordnetenverb d GD VP, 18.11.1924 (AVA GD VP Karton 4)

149) Entwürfe laut AVA, Nachlaß Karl Seitz, Karton 14

150) Schmitz, JBl 1973, 609

151) AVA Nachlaß Seitz, Karton 14: Mehrere Stellungnahmen zu den einzelnen Entwürfen

gen. Während der frühere Entwurf eine Ernennung des LAD durch den Bundespräsidenten vorgesehen habe,¹⁵²⁾ der für die Bestellung der Bundesbeamten der 1. bis 3. Rangklasse zuständig gewesen wäre, soll diese nunmehr der Landesregierung zukommen, wobei nicht einmal "ein besonderer Befähigungsnachweis für den politischen Verwaltungsdienst" verlangt werde. Aber auch die Ernennung aller anderen Beamten sollte nicht mehr dem Landeshauptmann obliegen, sondern der Landesregierung. Das hieße aber praktisch, daß die Ernennungen nach einem politischen Schlüssel entsprechend dem Kräfteverhältnis der Parteien erfolgen würden. Dem wäre noch eine Kompetenz des Landeshauptmannes vorzuziehen, "weil er dafür die Verantwortung trägt und gegebenenfalls zu fassen ist".

Clessin akzeptierte daher zwar eine "Verschmelzung der Verwaltung nach Kärntner Muster", lehnte aber jede "persönliche Verländerung" entschieden ab. Seine Partei müßte vielmehr "die Wiederherstellung der früheren Fassung verlangen".¹⁵³⁾

Den Großdeutschen kam es also darauf an, daß die Beamten der politischen Verwaltung Bundesbeamte blieben, daß die Landesregierungen angehalten werden, sich vorwiegend dieses Personenkreises zu bedienen, sodaß die Landesbeamten abzubauen gewesen wären, und schließlich daß auch der LAD aus den Bundesbeamten entnommen werde.

Der Entwurf Mai 1925 brachte die endgültige Fassung des neuen § 8 Abs. 5 lit.a des Übergangsgesetzes, wie er in der Novelle vom 30.7.1925 enthalten ist. Das aus der bisherigen "Doppelgeleisigkeit" entstehende Amt der Landesregierung war eine "Behörde des Landes". Die bisherigen Bundesangestellten in der politischen Verwaltung blieben jedoch Bundesbedienstete. Hinsichtlich des LAD normierte diese Gesetzesstelle:

"Der zur Leitung des inneren Dienstes berufene rechtskundige Verwaltungsbeamte (Landesamtsdirektor; Art. 106 B-VG) ist aus den Beamten der bisherigen autonomen oder politischen Verwaltung, die den Vorschriften über die Befähigung zur Ausübung des politischen Dienstes entsprechen, durch die Landesregierung mit Zustimmung der Bundesregierung zu bestellen".

Der Kompromiß zwischen den großdeutschen Forderungen und den Wünschen der Länder wurde somit in der Formel gefunden, daß der LAD aus beiden Personalständen entnommen werden könne, aber die "praktisch-politische Prüfung" aufzuweisen habe und die Bundesregierung zustimme. Damit erreichten die Großdeutschen, die in den Landesregierungen nur vereinzelt vertreten waren, daß der Bund es in der Hand hatte, eine entsprechende Berücksichtigung von Bundesbeamten bei der

152) Anders allerdings die Vorlage!

153) Prot 78.Sitz am 6.5.1925

Bestellung des LAD zu erzwingen. Die Sozialdemokratische Partei dagegen konnte darauf verweisen, daß unter anderem auch diese Bestimmung auf das Land Wien, in dem es keine Bundesbediensteten gab, keine Anwendung fand.¹⁵⁴⁾

Das Erfordernis der Zustimmung durch die Bundesregierung wurde weder in den Text der Bundesverfassung noch in das BVG über die Ämter der Landesregierungen, sondern in das Übergangsgesetz aufgenommen, denn es handelte sich um ein neuerliches Provisorium.¹⁵⁵⁾

Bei der Beratung eines "Bundesverfassungsgesetzes betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien" im Verfassungsausschuß gab der Tiroler christlichsoziale Abgeordnete Dr. Franz Schumacher "ohne Stellung eines Antrages eine Rechtsverwahrung zur Kenntnis, dahingehend, daß nach Auffassung in den Bundesländern die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierung Sache der Landesgesetzgebung" zu sein hätte.¹⁵⁶⁾ Bei der Beratung der Übergangsnovelle war kein ähnlicher Einwand erhoben worden.

Mit Wegfall der Unterscheidung von Bundes- und Landesbeamten auf Länderebene sind aber die Gründe untergegangen, die 1925 zu dieser Bestimmung geführt haben.¹⁵⁷⁾ Das Forderungsprogramm der Bundesländer 1976 verlangt daher auch in seinem Punkt 33, daß das Erfordernis der Zustimmung der Bundesregierung zur Bestellung des Landesamtsdirektors zu entfallen habe.

Abgesehen von der späteren langjährigen Aussetzung der österreichischen Bundesverfassung 1920 hat die verfassungsmäßige Institution des LAD keine wesentliche Änderung mehr erfahren. Dieses Amt wurde in einer Jahrzehnte umfassenden Praxis zu einem Faktor, der in bedeutenden Maß zu einer zeitgemäßen Ausgestaltung des österreichischen Föderalismus beiträgt. Der zitierte Abschnitt des Forderungsprogrammes zeigt aber, daß zwischen Bund und Ländern noch immer keine abschließende Auseinandersetzung über den Landesamtsdirektor erfolgt ist.

154) § 8 Abs 8 ÜG 1920 idF BGBl 1925/368

155) Georg Froehlich, Änderungen, 7

156) 3.Sitz am 23.7.1925

157) Robert Walter, Österr Bundesverfassungsrecht (1972) 588, FN 189

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTES FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976.
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976.
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976.
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977.
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977.
- Bd. 6 **Fried Esterbauer, Guy Héraud, Peter Pernthaler**, Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977.
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978.
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978.
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978.
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978.