
Hofratsdämmerung?

Verwaltung und ihr Personal in den
Nachfolgestaaten der Habsburgermonarchie
1918 bis 1920

Herausgegeben von
Peter Becker, Therese Garstenauer,
Veronika Helfert, Karl Megner, Guenther Steiner
und Thomas Stockinger



Hofratsdämmerung

Veröffentlichungen des Instituts
für Österreichische Geschichtsforschung

Band 75



2020

Böhlau Verlag Wien

Hofratsdämmerung?

Verwaltung und ihr Personal in den
Nachfolgestaaten der Habsburgermonarchie
1918 bis 1920

Herausgegeben von
Peter Becker, Therese Garstenauer,
Veronika Helfert, Karl Megner, Guenther Steiner
und Thomas Stockinger

2020

Böhlau Verlag Wien

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detail-
lierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://dnb.de> abrufbar.

© 2020 by Böhlau Verlag GmbH & Co. KG, Zeltgasse 1, 1080 Wien
Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung in anderen
als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Umschlagabbildung: Umschlagbild: Fritz Schönplflug „Hofratsdämmerung“,
in: Die Muskete. 27. Jg. (1918), Nr. 688, 80. Foto: Therese Garstenauer
Fritz Schönplflug, der Schöpfer des als Bildzitat verwendeten Umschlagbildes, zeichnete einen körpersprach-
lich sehr selbstbewussten, breitbeinig stehenden Amtsdieners (Hand in der Hosentasche, Zigarrenstumpfen im
Mund, Amtskappe auf dem Kopf). Der servile Hofrat (mit seinem Zylinder in der Hand) zeigt das Hinter-
fragen der alten Hierarchien. Es konnte bereits Anfang Dezember 1918 vorhergesehen und, so wie hier, etwas
überzeichnet karikiert werden.

Lektorat: Veronika Helfert und Thomas Stockinger
Umschlaggestaltung: Michael Haderer, Wien
Satz: Bettina Waringer, Wien

Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com

ISBN 978-3-205-21151-8

Inhalt

Peter BECKER, Therese GARSTENAUER	
Einleitung	7
Gertrude ENDERLE-BURCEL	
Beamte in Not. Zur wirtschaftlichen Situation in der Zwischenkriegszeit	19
Karl MEGNER	
Rang- und Besoldungssysteme der österreichischen Bundesbeamten in der Ersten Republik	31
Waltraud HEINDL	
Einige Streiflichter zur Lage der Frauen im öffentlichen Dienst nach 1918.	45
Karl MEGNER, Guenther STEINER	
Transformation des öffentlichen Dienstes 1918–1920 anhand von gesamtstaatlichen Normen und Einzelfallbeispielen	53
Guenther STEINER	
Die Enquete zur Frage der Staatsangestelltenkammer	83
Therese GARSTENAUER, Veronika HELFERT	
From Imperial City to Red Vienna. The Transformations of the Municipal Administration in Vienna, 1918–1920	93
Julia BAVOUZET	
The Hungarian Ministry of the Interior and its Civil Servants in the Post-war Turmoil	113

Martin KLEČACKÝ

Im Dienste des neuen Staates? Beamtenkarriere im
Prozess des Aufbaus der tschechoslowakischen
Staatsverwaltung 1918–1920. 137

Judit PÁL, Vlad POPOVICI

The Transformation of the Mid-level Civil Servants' Corps in Transylvania
in the Aftermath of the First World War: The High Sheriffs
between 1918 and 1925 155

Rok STERGAR

Continuity, Pragmatism, and Ethnolinguistic Nationalism.
Public Administration in Slovenia during the Early Years of Yugoslavia. 179

Stefan FISCH

Beamte in der deutschen Revolution 1918/19 193

Abkürzungs- und Siglenverzeichnis 213

Abstracts 215

Kurzbiographien und Adressen der Beitragenden 225

Einleitung

Peter Becker, Therese Garstenauer

„This topic may not at first excite many Austrians, but it is a key to understanding the particular development of democracy in Austria¹“ – dieses Zitat aus einem der drei Gutachten für das Forschungsprojekt „Die große Transformation. Staatsdienst und Gemeindedienst in Wien 1918 bis 1920“, unterstreicht die hohe Relevanz von Verwaltungsgeschichte und bedauert ein enden wollendes Interesse daran. Das Projekt, gefördert vom Jubiläumsfonds der Stadt Wien für die Österreichische Akademie der Wissenschaften, erforschte, was mit dem Verwaltungspersonal des Bundes und der Stadt Wien in den ersten Jahren nach dem Ende der Habsburgermonarchie geschah. Dabei galt es, personelle und rechtliche Brüche und Kontinuitäten zu erfassen sowie die Wichtigkeit der politischen oder nationalen Zugehörigkeiten und Parteinahmen von öffentlich Bediensteten in der jungen Republik (Deutsch-)Österreich einzuschätzen. In der Zeit von März 2018 bis Oktober 2019 beschäftigten sich sechs Forscher_innen – Peter Becker, Therese Garstenauer, Veronika Helfert, Karl Megner, Thomas Stockinger und Guenther Steiner² – mit diesen Fragen, arbeiteten in österreichischen Archiven, tauschten sich mit internationalen Kolleg_innen aus und erstellten im Sinne der Digital Humanities eine öffentlich zugängliche Quellendatenbank, von der weiter unten noch die Rede sein wird.

Jubiläen der vergangenen Jahre haben die geschichtswissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit der späten Habsburgermonarchie und den Anfängen der Ersten Republik intensiviert³. Die Geschichte der öffentlichen Verwaltung und ihres Personals wurde dabei oft vernachlässigt, ungeachtet ihrer entscheidenden Funktion in einer solchen Phase des Umbruchs⁴. Für die Zeit vor dem Beginn des Weltkrieges ist der Forschungsstand zur

¹ Auszug aus Gutachten C zu Projektantrag Nr. JF_2017_06 des ÖAW-Jubiläumsfonds.

² Neben den genannten Projektmitgliedern war Peter Andorfer vom Austrian Center for Digital Humanities der Österreichischen Akademie der Wissenschaften ein wesentlicher Kooperationspartner. Julia Bogensperger und Thomas Rohringer haben Scan- und Lektoratsarbeiten für das Projekt besorgt.

³ Beispielsweise *Das Werden der Ersten Republik*, 2 Bde., hg. von Helmut KONRAD–Wolfgang MADERTHANER (Wien 2008); *From empire to republic. Post-World War I Austria*, hg. von Günter BISCHOF–Fritz PLASSER–Peter BERGER (New Orleans–Innsbruck 2010); *Alfred PFOSE–Andreas WEIGL, Die erste Stunde Null. Gründungsjahre der österreichischen Republik 1918–1922* (Salzburg–Wien 2017); *John BOYER, The Foundation of the Republic*, in: *The Republic of Austria 1918–2018. Milestones and Turning Points*, hg. von Heinz FISCHER (Wien 2018) 16–25.

⁴ Diese Beobachtung findet sich auch in Fredrik LINDSTRÖM, *The State and Bureaucracy as a Key Field of Research in Habsburg Studies*, in: *The Habsburg Civil Service and Beyond. Bureaucracy and Civil Servants from the Vormärz to the Inter-War Years*, hg. von Franz ADLGASSER–Fredrik LINDSTRÖM (Wien 2019) 13–47, hier 13–15.

Geschichte von Verwaltung und Beamtenschaft deutlich besser⁵. Fragen wir nach deren Geschichte in der Zeit der Ersten Republik, müssen wir dagegen auf Überblicksartikel und unpublizierte Hochschulschriften zu partikulären Themen sowie einige Arbeiten zu Verwaltungseliten zurückgreifen. Die „klassischen“ Handbuchartikel von Walter Goldinger und Waltraud Heindl bieten eine Einführung in die Thematik für die Zwischenkriegszeit⁶. Ein sehr kenntnisreicher Beitrag von Peter Melichar behandelt die Themen Kontinuitäten und Brüche in der Verwaltung und soziale Differenzierung innerhalb der Beamtenschaft der Zwischenkriegszeit⁷. Gertrude Enderle-Burcel hat die „Flucht aus dem Staatsdienst“ nach 1918 angesichts von Abbau und Inflation insbesondere am Beispiel hoher Beamter des Finanzministeriums thematisiert⁸. Es liegt eine Dissertation über die rechtliche und soziale Situation von Staatsbediensteten zwischen 1914 und 1924 von Herta Hafner vor, die auf einer breiten Quellenbasis aufbaut und auch die Verhandlungsschriften des zwischenstaatsamtlichen Komitees auswertet, die in unserem Band eine zentrale Rolle spielen⁹. In der Dissertation von John Deak zu Beamtenschaft und Verwaltungsreformen zwischen 1848 und 1925 behandelt das letzte Kapitel die Jahre nach dem Ende der Monarchie. Er unterstreicht darin die Rolle der Bürokratie als Gegengewicht zur Parteipolitik mit einem Potential zur Kontrolle von Machtmissbrauch – ein Potential, das freilich nach 1918 verloren ging¹⁰. Was die Erforschung der Entwicklungen in der Wiener Stadtverwaltung betrifft, so sei auf den Beitrag von Brigitte Rigele über die Beamtenelite des Magistrats zwischen 1918 und 1938 verwiesen¹¹.

⁵ Siehe etwa *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*, Bd. 2: Verwaltung und Rechtswesen, hg. von Adam WANDRUSZKA–Peter URBANITSCH (Wien 1975); Karl MEGNER, *Beamte. Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte des k. k. Beamtentums* (Studien zur Geschichte der Österreichisch-Ungarischen Monarchie 21, Wien 1985); Waltraud HEINDL, *Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780 bis 1848* (Studien zu Politik und Verwaltung 36, Wien–Köln–Graz 1991); DIES., *Josephinische Mandarine. Bürokratie und Beamte in Österreich*, Bd. 2: 1848–1914 (Studien zu Politik und Verwaltung 107, Wien–Köln–Graz 2013); John DEAK, *Forging a Multinational State. State Making in Imperial Austria from the Enlightenment to the First World War* (Stanford 2015).

⁶ Walter GOLDINGER, *Verwaltung und Bürokratie*, in: *Österreich 1918–1938. Geschichte der Ersten Republik 1*, hg. von Erika WEINZIERL–Kurt SKALNIK (Graz–Wien–Köln 1983) 195–207; Waltraud HEINDL, *Bürokratie und Beamte*, in: *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918–1933*, hg. von Emmerich TÁLOS–Herbert DACHS–Ernst HANISCH–Anton STAUDINGER (Wien 1995) 90–104; siehe auch den Beitrag von Waltraud Heindl in diesem Band: DIES., *Einige Streiflichter zur Lage der Frauen im öffentlichen Dienst nach 1918*.

⁷ Peter MELICHAR, *Objekt der Begierden? Staatliche Verwaltung und Bürgertum in der Ersten Republik*, in: *Brüche und Kontinuitäten 1933–1938–1945. Fallstudien zu Verwaltung und Bibliotheken*, hg. von Gertrude ENDERLE-BURCEL–Alexandra NEUBAUER–CZETTL–Edith STUMPF (MÖStA Sonderbd. 12, Innsbruck 2013) 39–80.

⁸ Gertrude ENDERLE-BURCEL, *Flucht aus dem Staatsdienst. Beamtenproletarier und Mandarine auf dem Weg von der Monarchie in die Republik*, in: *Entrepreneurship in schwierigen Zeiten. Unternehmertum, Karriere und Umbrüche während der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts*, hg. von Peter EIGNER–Herbert MATIS–Andreas RESCH (Veröffentlichungen der Österreichischen Gesellschaft für Unternehmensgeschichte 30, Wien 2013) 117–141; siehe auch ihren Beitrag in diesem Band: DIES., *Beamte in Not. Zur wirtschaftlichen Situation in der Zwischenkriegszeit*.

⁹ Herta HAFNER, *Der sozio-ökonomische Wandel der österreichischen Staatsangestellten 1914–1924* (Diss. Univ. Wien 1990).

¹⁰ John DEAK, *The Austrian Civil Service in an Age of Crisis: Power and the Politics of Reform 1848–1925* (Diss. Chicago 2009). Das erwähnte Kapitel ist in der Monographie, die auf dieser Dissertation basiert, nicht enthalten, da sie nur den Zeitraum bis 1918 behandelt.

¹¹ Brigitte RIGELE, *Beamtenelite im Wiener Magistrat zwischen 1918 und 1938*, in: *Biographien und Zäsuren. Österreich und seine Länder 1918 – 1933 – 1938*, hg. von Wolfgang WEBER–Walter SCHUSTER (Historisches Jahrbuch der Stadt Linz 2010/2011, Linz 2011) 271–294.

Erst in jüngster Zeit sind Verwaltung und Beamte in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg wieder stärker in den Blick gerückt. Ein von Franz Adlgasser und Fredrik Lindström herausgegebener Sammelband verfolgt das Thema der Staatsverwaltung aus einer epochenübergreifenden Perspektive, die vom Vormärz bis zur Zwischenkriegszeit reicht und bewusst das Jahr 1918 nicht als Zäsur versteht¹². Ein aktueller Artikel von John Deak setzt sich mit der Logik von Staatsbildung in der Ersten Republik auseinander, die er im Sinne Roger Brubakers als „nationalizing state“ begreift und anhand der Neugestaltung des Verwaltungsapparats des jungen Staates darlegt¹³. Auch er begrenzt seinen Blick auf die Wiener Zentralverwaltung, die allerdings nur einen kleinen Teil der öffentlichen Verwaltung repräsentierte. Sie versuchte zwar, Steuerungshoheit über die Regional- und Lokalverwaltung zu gewinnen, traf dabei aber in den ersten Jahren auf den hinhaltenden Widerstand der Länder. Aus diesem Grund monierte Gábor Egry zuletzt Forschungswünsche vor allem auf der Ebene der lokalen Verwaltung der Nachfolgestaaten der Habsburgermonarchie¹⁴.

In einer Bestandsaufnahme aktueller Entwicklungen der Geschichtsforschung zu Österreich in den 1920er Jahren konzidierte John Deak im Jahr 2016 eine zunehmende Erweiterung der Perspektive über die zeitlichen und räumlichen Grenzen der Ersten Republik hinweg¹⁵. Neuere Forschungen, auf die wir bereits hingewiesen haben, fokussieren auf Kontinuitäten, Verflechtungen sowie Gemeinsamkeiten und nehmen stärker auf Forschungen über die Nachbarländer Bezug, mit denen eine „habsburgische Vergangenheit“ geteilt wird¹⁶. Das ist ein wesentliches Ziel des vorliegenden Bandes. Jene Forscherinnen und Forscher, die sich für Staatsbildung und öffentlichem Dienst in den Nachfolgestaaten interessieren, sind mit denselben Fragen konfrontiert wie wir: Wie gestaltete sich der Auf- und Umbau der Verwaltung in den neuen Staaten? Welche Rolle spielte nationale Zugehörigkeit und wie wurde sie festgelegt? Wer konnte, durfte und wollte ein Gelöbnis auf einen Staat ablegen, was die Voraussetzung für die Auf- bzw. Übernahme in den Staatsdienst darstellte?

Mit unseren eigenen Forschungen konnten wir — angesichts einer auf ein Jahr beschränkten Laufzeit — eine vergleichende Analyse des öffentlichen Dienstes im Übergang nicht leisten. Wir haben unsere Recherchen zwar auf die Republik Österreich und die Stadt Wien beschränkt, die staatliche, regionale und städtische Verwaltungen in anderen Nachfolgestaaten aber im Rahmen eines Workshops diskutiert. Dabei kamen Wien als Stadt und Transsylvanien als Region in den Blick. Ein Beitrag über Beamte in der Weimarer Republik, verfasst von Stefan Fisch, geht über den Rahmen der ehemals habsburgischen Länder hinaus und beleuchtet auch die Zeit vor 1918. Die Ergebnisse dieser Zusammenkunft und des Projekts „Die große Transformation“ sind es, die das vorlie-

¹² The Habsburg Civil Service (wie Anm. 4).

¹³ John DEAK, Fashioning the Rest. National Ascription in Austria after the First World War, in: Beyond Versailles. Sovereignty, Legitimacy, and the Formation of New Politics after the Great War, hg. von Marcus M. PAYK–Roberta PERGHER (Bloomington, IN 2019) 124–142.

¹⁴ Gábor EGRY, Negotiating Post-Imperial Transitions. Local Societies and Nationalizing States in East Central Europe, in: Embers of Empire. Continuity and Rupture in the Habsburg Successor States after 1918, hg. von Paul MILLER–Claire MORELON (Austrian and Habsburg Studies 22, Oxford–New York 2018) 15–42. Es ist zu erwarten, dass diese Forschungslücke durch die Aktivitäten seines Projekts „NEPOSTRANS – Negotiating post-imperial transitions: from remobilization to nation-state consolidation. A comparative study of local and regional transitions in post-Habsburg East and Central Europe“ (ERC Consolidator Grant agreement 772264) gefüllt wird.

¹⁵ John DEAK, Austria in the 1920s, in: Austrian Studies Today, hg. von Günter BISCHOF–Ferdinand KARLHOFER (Contemporary Austrian Studies 25, New Orleans, LA 2016) 205–214.

¹⁶ Vgl. etwa Embers of Empire (wie Anm. 14).

gende Buch größtenteils ausmachen. Darüber hinaus haben drei in der Geschichte des österreichischen Beamtentums überaus versierte Autor_innen – Waltraud Heindl, Gertrude Enderle-Burcel und Karl Megner – Beiträge verfasst, die über die ersten Jahre der österreichischen Ersten Republik hinausweisen und soziale, geschlechtergeschichtliche sowie wirtschaftliche Belange des öffentlichen Dienstes der Ersten Republik erörtern.

Verwaltung und Verwaltungsreform in der späten Habsburgermonarchie und ihren Nachfolgestaaten

Der vergleichende Blick zeigt deutlich, dass sich alle Nachfolgestaaten mit ähnlichen Herausforderungen auseinandersetzten. Das institutionelle Erbe der Monarchie musste an veränderte politische Gegebenheiten angepasst werden. Polen und der SHS-Staat standen dabei vor den größten Problemen, weil sie mehrere Rechtsordnungen und bürokratische Systeme miteinander in Einklang zu bringen hatten¹⁷. In dieser Hinsicht waren Ungarn und Österreich privilegiert. Sie mussten lediglich den Übergang von einem Vorkriegs- in ein Nachkriegssystem meistern.

Das Ende der alten und der Beginn einer neuen politischen Ordnung bedeuteten keinen radikalen Bruch mit den bestehenden Rechtsverhältnissen und der bereits durch den Krieg veränderten Bürokratie¹⁸. In den ersten Jahren nach dem Krieg spielten die Normsetzungen der Monarchie noch eine bedeutende Rolle für das Verwaltungshandeln. Das lässt sich sehr gut anhand der Verhandlungen vor dem Verwaltungsgerichtshof in Wien nachvollziehen. In den Entscheidungen des Jahres 1919 spielten neue Normen eine verschwindend geringe Rolle. Dagegen waren Erlässe und Verordnungen aus der Kriegszeit mit fast 40 Prozent der Normbezüge noch immer dominant. Drei Jahre später hatte die neue Republik schon deutliche normative Akzente gesetzt. Bereits zwei Drittel aller Gesetzesstellen in umstrittenen Verwaltungsentscheidungen stammten aus der Zeit nach dem Ende des Krieges. Das normative Erbe der Monarchie reduzierte sich somit in seiner Relevanz, blieb aber bis zum Ende der Republik erhalten¹⁹.

Für den Aufbau einer republikanischen Verwaltung nach dem Ende des Krieges stellte die Monarchie nicht nur Gesetze als Ressourcen bereit. Die durch den Beginn des Krieges abrupt beendeten Reformprojekte boten Anregungen für den Umbau der Verwaltung, die sogar im Jahr 1916, während der kurzzeitigen Rückkehr von Ernest von Koerber als Ministerpräsident, erneut aufgegriffen wurden²⁰. Wer sich mit dem Erbe der Monarchie in der Verwaltung und der Verwaltungsreform der Ersten Republik beschäftigt, ist unweigerlich mit den Arbeiten von John Deak konfrontiert. In seiner Dissertation hat er die Staatsverwaltung der Monarchie systematisch verfolgt und sich in einem abschließenden Kapitel für die Reformprojekte der Ersten Republik interessiert²¹.

¹⁷ Vgl. dazu den Beitrag von Rok Stergar in diesem Band, in dem die Einrichtung einer Kommission für Verwaltungsreform im SHS-Staat diskutiert wird: DERS., Continuity, Pragmatism, and Ethnolinguistic Nationalism: Public Administration in Slovenia during the Early Years of Yugoslavia.

¹⁸ Zu diesen Veränderungen vgl. Joseph REDLICH, Österreichische Regierung und Verwaltung im Weltkrieg (Wien 1925) Kap. 4–8.

¹⁹ Eigene Erhebungen von Peter Becker.

²⁰ Vgl. Fredrik LINDSTRÖM, Ernest von Koerber and the Austrian State Idea. A Reinterpretation of the Koerber Plan (1900–1904). *AHY* 35 (2004) 143–184, hier 147.

²¹ DEAK, Austrian Civil Service (wie Anm. 10) Kap. 7.

Im Hinblick auf die letzten Jahre der Monarchie präsentiert Deak Überlegungen, die sich bereits bei John Boyer finden. Eine Verwaltungsreform war eine Variante einer umfassenden Restrukturierung des Reiches und eine Alternative zu einer nicht im Bereich des Möglichen gesehenen Staatsreform²². Aus dieser Perspektive musste die Reformdynamik nach dem Krieg anders gelagert sein, weil Verwaltungsreform nun zum Teil umfassender Staatsreform geworden war. Die Herausforderungen waren allerdings dieselben geblieben. Es ging um die Neugestaltung des Föderalismus, die stärkere Öffnung der Verwaltung gegenüber der Gesellschaft im Sinne einer weitgehenden Demokratisierung, wie sie bereits in den Plänen von Koerber angelegt gewesen waren, aber auch um die Reduktion von Arbeit, die Verbesserung von Abläufen und den Abbau von Stellen²³.

Auf neue Akzente in den Reformanstrengungen der unmittelbaren Nachkriegszeit hat der Grazer Rechtshistoriker Gernot Hasiba hingewiesen. Die dramatische Lage der Staatsfinanzen stellte die Fortführung der Reformüberlegungen in einen neuen Rahmen. Die Ersparungskommission dominierte für kurze Zeit die internen Reformanstrengungen, bis sie durch die Verwaltungsreformkommission unter Egbert Mannlicher ersetzt wurde²⁴. Dieser differenzierte Blick auf die Fortführung von Verwaltungsreformansätzen unmittelbar nach dem Krieg ist notwendig, um nicht einen vorschnellen Sprung von der Verwaltungsreformkommission der 1910er Jahre zu den einschneidenden Maßnahmen im Zuge der Genfer Sanierung zu machen. Aus dieser Perspektive lässt sich Egbert Mannlicher nicht einfach als Erbe des Reformprogramms von Koerber, Haerdtl und Schwarzenau charakterisieren²⁵.

Der Blick auf die wenigen Studien zur Geschichte der Verwaltung und ihrer Reformen von der Habsburgermonarchie bis zu den Nachfolgestaaten unterstreicht das Nebeneinander von Kontinuität und Bruch. Die Personalpolitik der unmittelbaren Nachkriegszeit musste in dieser teils widersprüchlichen Rahmung operieren. Sie konnte nur teilweise auf Instrumente der Vorkriegszeit zurückgreifen.

Die Nationalisierung der (deutsch-)österreichischen Verwaltung: Rückgriff auf bestehende administrative Praktiken der Zuordnung

Die Regierung der Republik Deutsch-Österreich hatte in Hinblick auf das Personal der öffentlichen Verwaltung zwei hauptsächliche Ziele: Seine Zahl sollte geringer werden und es sollte aus Personen deutscher Nationalität zusammengesetzt sein. Das erste

²² John BOYER, *The End of an Old Regime. Visions of Political Reform in Late Imperial Austria*. *Journal of Modern History* 58 (1986) 159–193, bes. 175–183; DEAK, *Forging* (wie Anm. 5) 235. Vgl. dazu auch LINDSTRÖM, *Austrian State Idea* (wie Anm. 20) 146–149; Peter BECKER, „... dem Bürger die Verfolgung seiner Anliegen erleichtern.“ Zur Geschichte der Verwaltungsreform im Österreich des 20. Jahrhunderts, in: *Politische Gewalt und Machtausübung im 20. Jahrhundert. Zeitgeschichte, Zeitgeschehen und Kontroversen*. Festschrift für Gerhard BOTZ, hg. von Heinrich BERGER–Melanie DEJNEGA–Regina FRITZ–Alexander PRENNINGER (Wien–Köln–Weimar 2011) 113–138, bes. 114–121.

²³ Vgl. DEAK, *Austrian Civil Service* (wie Anm. 10) 406–411; DERS., *Forging* (wie Anm. 5) 240f., 253; BECKER, *Verwaltungsreform* (wie Anm. 22) 115–121.

²⁴ Gernot D. HASIBA, *Verwaltungsreform in kleinen Schritten. Der österreichische Reformweg seit 1867, in: 20 Jahre Institut für Europäische und Vergleichende Rechtsgeschichte*, hg. von DEMS. (Graz 1989) 77–98, hier 87–92; zur Ersparungskommission vgl. auch Gernot D. HASIBA, *Ein Meisterwerk österreichischer Gesetzgebungskunst. Die Genesis der Verwaltungsreformgesetze von 1925*. *Geschichte und Gegenwart* 6 (1987) 163–185, hier 166–169.

²⁵ Zu einer solchen Charakterisierung vgl. DEAK, *Austrian Civil State* (wie Anm. 10) 421.

dieser Ziele wurde in den ersten Jahren kaum erreicht, erst die Intervention des Völkerbundes, der als Bedingung für die Gewährung einer Anleihe 1922 einen massiven Beamtenabbau forderte, zeigte einschneidende Wirkungen²⁶. Das zweite Ziel nahm das im November 1918 eingesetzte zwischenstaatsamtliche Komitee für Staatsbedienstetenfragen in Angriff²⁷. Wie aber konnte man bestimmen, wer deutscher Nationalität war? In der Habsburgermonarchie war Nationalität weder eine statistische noch eine eindeutig legal begründete Kategorie. Der Kabinettsrat musste die Kriterien für eine Zugehörigkeit zur deutschen Nationalität allerdings nicht völlig neu erfinden, sondern konnte auf administrative Praktiken aus der Monarchie zurückgreifen.

Staatliche Bürokratie hatte, obwohl das den Bestrebungen des Staates zuwiderlief, einen wesentlichen Beitrag zur Ermöglichung und Stärkung von nationalistischer Politik geleistet. Tamara Scheer und Rok Stergar haben dargelegt, wie sich dieser Prozess in drei Phasen vollzog²⁸. Die erste Phase ist durch eine Standardisierung der Sprachen charakterisiert. So erschien das Reichsgesetzblatt ab dem Jahr 1849 in den neun Sprachen Deutsch, Italienisch, Ungarisch, Tschechisch, Polnisch, Ruthenisch (Ukrainisch), Slowenisch, Serbokroatisch (in kyrillischer und lateinischer Schrift) und Rumänisch. In der zweiten Phase kamen diese neun Kategorien in unterschiedlichen Kontexten zur Klassifikation der Bevölkerung, zum Beispiel bei Volkszählungen, zum Einsatz. „Repeatedly being classified by bureaucrats familiarized people with the newly established linguistic and/or national categories“²⁹. In der dritten Phase weitete sich die Wirkmächtigkeit der Kategorien, die nicht mehr bloß sprachliche Zugehörigkeiten anzeigten, merkbar aus: Nun bestimmte etwa die Zuordnung zu einer Nation, welcher nationalen Kurie im Wählerkataster man angehörte oder welche Schule man besuchen durfte.

Die erste Volkszählung im modernen Sinn des Wortes fand im Habsburgerreich im Jahr 1869 statt. Erst bei der zweiten Volkszählung im Jahr 1880 wurde – nach langen methodischen und politischen Diskussionen – eine Frage nach der Umgangssprache, nicht aber nach der nationalen Zugehörigkeit, inkludiert³⁰. Adolph Ficker, ein federführender Statistiker, sprach sich dagegen aus, Sprache und nationale Zugehörigkeit zu junktimieren, ohne ethnografische Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Nationalität war aus seiner Sicht nicht an einem Individuum messbar, sondern vielmehr eine Eigenschaft von Kollektiven³¹. Von der Sprache einer Person, wie bei der Volkszählung oder einer anderen Gelegenheit angegeben, wurde in der Praxis allerdings häufig auf die nationale Zugehörigkeit geschlossen, zumindest war sie ein wesentliches Kriterium, wie das Beispiel des Mährischen Ausgleichs von 1905 zeigt³².

²⁶ Siehe den Beitrag von ENDERLE-BURCEL, Beamte in Not (wie Anm. 8), in diesem Band.

²⁷ Siehe HAFNER, Wandel (wie Anm. 9) 218–222; sowie der Beitrag von Karl MEGNER–Guenther STEINER, Transformation des öffentlichen Dienstes 1918–1920 anhand von gesamtstaatlichen Normen und Einzelfallbeispielen, in diesem Band.

²⁸ Tamara SCHEER–Rok STERGAR, Ethnic boxes. The unintended consequences of Habsburg bureaucratic classification. *Nationalities Papers* 46/4 (2018) 575–591.

²⁹ Ebd. 577.

³⁰ Emil BRIX, Die Umgangssprachen in Altösterreich zwischen Agitation und Assimilation (Wien–Köln–Graz 1982) 67–115.

³¹ Wolfgang GÖDERLE, Administration, Science, and the State. The 1869 Population Census in Austria-Hungary. *AHY* 47 (2016) 61–88, hier 71.

³² Moravské vyrovnání z roku 1905 / Der Mährische Ausgleich von 1905, hg. von Lukáš FASORA–Jiří HANUŠ–Jiří MALÍŘ (Brno 2006).

Die „Befriedung durch Trennung“ erforderte eine vollständige Aufteilung der wahlberechtigten Bevölkerung in nationale Wählerkurien³³. Zur Vorbereitung der Parlamentswahlen im Jahr 1911 wurde ein Fragebogen erstellt, um in unklaren Fällen die Zuordnung einer Person zur deutschen oder tschechischen Kurie entscheiden zu können. Gefragt wurde darin nach dem persönlichen Bekenntnis zu einer Nationalität, der Nationalität der Eltern, der Sprache, in der man Schulunterricht genossen hatte, der Sprache des „geselligen Lebens“, der Umgangssprache, der Zugehörigkeit zu nationalen Vereinen, sonstigen öffentlichen Aktivitäten „in nationaler Beziehung“, den Schulen, die die eigenen Kinder besuchten, sowie nach sonstigen „für die Beurteilung Ihrer nationalen Zugehörigkeit in Betracht kommenden Umständen“³⁴.

Eben jene Kriterien finden wir sieben Jahre später in den Richtlinien für die vorläufige *Behandlung einiger Staatsbedienstetenfragen* des Kabinettsrats und dementsprechend in den Eingaben individueller Staatsbediensteter, wenn sie ihre Zugehörigkeit zur deutschen Nationalität erklären mussten, was in unklaren Fällen von ihnen auch verlangt wurde. Das verweist auf die fundamentale Bedeutung von Verfahren aus der Monarchie für die Bewältigung von Verwaltungsaufgaben am Beginn der Ersten Republik. Dieses Beispiel verdeutlicht außerdem den Akt der Übersetzung, der dabei vorgenommen wurde. Die vom zwischenstaatsamtlichen Komitee aufgegriffenen Verfahren zur Bestimmung der nationalen Zugehörigkeit in zweifelhaften Fällen stammte aus dem Werkzeugkasten zur Durchsetzung nicht-territorialer Autonomie³⁵. Sie wurden nun mit einer gänzlich anderen Intention verwendet: zum Ausschluss der mit diesen Kategorien als *fremdnational* ermittelten Beamten.

Zum vorliegenden Band

„Hofratsdämmerung“ – dieser Begriff verweist auf eine radikale Transformation der in der Monarchie lieb gewordenen Verwaltungstraditionen. Der Hofrat war in diesem System eine feste Größe, der man mit hoher Wertschätzung begegnete. Dieses System war bestimmt durch ein klar geregeltes, in der Dienstpragmatik kodifiziertes, System von Ansprüchen, Auszeichnungen, Vorrückungen und nach außen sichtbaren Distinktionen etwa in Form von Titeln. Wie fest verankert diese Verwaltungskultur war, zeigt die Kriegszeit, in der zahlreiche Beamte ihre Ansprüche gegenüber dem Staat vor dem Reichsgericht verfolgten – zu einer Zeit, als die Welt der Monarchie schon fast gänzlich in Trümmern lag³⁶.

Die Verwaltung der Habsburgermonarchie mit ihren Hofräten, ihrer peniblen Aktenführung und Registratur sowie ihren hierarchischen Differenzierungen war mit dem Zusammenbruch der Monarchie nicht gänzlich zu Ende. Die Aktenführung der tschechoslowakischen Ministerien, die – wie der Beitrag von Martin Klečáček, zeigt – von erfahrenen

³³ Vgl. dazu Gerald STOURZH, *Ethnic Attribution in Late Imperial Austria. Good Intentions, Evil Consequences*, in: DERS., *From Vienna to Chicago and Back. Essays on Intellectual History and Political Thought in Europe and America* (Chicago 2007) 157–176, hier 164.

³⁴ Ebd. 167.

³⁵ Vgl. Bőriés KUZMANY, *Habsburg Austria. Experiments in Non-territorial Autonomy. Ethnopolitics* (2016) 43–65.

³⁶ Vgl. Peter BECKER, *Recht, Staat und Krieg. „Verwirklichte Unwahrscheinlichkeiten“ in der Habsburgermonarchie. *Administrory* 1* (2016) 28–53, hier 41–45.

Mitarbeitern der Wiener Zentralverwaltung aufgebaut wurden, erinnert nicht zufällig an das Schriftgut der habsburgischen Verwaltung. Deutliche Einschnitte gab es nur dort, wo es – wie in Ungarn – einen radikalen Bruch mit der bürokratischen Vergangenheit gab. Der Beitrag von Julia Bavouzet vermittelt einen spannenden Eindruck von den Versuchen der Räteregierung, die Verwaltung so radikal umzugestalten, dass sie weder vor symbolischen Distinktionen noch vor bürokratischen Praktiken Halt machte.

Eine Demokratisierung der Verwaltung war ein zentrales Anliegen in den Nachfolgestaaten. Es bestimmte die Überlegungen in Slowenien, Ungarn oder Österreich, und war auch ein wesentliches Anliegen der Wiener Stadtverwaltung. Mit diesem Schlagwort ließen sich allerdings ganz unterschiedliche Zielvorstellungen verbinden. Wenn es sich um weit reichende Änderungen im Beziehungsverhältnis zwischen der staatlichen bzw. städtischen Bürokratie und der Bevölkerung handelte, war die Chance auf Durchsetzung gering. Die in Österreich relativ weit entwickelten Pläne, die bürokratische Bezirksverwaltung um eine Bürgerbeteiligung zu erweitern, scheiterten am Widerstand der österreichischen Beamenschaft. Doch selbst die Versuche einer Zusammenfassung der politischen Vertretung von Beamten in einer Staatsangestelltenkammer, die Guenther Steiner in seinem Beitrag behandelt, scheiterte an Partikularinteressen einzelner Beamtengruppen.

Mitgliedschaft

Deutliche Änderungen der Verwaltung ergaben sich im Bereich des Personals. Wenn man die Verwaltung aus einer organisationssoziologischen Perspektive betrachtet, kommt der Mitgliedschaft in der Gruppe der Staatsbediensteten eine zentrale Bedeutung zu³⁷. Hier lässt sich auf den ersten Blick in allen Nachfolgestaaten ein deutlicher Wandel beobachten. Trotz der Übernahme der materiellen und immateriellen Infrastruktur der Verwaltung wurde eine neue Grundbedingung für die Mitgliedschaft formuliert. Die „Folgebereitschaft ihrer Mitglieder“ konnte man plötzlich nicht mehr von den sogenannten *Fremdnationalen* erwarten³⁸. Deshalb kam es in mehreren Nachfolgestaaten zu einem Ausschluss von Verwaltungsmitarbeitern, deren Mitgliedschaft bis zu diesem Zeitpunkt nicht infrage gestanden war.

Eine derartige *Nationalisierung* der Verwaltung, auf die John Deak für die Erste Republik hinweist³⁹, war ein neues Phänomen nur auf Ebene der formellen Mitgliedschaftsbedingungen. Auf informeller Ebene führte der steigende Einfluss der politischen Vertreter von einzelnen Nationalitäten bereits vor dem Krieg zu einer steigenden Bedeutung der Zugehörigkeit zu einer bestimmten *Nation* für den Einstieg in den öffentlichen Dienst, wie der Beitrag von Martin Klečacký für Böhmen zeigt. Die beiden Teile der Monarchie unterschieden sich deutlich in dieser Frage. Im transleithanischen Teil führte die konsequente Magyarisierung bereits vor dem Krieg zu einem zunehmenden Ausschluss der nicht-ungarischen Kandidaten, wie man dem Beitrag von Judit Pál und Vlad Popovici entnehmen kann. Die meisten Nachfolgestaaten setzten ihre Hoffnungen auf eine durchgängige Nationalisierung, weil man die Loyalität *fremdnationaler* Staatsdiener in Zweifel zog. Das führte in Österreich zu einer Radikalisierung der Vorkriegspraxis, indem nun alle

³⁷ Vgl. Stefan KÜHL, Organisationen. Eine sehr kurze Einführung (Wiesbaden 2011) 30–54.

³⁸ Ebd. 32.

³⁹ DEAK, Fashioning (wie Anm. 13).

Beamten, die nicht der eigenen deutschen Nation zugehörig waren, aus dem Staatsdienst entfernt werden sollten (siehe den Beitrag von Karl Megner und Guenther Steiner). In Rumänien führte diese Strategie zu einer radikalen Umkehr der Vorkriegssituation, indem auf die Magyarisierung eine Rumänisierung in den neu erworbenen Landesteilen folgte (siehe dazu den Beitrag von Judit Pál und Vlad Popovici).

Für die Staatsverwaltung in den Nachfolgestaaten ergibt sich ein wenig eindeutiges Bild, wenn man die Durchsetzung der neuen Mitgliedschaftskriterien betrachtet. Die konsequente Nationalisierung setzte nicht nur politischen Willen, sondern ebenso die Verfügbarkeit eines ausreichend großen Pools an qualifizierten Bewerbern der eigenen Nation voraus. Wie Pál und Popovici argumentieren, war in der rumänischen Mittelklasse eine ausreichende Zahl juristisch gebildeter Kandidaten für den höheren Verwaltungsdienst vorhanden, sodass die Rumänisierung erfolgreich verwirklicht werden konnte — ohne die Funktionalität der Verwaltung zu gefährden. Im SHS-Staat war der politische Wille vorhanden, durch eine ebenso konsequente Trennung von Staatsbürgerschaft und nationaler Zugehörigkeit wie in Österreich die rechtlichen Vorgaben für eine Nationalisierung der Verwaltung zu schaffen — nur mangelte es an geeigneten Kandidaten aus den Reihen der eigenen Nation. Deshalb mussten, wie Rok Stergar beobachtet, zum Aufrechterhalten des Staatsapparates auch bereits entlassene deutsche Beamte wieder eingestellt werden.

Vertrauen in die Folgebereitschaft der Mitglieder wurde in fast allen Nachfolgestaaten an die nationale Zugehörigkeit gebunden. Eine Ausnahme ist die tschechoslowakische Republik, in der bereits vor dem Krieg eine Politisierung der Verwaltung entlang nationaler Linien erfolgt war. Die Koexistenz von tschechischen und deutschen Beamten wurde in Böhmen und Mähren beibehalten, in der Slowakei musste ja ohnehin eine eigene Lösung gefunden werden. Eine weitere Ausnahme stellt Ungarn dar. Dort war eine weitere Nationalisierung nicht notwendig, weil bereits vor dem Krieg eine weitgehende Magyarisierung erfolgt war. Für die ungarische Regierung stellte sich eher das Problem, wie man die ungarischen Flüchtlinge — und zwar gerade auch die Beamten — aus den ehemals ungarischen Territorien versorgen könnte.

Ungarn bietet noch in einer anderen Hinsicht spannende Beobachtungen. Durch die radikalen Regimewechsel — zur Republik, zur Räterepublik und zurück zur Monarchie — war das Vertrauen in die Loyalität der Beamten plötzlich nicht mehr nur national definiert. Politische Orientierung spielte mit dem Übergang zum Horthy-Regime eine entscheidende Rolle. Bavouzet zeigt, dass nun auch jene Beamten entlassen werden konnten, die antipatriotisch, antisozial oder entgegen den Grundsätzen der Moral gehandelt hätten.

Vergegenwärtigt man sich die politische Propaganda der 1920er Jahre in Österreich, zeigt sich die Aktualität dieser politischen Bruchlinie gegenüber den nationalen Antagonismen, die sich zum Zeitpunkt ihrer Umsetzung bereits überlebt hatten. Der Beginn der Ersten Republik war auf Bundesebene noch durch Kooperation geprägt, in Ländern wie Oberösterreich sorgte ein konsensorientierter Landeshauptmann für eine enge Zusammenarbeit mit den Roten. Wie ging das nun rasch rot gewordene Wien mit der Erbschaft einer christlich-sozial geprägten Beamtenschaft um? Die Umfärbung erfolgte erst später, wie Therese Garstenauer und Veronika Helfert zeigen, unmittelbar nach dem Krieg hatte die Stadtverwaltung mit der Bewältigung der Daseinsprobleme offenbar andere Sorgen.

Symbolische Formen der Verpflichtung: Eidesleistung

Der Diensteid der Beamten ist entsprechend der Tradition des römischen Rechts ein promissorischer politischer Eid, dessen Zweck letztlich darin besteht, „den Bestand der gegenwärtigen Staatsordnung zu sichern“⁴⁰, wie es der Staatsrechtler Ernst Friesenhahn in den 1920er Jahren formulierte. Beamte der Habsburgermonarchie hatten einen Eid bei *Gott dem Allmächtigen* geleistet, mit dem sie zusicherten, dem Kaiser *unverbrüchlich* treu und gehorsam zu sein⁴¹. Öffentlich Bedienstete, die für einen der neuen Staaten tätig sein wollten, mussten einen Eid oder ein Gelöbnis ablegen, in dem sie in unterschiedlicher Form und Ausführlichkeit ihre Loyalität zu diesem Staat sowie ihre Bereitschaft, die Gesetze zu befolgen, den Dienst ordnungsgemäß auszuführen und ihren Vorgesetzten gehorsam zu sein, bekundeten. Diese symbolische Form der Verpflichtung ist in den meisten Beiträgen zu diesem Band thematisiert, da die Neusortierung des Verwaltungspersonals wesentlich auf ihr beruhte. Die Kriterien dafür, wer zur Eides- oder Gelöbnisleistung zugelassen wurde, und die Konsequenzen eines solchen Akts – oder seiner Unterlassung – variierten von Nachfolgestaat zu Nachfolgestaat.

Wie Karl Megner und Guenther Steiner in ihrem Beitrag darlegen, wurde in der Republik Deutschösterreich bereits im November 1918 in vom Kabinettsrat herausgegebenen Richtlinien klargestellt, dass nur Beamte, die der deutschen Nation angehörten, angelobt werden konnten. Die Quellen überliefern zahlreiche Fälle, in denen die Zugehörigkeit zur deutschen oder einer anderen Nation nicht eindeutig feststellbar war, in denen der Beamte oder die Beamtin eine nationale Zugehörigkeit geltend machte, die von den Behörden nicht anerkannt wurde. Manche Beamten deutscher Nationalität in den Nachfolgestaaten landeten gewissermaßen zwischen zwei Stühlen und wurden im für sie schlimmsten Fall weder vom einen noch von einem anderen Staat in den Dienst genommen⁴².

In der tschechoslowakischen Republik wurde ein Gesetz zur Übernahme der Beamten und Angestellten der vormaligen Monarchie erst mit Anfang Februar 1919 erlassen, darin war auch die Ablegung eines Eids gefordert. Dies setzte jene Beamten unter Druck, die dort tätig waren, aber eine Übernahme in den deutschösterreichischen Staatsdienst anstrebten. Dokumentiert ist die Ablegung von Gelöbnissen durch Beamte deutscher Nationalität in der tschechoslowakischen Republik, in denen Treue und Gehorsam gegenüber der dienstgebenden Behörde und den Vorgesetzten, nicht aber gegenüber dem Staat gelobt wurde. Martin Klečáček weist in seinem Beitrag darauf hin, dass anders als in den meisten übrigen Nachfolgestaaten zumindest in den ersten Jahren der tschechoslowakischen Republik Qualifikation ein wichtigeres Kriterium für die Auf- und Übernahme in den Staatsdienst war als nationale Zugehörigkeit⁴³. Auch mangelhafte Tschechischkenntnisse waren nicht zwingend ein Hindernis. Abgesehen von der Enthebung einiger höher-rangigen Beamten war eine starke personelle Kontinuität zu beobachten⁴⁴.

⁴⁰ Ernst FRIESENHAHN, *Der politische Eid* (Bonn 1928) 21.

⁴¹ Über unterschiedliche Versionen dieses Dienstoids siehe Thomas STOCKINGER, *Der Diensteid der Beamten in der Habsburgermonarchie in Revolution und Neoabsolutismus, 1848–1868*, in: *Le serment / Der Eid. De l'âge du Prince à l'ère des nations / Vom Zeitalter der Fürsten bis zur Ära der Nationen*, hg. von Hervé BISMUTH–Fritz TAUBERT (erscheint Bern–Berlin 2020).

⁴² Siehe dazu auch den Fall des Beamten Johann Kokesch/Kokeš in DEAK, *Fashioning* (wie Anm. 13) 135–137.

⁴³ Anders als etwa in Deutschösterreich: vgl. Peter BECKER, *Die Veränderung in der Rolle von Bürokratie im Übergang von der Monarchie zur Republik. Manuskript zum Vortrag „Demokratische Monarchie, undemokratische Republik?“*, Olomouc, April 2018.

⁴⁴ Vgl. Claire MORELON, *Street Fronts. War, State Legitimacy and Urban Space, Prague 1914–1920* (Diss.

Rok Stergar leitet seinen Beitrag zu diesem Band mit einer Episode von Ende Oktober 1918 ein, in der ein Reserveoffizier bei einer öffentlichen Versammlung in Ljubljana seine anwesenden Kameraden lautstark auffordert, ihren Eid auf den Kaiser zu widerrufen und dem neuen Jugoslawien Treue zu geloben. Slowenien übernahm im Wesentlichen die Verwaltung des Kronlandes Krain, setzte aber bald einige grundsätzliche Änderungen durch. Beginnend in den letzten Tagen des Oktobers 1918 und rechtlich fixiert am 1. November 1918 wurde Slowenisch als Sprache der Verwaltung für den internen Gebrauch und den Parteienverkehr festgelegt. Zahlreiche österreichische Beamte wurden ihrer Positionen enthoben, diese „Säuberungen“ waren teilweise schon seit dem Sommer 1918 vorbereitet worden. Betroffen waren nicht nur jene, die den Eid auf den neuen Staat nicht ablegen wollten, sondern auch jene, die ihrer ethnolinguistischen Zugehörigkeit nach nicht (mehr) für den Staatsdienst geeignet waren. Stergar streicht stärker als alle anderen die Biologisierung der nationalen Zugehörigkeit hervor – man war entweder als Slowene bzw. Slowenin geboren oder nicht. Es kam allerdings auch zu Wiedereinstellungen enthobener Staatsbediensteter, da andernfalls ein Funktionieren der öffentlichen Verwaltung nicht gewährleistet gewesen wäre.

Die Situation in Ungarn und die dort schon vor 1918 einsetzende Magyarisierung der Verwaltung wurde bereits weiter oben besprochen. Dementsprechend galt es lediglich, einen Eid oder alternativ ein Gelöbnis auf den Staat Ungarn abzulegen, um in den Dienst des neuen Staates übernommen zu werden. Man schwor dem Staat treu zu sein, seine Unabhängigkeit zu bewahren und mit aller Kraft dem ungarischen Volk, seiner Freiheit und seinem Wohl zu dienen. Ungarische Beamte, die aus anderen Nachfolgestaaten geflüchtet waren, wurden teilweise in den ungarischen Staatsdienst übernommen, sofern sie ihre frühere Position und Qualifikation dokumentieren konnten und noch keinen Eid oder kein Gelöbnis auf einen anderen Staat abgelegt hatten. Die Räterepublik dagegen tauschte einen großen Teil der Beamten aus politischen Gründen aus. Anstelle eines Eids mussten Beamte eine schriftliche Deklaration zur Bekundung ihrer Loyalität unterzeichnen, wie Julia Bavouzet in ihrem Beitrag erläutert.

Ab Dezember 1918 wurde verfügt, dass Beamte in Transsylvanien dem Staat Rumänien und seinem König Treue geloben mussten. Judit Pál und Vlad Popovici schildern in ihrem Beitrag, dass ungarische Beamte, die dort tätig waren, mitunter in Loyalitätskonflikte gerieten. Einerseits wollten sie ihren Lebensunterhalt nicht verlieren, andererseits auch nicht gegenüber dem ungarischen Staat illoyal sein. Viele von ihnen verweigerten den Eid und gingen nach Budapest. Die Konsequenzen der Leistung oder Nichtleistung eines Gelöbnisses waren unterschiedlich je nach der Position in der dienstlichen Hierarchie⁴⁵.

Wenig überrascht es, dass die Frage nationaler Zugehörigkeit im Zusammenhang mit den Dienstgelöbnissen für Bedienstete der Stadt Wien keine nennenswerte Rolle spielte. Dafür aber kam es in einer Gemeinderatssitzung im Frühjahr 1919 zu einem Eklat, als christlichsoziale Abgeordnete verlangten, dass jene Gemeinderäte der Tschechoslowakischen Partei abgesetzt werden sollten, die bei ihrer Angelobung die Gelöbnisformel nicht nur deutsch, sondern zum Teil auch tschechisch ausgesprochen hatten. Darüber be-

Birmingham 2014) 6 u. 209–211.

⁴⁵ „In Transylvania, taking the oath did not necessarily determine whether one kept one's job. As a general rule, high-ranking officials who refused the oath did so as a political gesture, while those serving in less important and publicly exposed positions could more easily take it without fear of repercussions Hungarian rule be restored or they decide to emigrate“, EGRY, Negotiating (wie Anm. 14) 23.

richten Therese Garstener und Veronika Helfert in ihrem Beitrag, ebenso wie über die Tatsache, dass das Bekenntnis zur deutschen Nationalität erst 1920 aus den Anforderungen an eine Person, die ein Dienstverhältnis zur Stadt Wien aufnehmen wollte, gestrichen wurde.

Die Quelldatenbank als weiteres Ergebnis des Projekts

Abschließend möchten wir noch auf ein weiteres wesentliches Ergebnis unseres Projekts ergänzend zur Buchpublikation hinweisen: eine Datenbank der wichtigsten Quellen, die im Laufe unserer Recherchen eingesehen und analysiert wurden⁴⁶. In intensiver Zusammenarbeit mit Peter Andorfer vom Austrian Center for Digital Humanities wurde sie entwickelt und von den Projektmitgliedern sukzessive befüllt. Insgesamt sind ca. 1.000 Quellenstücke (Stand November 2019) erfasst, die mit Volltextsuche aber auch mithilfe von Schlagwörtern durchsucht werden können. Darüber hinaus sind auch ca. 500 Personen, 320 Orte und 600 Institutionen erfasst. Die in der Datenbank enthaltenen Quellen entstammen dem Wiener Stadt- und Landesarchiv, dem Österreichischen Staatsarchiv (Archiv der Republik), dem Archiv des Vereins für Geschichte der ArbeiterInnenbewegung, dem Karl von Vogelsang-Institut, sowie Sammlungen der Österreichischen Nationalbibliothek und der Wienbibliothek. Spezifisch erfasst wurden auch relevante Auszüge der Protokolle des Vollzugausschusses, des Staatsrates und des Geschäftsführenden Staatsratsdirektoriums⁴⁷ sowie Artikel und Karikaturen aus der „Beamten-Zeitung“⁴⁸.

Sofern es möglich war, haben wir den Datensätzen entweder Fotos der erfassten Quellen oder Links zu Internetspeicherorten (im Fall von Zeitungsartikeln oder Karikaturen zum Beispiel anno.onb.ac.at) beigefügt. In allen Fällen aber erschließen Kurzbeschreibungen die Inhalte der Quellen für Forscher_innen und andere Interessierte, die sich in Zukunft mit diesem Thema befassen werden. Es ist der ausdrückliche Wunsch des Projektteams, dass diese Ressource in großem Ausmaß genutzt wird. Wenn wir auch der/dem eingangs zitierten Gutachterin bzw. Gutachter darin zustimmen, dass die öffentliche Verwaltung und ihr Personal zumindest auf den ersten Blick nicht zu den aufregendsten Themen der geschichtswissenschaftlichen Forschung zählen, so hoffen wir, dass unser Band und die Datenbank neue Perspektiven und Anregungen bringen und zeigen, dass dieses Forschungsfeld ungemein vielversprechend ist.

⁴⁶ Über folgende URL erhält man Zugriff auf die Datenbank: <https://gtrans.acdh.oeaw.ac.at/>.

⁴⁷ Entnommen aus: Der österreichische Staatsrat. Protokolle des Vollzugausschusses, des Staatsrates und des Geschäftsführenden Staatsratsdirektoriums. 21. Oktober 1918 bis 14. März 1919 I: 21. Oktober 1918 bis 14. November 1918, bearb. von Gertrude ENDERLE-BURCEL (Wien 2008).

⁴⁸ Beamten-Zeitung. Zeitschrift des Ersten allgemeinen Beamten-Vereines der österr.-ungarischen Monarchie. Organ für die Gesamtinteressen der Beamten aller Klassen, hg. von Erster allgemeiner Beamten-Verein, Wien.

Beamte in Not

Zur wirtschaftlichen Situation in der Zwischenkriegszeit

Gertrude Enderle-Burcel

Öffentliche Verwaltung – Bürokratie – Beamte¹: Diese Begriffe beherrschen unseren Alltag und jeder – Politiker, Juristen, Historiker, Staatsbürger – versteht etwas anderes darunter. Als Forschungsgegenstand ist dieses „Gebilde“ vielschichtig und schwierig. Es birgt noch erhebliches Potenzial für eine historische Aufarbeitung. Auch der Teilaspekt „Beamte in Not“ bedarf noch umfassender Forschungen. Im vorliegenden Beitrag wird der Trägheit bei Reformen der Verwaltungsstruktur nachgegangen, die nur durch die Verbindung von internationalen Anleihen und Druck von außen überwunden wurde. Die Veränderungen in der sozialen Stellung und die damit einhergehenden wirtschaftliche Notlage der Beamten in diesem Transformationsprozess der Zwischenkriegszeit betrafen sowohl die Masse der Beamten, als auch die Verwaltungsträger in Spitzenfunktionen. Der Verlust des Postens, der sozialen Stellung und des gewohnten Einkommens drohte dem einfachen Kanzleidiener ebenso wie dem Sektionschef. Hohe Beamte konnten allerdings in gut dotierte Wirtschaftspositionen wechseln, wobei die Ressorts Handel, Finanz und Verkehr die besten Voraussetzungen boten.

Von der Monarchie zur Republik

Ein Teilaspekt dieses weiten Forschungsfeldes ist die Frage nach den wirtschaftlichen Folgen für die Beamten beim Übergang von der Monarchie zur Republik. Schon der Begriff Beamter oder Beamtenschaft bedarf einer starken „Differenzierung sozialer, zeitlicher und geographischer Art“². Unter dem Oberbegriff öffentliche Bedienstete, der Beamte und Vertragsbedienstete einschließt, fallen Diplomaten, Beamte der Ministerien, Universitätspersonal, Lehrer, Landes- und Magistratsbeamte, Beamte im Gesundheitsdienst oder in handwerklicher Verwendung, Richter, Mitarbeiter von Bahn, Post und von staatlichen Unternehmen³ sowie die große Gruppe der Militärangehörigen.

¹ Die Autorin fühlt sich grundsätzlich geschlechtergerechten Formulierungen verpflichtet, doch wurde für eine bessere Lesbarkeit auf geschlechterspezifische Formulierungen oder auf eine Schreibweise mit Gender Gap oder Gendersternenchen verzichtet.

² Karl MEGNER, Beamte. Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte des k.k. Beamtentums (Studien zur Geschichte der Österreichisch-Ungarischen Monarchie 21, Wien ²1986) 373.

³ Peter MELICHAR, Objekt der Begierden? Staatliche Verwaltung und Bürgertum in der Ersten Republik,

So unscharf der Begriff Beamter ist, so unscharf sind auch die zahlenmäßigen Angaben zum Umfang des Beamtenstandes. Gottfried Dorer, in den 1920er Jahren Zentralsekretär des Bundes der öffentlichen Angestellten, schrieb in seiner Publikation „Der Beamtenabbau“, „daß in Österreich niemand weiß, wie viele Bundesangestellte, geschweige denn andere öffentliche Angestellte eigentlich existieren“⁴.

Die Zahlen schwanken, da in den Statistiken zeitweise nur die Hoheitsverwaltung berücksichtigt wurde oder die Zahlen sich auf unterschiedliche Zeitabschnitte beziehen. Wie immer man auch rechnet – die Deutschösterreichische Republik hatte 1918 einen überdimensionierten staatlichen Verwaltungsapparat, der den neuen geographischen und politischen Gegebenheiten angepasst werden musste. Die Ministerien und Zentralstellen, die in Wien ihren Sitz hatten, waren für das gesamte Staatsgebiet der Monarchie dimensioniert gewesen. Der Erste Weltkrieg hatte zudem eine ständige Vermehrung von Verwaltungsgagenden und -stellen gebracht. Der Krieg produzierte Bürokratie⁵, hatte zu einer bis dahin noch nie dagewesenen Verbindung von staatlicher Verwaltung und Privatwirtschaft und damit einhergehend zu einer ungeheuren Korruptierung von Verwaltungsträgern geführt⁶.

Der Trend zur Vermehrung der intakt gebliebenen Hoheitsverwaltung setzte sich in der unmittelbaren Nachkriegszeit zunächst noch weiter fort, obwohl oder gerade weil die gesamte Beamtenschaft – vom einfachen Kanzleidiener bis zum Sektionschef – wusste, dass Verwaltungsreformen und Beamtenabbau zwingend notwendig waren, um die nach dem verlorenen Krieg zerrütteten Staatsfinanzen zu sanieren. Vorrangigste Aufgabe der Nachkriegsregierungen war es, den Staatshaushalt durch Verringerung der Staatsausgaben in ein Gleichgewicht zu bringen.

Dem stand allerdings ein starkes Beharrungsvermögen der Beamten auf allen Ebenen entgegen. Man wollte sich unentbehrlich machen, um den drohenden Abbau oder die drohende vorzeitige Pensionierung möglichst lange hinauszuzögern.

Trägheit in den Verwaltungsstrukturen

An Hand der Geschäftsverteilungen der Ministerien zeigt sich – beispielhaft für die gesamte Verwaltung –, dass sich 1919 gegenüber den vorangegangenen Jahren nur wenig geändert hatte. Die allgemeine Erkenntnis, dass von den Zentralstellen der Republik abwärts reduziert und umfangreiche Verwaltungsreformen eingeleitet werden müssten, wirkte sich in der Praxis zunächst wenig aus. In der unmittelbaren Nachkriegszeit wurden die Agenden durch die Umstellung von Kriegs- auf Friedensverhältnisse sogar noch vermehrt. Dazu kamen die notwendig gewordenen Liquidierungsmaßnahmen und Regelungen im Gefolge der Friedensverträge.

in: Brüche und Kontinuitäten 1933 – 1938 – 1945. Fallstudien zu Verwaltung und Bibliotheken, hg. von Gertrude ENDERLE-BURCEL–Alexandra NEUBAUER–CZETTL–Edith STUMPF (MÖStA Sonderbd. 12, Innsbruck 2013) 39–80, hier 48.

⁴ Gottfried DORER, Der Beamtenabbau. Die Sanierung der Bundesverwaltung (Wien 1922) 7. Dorer hielt regelmäßig Vorträge mit sozialdemokratischer Ausrichtung zu Beamten- und Gemeindebeamtenthemen.

⁵ Gertrude ENDERLE-BURCEL, Denn Hertschaft ist im Alltag primär: Verwaltung. Verwaltung im Ausnahmezustand – die Wiener Zentralbürokratie im Ersten Weltkrieg, in: Im Epizentrum des Zusammenbruchs. Wien im Ersten Weltkrieg, hg. von Alfred PFOSE–Andreas WEIGL (Bad Vöslau 2013) 274–283, hier 277f.

⁶ Peter MELICHAR, Verteilungskämpfe. Bemerkungen zur Korruption im Österreich der Zwischenkriegszeit, in: Korruption in Österreich, hg. von Ernst BRUCKMÜLLER (Wien 2011) 81–110, hier 86f.

Beispiele für diese Vermehrung an Verwaltungstätigkeiten in der unmittelbaren Nachkriegszeit lassen sich in allen Staatsämtern bzw. Ministerien finden. Parallel zu den Versuchen der Beamtenschaft, der Reduktion und Vereinfachung von Verwaltungsstellen durch Schaffung immer neuer Aufgabenbereiche entgegenzuwirken, bemühten sich die ersten Nachkriegsregierungen, die für den Bestand der jungen Republik essentielle Beamtenfrage zu lösen. Joseph Schumpeter, Staatssekretär für Finanzen vom 15. März bis 17. Oktober 1919, formulierte in seinen Grundlinien zur österreichischen Finanzpolitik im selben Jahr: „Die Auffassung aller überflüssiger Stellen, die Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit, die Pensionierung aller überflüssigen Beamten, die Ausmerzung aller aus einer früheren Zeit hervorgekommenen Budgetposten, ist unbedingt erforderlich, um das Budget zu sanieren.“⁷

Die soziale Notlage der Beamten nach dem Krieg

Die wirtschaftliche Situation der Beamten hatte sich gegen Ende des Kriegs und in der unmittelbaren Nachkriegszeit dramatisch verschlechtert. Die veränderte Lage der österreichischen Wirtschaft nach dem Zerfall der Monarchie, die Lebensmittelknappheit, der Ausverkauf österreichischer Werte wie etwa Schifffahrtsaktien, Bahnaktien, Aktien von Berg- und Hüttenbetrieben oder Versicherungsunternehmen an ausländisches Kapital⁸, Devisenspekulationen, eine katastrophale Inflation und Teuerung hatten zu einer Verarmung weiter Bevölkerungskreise geführt, darunter auch der Beamten.

Der neue Staat war aber auf eine loyale Beamtenschaft angewiesen und versuchte zunächst mit gesetzlichen Maßnahmen – wie etwa dem Besoldungsübergangsgesetz des Jahres 1919 – Lohnkämpfe zu vermeiden und die Beamtengehälter zu erhöhen, unter anderem durch eine raschere Beförderung⁹. Die Beamten waren gewerkschaftlich gut organisiert, Beamtenstreiks konnten nur mit Sonderzahlungen abgewendet werden¹⁰.

Die „magere Besoldung reichte gerade aus, um den täglichen Lebensunterhalt zu decken“, das Gehaltsgesetz von 1924 brachte eine „eindeutige Verschlechterung“¹¹. Bis 1925 dominierte die Beamtenfrage den Kabinetts- und Ministerrat, wobei die Mitschriften in Gabelsberger-Stenographie noch um vieles umfang- und aufschlussreicher sind als die offiziellen Protokolltexte¹².

Gesetzliche Maßnahmen brachten nicht die gewünschten Erfolge, eben so wenig Kommissionen zur Verwaltungsreform. Die schon 1911 eingesetzte kaiserliche Kommission¹³ fand 1920 eine Fortsetzung. Die Initiative für diese Ersparungskommission, an

⁷ Joseph SCHUMPETER, Grundlinien der Finanzpolitik für jetzt und die nächsten drei Jahre (Wien 1919) 19.

⁸ Für Beispiele vgl. Gertrude ENDERLE-BURCEL, Italienische Kapitalbeteiligungen in Österreich 1918 bis 1938, in: Italien und Österreich im Mitteleuropa der Zwischenkriegszeit, hg. von Maddalena GUITTO–Helmut WOHNOUT (Wien–Köln–Weimar 2018) 477–506, hier 478.

⁹ Vgl. dazu den Beitrag von Karl Megner in diesem Band.

¹⁰ Wälfraud HEINDL, Bürokratie und Beamte, in: Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918–1933, hg. von Emmerich TÁLOS–Herbert DACHS–Ernst HANISCH–Anton STAUDINGER (Wien 1995) 90–104, hier 96–98.

¹¹ Ebd. 98.

¹² Gerade die Übertragung der Mitschriften der Ministerratsprotokolle der Regierungen Seipel für die Jahre 1922 bis 1924 (rund 100 Protokolle) fehlt allerdings, da eine dafür vom Bundeskanzleramt 2015 zugesagte Förderung nicht ausbezahlt wurde.

¹³ Franz BERNER, Struktur und Träger der Verwaltung, in: Österreich. Die Zweite Republik, hg. von Erika

deren Spitze der Präsident des Rechnungshofes, Max Vladimir Beck, stand, ging dabei vom Ministerrat aus¹⁴. Nicht zuletzt aus Furcht vor sozialen Unruhen war es zu keinen radikalen Einschnitten gekommen. Es bedurfte eines Zwanges von außen, die Völkerbundanleihe 1922, um merkbare strukturelle und personelle Veränderungen umzusetzen.

Druck von außen

Da es den Regierungen in den ersten Nachkriegsjahren nicht gelungen war, den Staatshaushalt in den Griff zu bekommen, sollte die Sanierung der Einnahmen und Ausgaben mit Hilfe eines Völkerbundkredites erreicht werden¹⁵. Bereits parallel zu den Kreditverhandlungen erwartete das Ausland Ersparungsmaßnahmen. Wesentliche Entscheidungen wurden dabei immer wieder im Ministerrat getroffen¹⁶ und nicht mittels im Parlament beschlossener Gesetze. Unter anderem wurde ein Ersparungskommissär, Friedrich Hornik¹⁷, bestellt, dessen Aufgabenkreis vom Ministerrat am 11. Juli 1922 festgelegt wurde¹⁸. Aus dem Aktenverkehr des Finanzministeriums – der hier exemplarisch angeführt sei – geht hervor, dass sich die jeweils betroffenen Beamten in den Sektionen wenig darum kümmerten, sich dilatorisch verhielten oder hämische Randbemerkungen zu den Vorschlägen schrieben¹⁹.

Da dieser Ansatz wenig brachte, wurde die Bundesregierung als eine Folge der Völkerbundanleihe, zu der es am 4. Oktober 1922 mit der Unterzeichnung der Genfer Konvention gekommen war, neuerlich aktiv. Die Bestimmungen des Genfer Protokolls III sahen als einen Teil des Wiederaufbauprogramms nach der Inflationsära die *Reformen und Ersparungsmaßnahmen auf dem Gebiet der Hobeitsverwaltung, insbesondere durch Arbeits-, Ämter- und Personalabbau* vor²⁰. Es bedurfte des Drucks der ausländischen Gläubiger und besonderer gesetzlicher Bestimmungen, um die träge verlaufenden Verwaltungsreformen in Gang zu bringen.

WEINZIERL–KIUT SKALNIK (Graz 1972) 135–161, hier 150. Der Autor listet alle Versuche von 1904 bis 1930 auf.

¹⁴ Wien, ÖStA, AdR, Ministerratsprotokoll 30/5 vom 13. Jänner 1921; verlängert durch Ministerratsprotokoll 151/6 vom 28. Dezember 1921.

¹⁵ Vgl. dazu im Detail Viktor KIENBÖCK, *Das österreichische Sanierungswerk* (Stuttgart 1925), bes. 47–56 das Kapitel Beamtenfragen.

¹⁶ Eine Übersicht zu den zahlreichen Beschlüssen des Ministerrates findet sich in: Gertrude ENDERLE-BURCEL, *Flucht aus dem Staatsdienst. Beamtenproletarier und Mandarine auf dem Weg von der Monarchie in die Republik*, in: *Entrepreneurship in schwierigen Zeiten. Unternehmertum, Karrieren und Umbrüche während der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Beiträge gesammelt zu Ehren von Peter BERGER*, hg. von Peter EIGNER–Herbert MATIS–Andreas RESCH (Veröffentlichungen der Österreichischen Gesellschaft für Unternehmensgeschichte 30, Wien 2013) 117–141, hier 121–124.

¹⁷ Hornik übte diese Tätigkeit bis 1924 aus. Zu seiner weiteren Karriere vgl. Gertrude ENDERLE-BURCEL–Michaela FOLLNER, *Diener vieler Herren. Biographisches Handbuch der Sektionschefs der Ersten Republik und des Jahres 1945* (Wien 1997) 193–195.

¹⁸ ÖStA, AdR, Ministerratsprotokoll 210/2 vom 11. Juli 1922; vgl. auch Bundesministerium für Finanzen, Zl. 560 Präs./1922 Note des Bundeskanzleramts betreffend Dienstanweisung für den Ersparungskommissär.

¹⁹ Vgl. dazu besonders ÖStA, AdR, Bundesministerium für Finanzen, Zl. 705 Präs./1922 Reformen auf dem Gebiet des Gebührenwesens.

²⁰ *Compass. Finanzielles Jahrbuch für Österreich. Österreich–Ungarn (1936)* 149, Details zur Genfer (Völkerbund) Konvention 146–149.

Die Zahlenangaben in der Literatur über die Straffung der Verwaltung schwanken²¹. 100.000 Beamte – etwa ein Drittel aller Beamten – sollten abgebaut werden. Waltraud Heindl kommt auf die Zahl von 83.000 Staatsbediensteten und 11.000 Südbahnangestellten²². Dies entspricht ungefähr den Angaben von Viktor Kienböck (1922 bis 1924 sowie 1926 bis 1929 Finanzminister), der für 1922 die Zahl von 275.000 Beamten und für März 1925 193.000 anführt²³. Eine Differenzierung des Personalabbaus nach Bundesländern und Gemeinden steht noch aus.

Die Angaben in der Literatur gehen aber noch immer auseinander²⁴ – vor allem in Bezug darauf, wie weit und in welchem Zeitraum diese Vorgaben erfüllt, vorübergehend erreicht oder nicht in dem vorgesehenen Ausmaß durchgeführt wurden. Nach der Volkszählung vom März 1934 waren 297.535 Personen bei einem öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber beschäftigt²⁵. Dies wäre wieder eine Größenordnung wie vor der Abbauaktion nach 1922.

Für die 94.000 abgebauten Staatsangestellten²⁶ der 1920er Jahre fiel der Abbau in eine durch das Ende der Inflation verursachten Stabilisierungskrise, in der die Zahl der Arbeitslosen sprunghaft anstieg²⁷. Dazu kam eine weitere extreme Verteuerung der Lebenshaltungskosten in den Jahren 1924/1925²⁸. Der Reallohnverlust hatte die Beamten noch stärker getroffen als andere Berufsgruppen und hatte zu einer enormen Verschuldung geführt²⁹. Es gibt sogar das Beispiel eines Hungertodes eines Regierungsrates³⁰. Ein Wechsel der abgebauten Beamten, die oft an der Armutsgrenze lebten, in ein anderes Betätigungsfeld war angesichts dieser wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wenig aussichtsreich. Durch das Ansteigen von Nebenbeschäftigungen entstand eine Konkurrenz zu den Vollerwerbstätigen.

Beamte zwischen freiwilliger Dienstentsagung, Abbau und Flucht in die Privatwirtschaft

Wie hoch auch immer die Zahl der abgebauten Beamten angesetzt wird, diese einschneidende Zwangsmaßnahme führte politisch zu einer Radikalisierung nach rechts³¹ und

²¹ WALTER GOLDINGER, *Verwaltung und Bürokratie*, in: *Österreich 1918–1938. Geschichte der Ersten Republik 1*, hg. von Erika WEINZIERL–KURT SKALNIK (Graz–Wien–Köln 1983) 195–207, hier 204f.; oder Herta HAFNER, *Der sozio-ökonomische Wandel der österreichischen Staatsangestellten 1914–1924* (Diss. Univ. Wien 1990) 155.

²² HEINDL, *Bürokratie* (wie Anm. 10) 100.

²³ KIENBÖCK, *Sanierungswerk* (wie Anm. 15) 55.

²⁴ Vgl. die Zahlenangaben und Literaturhinweise bei MELICHAR, *Objekt* (wie Anm. 3) 45f.

²⁵ Bundesamt für Statistik, *Die Ergebnisse der Volkszählung vom 22. März 1934*. Bundesstaat, Tabellenheft (Statistik des Bundesstaates Österreich 2, Wien 1935) 98f., 112f. Den Hinweis verdanke ich Andreas Weigl.

²⁶ Emmerich Tálos schreibt von 95.000 entlassenen Staatsbeamten. Vgl. Emmerich TÁLOS, *Staatliche Sozialpolitik in Österreich. Rekonstruktion und Analyse* (Wien 1981) 150.

²⁷ Zur Zahl der Arbeitslosen in Österreich 1919 bis 1932 vgl. ebd. 211.

²⁸ HAFNER, *Wandel* (wie Anm. 21) 193.

²⁹ MELICHAR, *Objekt* (wie Anm. 3) 67f.

³⁰ HAFNER, *Wandel* (wie Anm. 21) 194f. Angaben zur allgemeinen Entwicklung der Gehälter vgl. MELICHAR, *Objekt* (wie Anm. 3) 55–59.

³¹ Vgl. dazu Dirk HÄNSCH, *Die österreichischen NSDAP-Wähler. Eine empirische Analyse ihrer politischen Herkunft und ihres Sozialprofils* (Wien–Köln–Weimar 1998), besonders das Kapitel Sozialstruktur und Wahlverhalten in der Ersten Republik 327–380; Gerhard BOTZ, *Strukturwandlungen des österreichischen Nationalsozialismus (1904–1945)*, in: *Politik und Gesellschaft im alten und neuen Österreich*. Festschrift für

sozial zur Pauperisierung³². Aktive und in noch größerem Umfang pensionierte Beamte waren „unter die Armutsgrenze abgesunken“³³. Überlegungen, die Beamtenfrage „mehr oder weniger sozial zu lösen, um sich die Loyalität der Bürokratie für die Republik zu sichern“³⁴, waren nicht zum Tragen gekommen. Die mangelnde Loyalität mit einem Staat, der für die Verarmung von einem großen Teil der Bevölkerung verantwortlich gemacht wurde, führte letztlich zu einer Anfälligkeit für nationalsozialistisches Gedankengut³⁵.

Der tatsächliche Erfolg dieser radikalen Abbaumaßnahme wurde zudem hinterfragt. Durch die teilweise rein mechanische Vorgangsweise – die Zahl der Beschäftigten wurde linear bei allen Dienststellen reduziert – trat bald wieder Personalmangel auf, der vielfach durch Neuaufnahmen behoben wurde. Die Begünstigungen, die den Abgebauten gewährt wurden, und die Neubesetzungen führten dazu, dass der finanzielle Erfolg dieser Abbauaktion weit hinter den Erwartungen zurückblieb, zudem belasteten die entlassenen Staatsangestellten den Arbeitsmarkt. Die Abbauziffern wurden in der Standeszeitschrift des Reichsverbandes der öffentlich Angestellten als *Geschichte eines tragischen Irrtums bezeichnet*³⁶. Die Aktion hatte aber in jedem Fall zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage der Beamten geführt.

Julius Hold, Präsident des Reichsverbandes der öffentlich Angestellten, stellte anlässlich der Debatten rund um das *Doppelverdienergesetz* in den 1930er Jahren rückblickend fest, dass zwischen 1923 und 1926 ein *Großteil der Beamten in jüngeren Jahren in den Ruhestand gelockt* worden sei mit der ausdrücklichen Aufforderung der Regierung, ihre niedrige Pension durch Einkünfte aus der Privatwirtschaft zu ergänzen³⁷. Die Masse dieser Pensionisten mit Nebenbeschäftigungen übte wiederum einen *starken Lohndruck auf hauptberufliche Arbeitnehmer* aus³⁸.

Parallel zu den Versuchen, einen Teil der in die Pension gedrängten Beamten durch kleine Nebenverdienste in der Privatwirtschaft ruhig zu stellen, wurde schon damals die Frage der „Doppelverdiener“ diskutiert und ein *Pensionsstilllegungsgesetz* geplant. Wer einen Nebenjob hatte, sollte die Pension verlieren. Dies sei – so der sozialdemokratische Abgeordnete Franz Zelenka – daran gescheitert, dass die bürgerlichen Parteien ihre *Protektionskinder, die Sektionschefs, Ministerial- und Hofräte mit Posten in den Bank- und Industrieaktiengesellschaften versorgen wollten*³⁹.

Zu den in die Pension „gelockten“ kleinen Beamten und den in gut dotierten Wirtschaftspositionen untergebrachten Spitzenbeamten kamen noch *Staatsbeamtenproletarier*⁴⁰, die auf Grund von *unhaltbaren Gehaltsverhältnissen* noch während des Krieges be-

Rudolf NECK zum 60. Geburtstag 2, hg. von Isabella ACKERL–Walter HUMMELBERGER–Hans MOMMSEN (Wien 1981) 163–193.

³² HEINDL, Bürokratie (wie Anm. 10) 102.

³³ HAFNER, Wandel (wie Anm. 21) 198, Details zu den Ruhe- und Versorgungsgenüssen 198–204.

³⁴ HEINDL, Bürokratie (wie Anm. 10) 100.

³⁵ Ebd. 102.

³⁶ *Reichsverband der öffentlich Angestellten* 3/13 (1. 7. 1925) 7. In der Zeitschrift gibt es laufend Artikel, in denen die Sinnhaftigkeit und der Erfolg der Abbauaktion hinterfragt wurde.

³⁷ Die Beamtenschaft gegen das Doppelverdienergesetz. Vom Wirklichen Amtsrat Julius Hold. *NFP* 24178 (6. 1. 1932) 2f.

³⁸ Das Ziel des Doppelverdienergesetzes. Von Sektionschef a.D. Dr. Max Lederer. *NFP* 24177 (5. 1. 1932) 1. Vgl. dazu auch MELICHAR, Objekt (wie Anm. 3) 78.

³⁹ Sitzung vom 17. 2. 1931. *Stenographische Protokolle des Nationalrates, IV. Gesetzgebungsperiode*, 489.

⁴⁰ Zum Begriff Staatsbeamtenproletarier vgl. *Fachzeitschrift der k.k. österreichischen Rechnungsbeamten, Zeitschrift des Verbandes der österr. Staats-Rechnungsbeamten-Vereine*, XV. Jahrgang, Blatt 11 (Wien 1918) 52.

gonnen hatten, in den *freien und wirtschaftlichen Berufen* eine neue Existenz zu suchen⁴¹. Diese Fluchtbewegung in die Privatwirtschaft – ohne Pensionsanspruch, aus durch kriegsbedingte oder inflationsbedingte Gehaltseinbußen entstandener Not und Verzweiflung oder mit Aussicht auf eine mehr oder weniger ausreichende Pension und Hoffnung auf Nebenverdienst – begann schon während des Kriegs und zog sich bis zu den radikalen Abbaumaßnahmen der 1920er Jahre und fand 1931 mit einer neuerlichen Abbauaktion eine Fortsetzung⁴², wieder im engen Zusammenhang mit einer Auslandsanleihe. Die Weltwirtschaftskrise und der Zusammenbruch der Creditanstalt führten zu einer Währungskrise und damit zu einer Budgetkrise. Das Budgetsanierungsgesetz vom Oktober 1931 und die Lausanner Anleihe⁴³ waren vom „Geist der ‚Genfer Sanierung‘“ geprägt⁴⁴. Diesmal hatten Gesetzgeber und Regierung aber ganz darauf verzichtet, eine angestrebte Abbauziffer gesetzlich oder auch nur intern festzulegen. Jeder mechanische Abbau – wie in den 1920er Jahren – sollte vermieden werden. Auflassungen, Zusammenlegungen und Verkleinerungen von Dienststellen sollten zu einer weitgehenden Vereinfachung der Verwaltung und damit zum Abbau von Personalständen führen. 1931 wurde der neuerliche Versuch einer Verwaltungsreform auch mit einer Überzahl von Beamten in den Spitzenpositionen begründet. Ähnlich wie in der unmittelbaren Nachkriegszeit wurde der Vorwurf erhoben, dass die Ministerien Agenden an sich gerissen hätten, um die Zahl der Abteilungen zu vermehren und die neuen Stellen mit Beamten im Hofratsrang zu besetzen⁴⁵. Die zweite große Abbauaktion in der Ersten Republik hatte keine zahlenmäßig erfassten Auswirkungen auf die Staatsbediensteten, doch hatte die Sanierung des Staatshaushaltes 1933 zu einem enormen Anstieg der Arbeitslosen auf 557.000 geführt⁴⁶.

Zwei weitere Gesetze – das sogenannte *Wartegeldgesetz* und das *Doppelverdienergesetz* – sollten der Regierung Möglichkeiten geben, Beamte abzubauen⁴⁷. Das *Wartegeldgesetz* sah unter anderem vor, dass der gegen Wartegeld beurlaubte Beamte seinen Dienstposten behielt und dass dieser Dienstposten daher nicht nachbesetzt werden konnte⁴⁸. Das Gesetz wurde in weiterer Folge auch ein Instrument, um politisch unzuverlässige

⁴¹ Ebd.

⁴² Bundesgesetz betreffend Maßnahmen zur Sicherung des Gleichgewichts in den öffentlichen Haushalten (Budgetsanierungsgesetz). *BGBL* 294 (3. 10. 1931); Verordnung der Bundesregierung über den Abbau entbehrlicher Bundesangestellter (Abbauverordnung). *BGBL* 380 (16. 12. 1931).

⁴³ Zur Anleihe vgl. Grete KLINGENSTEIN, Die Anleihe von Lausanne. Ein Beitrag zur Geschichte der Ersten Republik in den Jahren 1931–1934 (Publikationen des Österreichischen Instituts für Zeitgeschichte 5, Wien–Graz 1965).

⁴⁴ Vgl. dazu in Kurzform Fritz WEBER, Staatliche Wirtschaftspolitik in der Zwischenkriegszeit. Zum Investitionsverhalten der öffentlichen Hand 1918–1938, in: Handbuch des politischen Systems (wie Anm. 10) 531–551, hier 547.

⁴⁵ O diese Hofräte! Ein Beitrag zur Verwaltungsreform. Von Gendarmeriezentralkommandant d.R. Franz Nusko. *Reichspost* 38/3/43 (4. 12. 1931) 1f; weitere Details zu den Abbauaktionen der 1930er Jahre in: Gertrude ENDERLE-BURCEL, Biographien der Spitzenbeamten der Ersten Republik. Ein Beitrag zur Elitenforschung, in: DIES.–FOLLNER, Diener (wie Anm. 17) 5–20, hier 7f.

⁴⁶ TÁLOS, Sozialpolitik (wie Anm. 26) Tabelle 17, 265.

⁴⁷ Gesetz über die Beurlaubung von öffentlich-rechtlichen Angestellten gegen Wartegeld. *BGBL* 247 (18. 8. 1932); und Verordnung betreffend den Abbau verheirateter weiblicher Personen im Bundesdienst. *BGBL* 545 (18. 12. 1933). Zu negativen dienstrechtlichen Folgen des Wartegeldgesetzes vgl. MELICHAR, Objekt (wie Anm. 3) 70.

⁴⁸ *Reichsverband der öffentlich Angestellten* 10/18 (15. 9. 1932) 3. Der Artikel bringt Details zum Durchführungserlass des Bundeskanzleramtes.