

Niederösterreich im 19. Jahrhundert



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

Hrsg. Oliver Kühschelm
Elisabeth Loinig
Stefan Eminger
Willibald Rosner

Thomas Stockinger, Staatliche Bezirksbehörden nach 1848. Knotenpunkte der „unmittelbarsten Beziehungen“ von Staat und Bevölkerung. In: Oliver Kühschelm, Elisabeth Loinig, Stefan Eminger u. Willibald Rosner (Hrsg.), Niederösterreich im 19. Jahrhundert, Bd. 1: Herrschaft und Wirtschaft. Eine Regionalgeschichte sozialer Macht (St. Pölten 2021) 203–230; <http://doi.org/10.52035/noil.2021.19jh01.10>

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

Medieninhaber (Verleger und Herausgeber):

NÖ Institut für Landeskunde

3109 St. Pölten, Kulturbezirk 4

Verlagsleitung: Elisabeth Loinig

Land Niederösterreich

Gruppe Kultur, Wissenschaft und Unterricht

Abteilung NÖ Landesarchiv und NÖ Landesbibliothek

NÖ Institut für Landeskunde

www.noel.gv.at/landeskunde

Redaktion und Lektorat: Heidemarie Bachhofer, Tobias E. Hämmerle

Korrektur und Register: Claudia Mazanek

Englisches Korrektur: John Heath

Bildredaktion: Heidemarie Bachhofer, Tobias E. Hämmerle

Bildbearbeitung: Wolfgang Kunerth

Layout: Martin Spiegelhofer

Umschlaggestaltung und Farbkonzept: Atelier Renate Stockreiter

Druck: Gugler GmbH



UW-Nr. 609

Umschlagabbildung: *Viaduct bei Spiess*, kolorierte Tonlithographie von Nicolas-Marie Joseph Chapuy, ca. 1855, Niederösterreichische Landesbibliothek, Topographische Sammlung, 6.985

Vorsatzblatt: Heinrich Wilhelm Blum von Kempfen, Natur und Kunst-Producten-Karte von Oesterreich unter der Enns (Wien 1794), Niederösterreichische Landesbibliothek, Kartensammlung, Cl 200
Nachsatzblatt: R. A. Schulz, Diöcesan-Karte von Nieder-Oesterreich, nach den kirchlichen Schematismen des Jahres 1865 (Wien 1866), Niederösterreichische Landesbibliothek, Kartensammlung, Al 10

© 2021 NÖ Institut für Landeskunde, St. Pölten

ISBN 978-3-903127-26-5 (Gesamtpublikation)

ISBN 978-3-903127-27-2 (Band 1)

ISBN 978-3-903127-28-9 (Band 2)

DOI: doi.org/10.52035/noil.2021.19jh01

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



Thomas Stockinger

Staatliche Bezirksbehörden nach 1848. Knotenpunkte der „unmittelbarsten Beziehungen“ von Staat und Bevölkerung

Abstract: Nach der Abschaffung der Grundherrschaft 1848 musste der habsburgische Staat ein eigenes Netz von Behörden für die Lokalverwaltung errichten. Dieses Projekt setzte viel Personal und materielle Ressourcen in Bewegung und wirkte sich letztlich auf das Alltagsleben der gesamten Bevölkerung aus. In Michael Manns Begriffen intensivierte es die bislang dünne, extensive Macht des Staates. Vordergründig richtete es sich auf die Stärkung staatlicher Befehlsgewalt; zugleich war es aber auf vielfältige Mitwirkung lokaler Akteur*innen angewiesen, denen im Austausch dafür nicht nur zunehmende Fürsorgeleistungen, sondern auch Möglichkeiten zur Mitgestaltung winkten. Der neoabsolutistische Versuch, verfassungsmäßige Institutionen durch eine paternalistische Verwaltung zu ersetzen, scheiterte zwar, schuf aber Strukturen von nachhaltiger Bedeutung für den Ausbau der Staatlichkeit bis zum Ende der Monarchie und darüber hinaus.

District Administration by the State after 1848. The Nexus of the “Most Immediate Relations” between the State and the Population. With the abolition of the manorial system in 1848, the Habsburg state was forced to create its own network of local administrative institutions. This project mobilised huge quantities of both personnel and material resources, and eventually affected the everyday lives of the entire population. In Michael Mann’s terms, it intensified the previously thin, extensive power of the state. On the surface, it sought to strengthen the despotic power of the state, but at the same time, it had to rely on manifold contributions by local actors, who were compensated not only with increasing benefits, but also with opportunities to participate in governance. While the neo-absolutist attempt to replace constitutional rule with paternalist bureaucracy failed, it created structures that would remain fundamental to state-building until the end of the Monarchy and beyond.

Keywords: bureaucracy, districts, neo-absolutism, governance, state-building

Von den im Revolutionsjahr 1848 durchgesetzten Neuerungen wurden fast alle in der Folge zumindest vorübergehend zurückgenommen. Eine blieb unangetastet und wurde auch in den Jahren des Neoabsolutismus weiter umgesetzt: die Aufhebung der Grunduntertänigkeit. Sie brachte nicht nur die Ablösung der vielfältigen Abgaben und Dienste an die Herrschaften, mit weitreichenden Auswirkungen auf die ländliche Gesellschaft.¹ Ebenso fiel mit ihr eine Stütze der Verwaltung weg, hatten die Herrschaften im Vormärz doch auf der lokalen Ebene den größten Teil davon besorgt.² Ein Ersatz musste nun geschaffen werden. Teile der Aufgaben wurden an die neuen Ortsgemeinden übertragen.³ Daneben bedurfte es aber auch einer neuen Ebene staatlicher Behörden, die zwischen Landesverwaltung und Gemeinden vermitteln und die Letzteren in ihrer Tätigkeit beaufsichtigen sollten. Sie mussten wesentlich dichter verteilt sein als die vier Kreisämter, die bislang die unterste staatliche Instanz der allgemeinen Verwaltung gebildet hatten. So entstanden die hier behandelten Bezirksbehörden.

Im landläufigen Geschichtsbewusstsein hat dieser Vorgang keinen Platz. Historiographisch ist er meist aus der Innensicht einer Verwaltungsgeschichte geschildert worden, die von Beamten oder Rechtswissenschaftlern⁴ geschrieben wurde und überwiegend der Ebene der Normen und Organisationspläne verhaftet blieb. Mitunter kommt er auch in Ortsgeschichten vor, wenn sie das Bemühen um Ansiedlung eines Amtes thematisieren. In den vorliegenden Arbeiten der neueren Verwaltungsgeschichte steht hingegen die Bezirksebene eher am Rand.

Die Potentiale einer Erkundung der Bezirksbehörden für die Geschichte Österreichs und der dort lebenden Menschen liegen in drei einander ergänzenden Perspektiven. Erstens ist auf die globale Sicht hinzuweisen, in der das 19. Jahrhundert als Zeit der Ausbildung des „modernen“ Staates erscheint, wobei der Verwaltung eine essentielle Rolle zukam.⁵ Speziell die Zeit nach 1848 ist jüngst als gesamteuropäischer Innovationsschub in der Funktionsweise staatlichen Regierens bezeichnet worden⁶;

1 ERNST BRUCKMÜLLER, „Kein Robot! Kein Zehent mehr!“ Die Bauern, der Reichstag und die Grundentlastung. In: ERNST BRUCKMÜLLER u. Wolfgang HÄUSLER (Hrsg.), 1848. Revolution in Österreich = Schriften des Instituts für Österreichkunde 62 (Wien 1999) 89–127, hier 113–117; ROMAN SANDGRUBER, Ökonomie und Politik. Österreichische Wirtschaftsgeschichte vom Mittelalter bis zur Gegenwart = Österreichische Geschichte (Wien 1995) 233–236. Siehe auch die Beiträge von Martin Bauer in diesem und Ernst Bruckmüller in Band 2.

2 Siehe den Beitrag von Josef Löffler in diesem Band.

3 Siehe den Beitrag von Thomas Buchner in diesem Band.

4 Der Anteil von Autorinnen an dieser Historiographie ist verschwindend und ihr Fehlen signifikant, weshalb das generische Maskulinum hier mit Bedacht gesetzt wird.

5 Christopher A. BAYLY, *The Birth of the Modern World 1780–1914. Global Connections and Comparisons* = *The Blackwell History of the World* (Malden, Oxford, Carlton 2004) 247–283; LUTZ RAPHAEL, *Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert* = *Europäische Geschichte* (Frankfurt am Main 2000).

6 Christopher CLARK, *After 1848: The European Revolution in Government*. In: *Transactions of the Royal Historical Society*, 6th Series 22 (2012) 171–197.

die Entwicklungen in der Habsburgermonarchie der 1850er Jahre wären als Teil davon einzuordnen. Zweitens ist diese Vogelschau, soll sie nicht bloß spekulativ bleiben, auf die Untersuchung des lokalen Verwaltungshandelns zu gründen. Nur hier sehen wir, was Beamte taten, wie sie mit Verwalteten interagierten und mit welchen Mitteln sie Ziele erreichten – oder auch nicht. Die Bezirksebene zeigt sich „als wesentlicher Knotenpunkt“, wo Direktiven der Zentralstellen „für die Durchführung operationalisiert“ wurden und auf die Inputs und Reaktionen der Gemeinden und Individuen trafen. Sie ist ein guter Ansatzpunkt zur Beobachtung der Prozesse, in denen durch vielfältige Verbindungen staatlicher und nicht-staatlicher Akteur*innen „ein Territorium [...] hergestellt wird“.⁷ Drittens erfordert dies, den Blick von der Verwaltung als Institution auf die Verwaltung als Tätigkeit zu verlagern und neben Organisation und Normen auch Mentalitäten, Praktiken und Mittel – sprachliche wie materielle – einzubeziehen. Im Sinne einer „Kulturgeschichte der Verwaltung“⁸ sind auch vermeintliche Selbstverständlichkeiten⁹ auf ihr Wie und Warum zu befragen und zu historisieren. Das betrifft das Tun des Verwaltungspersonals, aber auch jenes der Verwalteten, ihre Sichtweisen und Spielräume. Trotz großer Machtasymmetrien ist ihr Handeln nicht allein als Reaktion auf Zumutungen der Obrigkeit zu verstehen, sondern auch als Form der Teilhabe¹⁰ und als Beitrag zum Staatsausbau, den sie mitunter auch in ihrem Interesse beeinflussen konnten.¹¹

-
- 7 Margareth LANZINGER, Das Lokale neu positionieren im *actor-network*-Raum – globalgeschichtliche Herausforderungen und illyrische Steuerpolitiken. In: Ewald HIEBL u. Ernst LANGTHALER (Hrsg.), Im Kleinen das Große suchen. Mikrogeschichte in Theorie und Praxis. Hanns Haas zum 70. Geburtstag = Jahrbuch für Geschichte des ländlichen Raumes 2012 (Innsbruck, Wien, Bozen 2012) 48–56, hier 51.
 - 8 Peter BECKER, Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Verwaltung. In: Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte 15 (2003) 311–336; Birgit EMICH, Verwaltungskulturen im Kirchenstaat? Konzeptionelle Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Verwaltung. In: Stefan BRAKENSIEK, Corinna von BREDOW u. Birgit NÄTHER (Hrsg.), Herrschaft und Verwaltung in der Frühen Neuzeit = Historische Forschungen 101 (Berlin 2014) 163–180.
 - 9 Barbara STOLLBERG-RILINGER, Was heißt Kulturgeschichte des Politischen? Einleitung. In: Barbara STOLLBERG-RILINGER (Hrsg.), Was heißt Kulturgeschichte des Politischen? = Zeitschrift für Historische Forschung, Beiheft 35 (Berlin 2005) 9–24, hier 12.
 - 10 Alexandra ORTMANN, Machtvolle Verhandlungen. Zur Kulturgeschichte der deutschen Strafjustiz 1879–1924 = Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft 215 (Göttingen, Bristol [Connecticut] 2014).
 - 11 Dieser Aspekt ist für die Frühe Neuzeit besser untersucht als für das 19. Jahrhundert: vgl. Dagmar FREIST, Einleitung: Staatsbildung, lokale Herrschaftsprozesse und kultureller Wandel in der Frühen Neuzeit. In: Ronald G. ASCH u. Dagmar FREIST (Hrsg.), Staatsbildung als kultureller Prozess. Strukturwandel und Legitimation von Herrschaft in der Frühen Neuzeit (Köln, Weimar, Wien 2005) 1–47; André HOLENSTEIN, Introduction: Empowering Interactions: Looking at Statebuilding from Below. In: Willem Pieter BLOCKMANS, André HOLENSTEIN, Jon MATHIEU u. Daniel SCHLÄPPI (Hrsg.), Empowering Interactions. Political Cultures and the Emergence of the State in Europe 1300–1900 (Farnham, Burlington 2009) 1–31.

Ein so anspruchsvolles Programm kann im Rahmen dieses Beitrags nicht eingelöst, sondern nur seine Möglichkeiten an wenigen Beispielen angedeutet werden. Der Versuch thematischer Breite stützt sich auf eine räumliche wie auch zeitliche Beschränkung. Unterbleiben muss ein systematischer Vergleich Niederösterreichs mit anderen habsburgischen Kronländern, obwohl deren Entwicklungen durchaus unterschiedlich waren – weil die einschlägige Gesetzgebung zum Teil auf Landesebene geschah, aber auch aufgrund divergierender gesellschaftlicher Bedingungen. Niederösterreich war ein verhältnismäßig wohlhabendes, gut alphabetisiertes und verkehrstechnisch erschlossenes Land in räumlicher und mentaler Nähe zur Hauptstadt Wien, wenn auch zwischen seinen Teilregionen große Differenzen bestanden. Sein ländlicher Bereich war außerdem konfessionell und sprachlich von einer so überwiegenden katholischen und deutschsprechenden Mehrheit geprägt, dass die Verbreitung nationalistischer Denk- und Handlungsmuster weniger offene Konflikte hervorrief als in manchen anderen Kronländern.

Ungefähr 20 Jahre lang, von 1848 bis 1868, folgten mehrere große Reorganisationen der Bezirksverwaltung aufeinander. Danach etablierte sich eine Struktur, die in ihren wichtigsten Zügen bis in die Gegenwart andauert. Ich lege im Folgenden den Schwerpunkt auf diese beiden Jahrzehnte und will zeigen, wie es zu den letztlich dauerhaften Lösungen kam, welche Menschen und Ressourcen dabei in Bewegung gesetzt wurden und was all dies für die verwaltete Bevölkerung bedeutete, besonders im ländlichen Raum. Der letzte Abschnitt wirft einen Blick darauf, was sich bis zum Ende der franzisko-josephinischen Zeit änderte und wie sich die Bezirksbehörden am Vorabend des Ersten Weltkrieges präsentierten.

Organisation

Bereits Monate vor den Reichstagsbeschlüssen und dem kaiserlichen Grundentlastungspatent vom 7. September 1848 war absehbar, dass die Institution der Grundherrschaft nicht mehr zu halten sein würde. Die zuständigen Ministerien der Justiz und des Inneren begannen bereits im Sommer mit Vorarbeiten zur neuen Behördenorganisation. Im September 1848 erstellten die Kreisämter erste Vorschläge zur Einteilung der politischen Bezirke;¹² weitere Beratungen dauerten bis ins Frühjahr 1849 an.¹³ Als Provisorium führten die bisherigen herrschaftlichen Ämter auf Staatskosten

12 Niederösterreichisches Landesarchiv (NÖLA), Kreisämter Akten, Kt. 131, 1848, Zl. 151; vgl. Gerald KOHL, Die Anfänge der modernen Gerichtsorganisation in Niederösterreich. Verlauf und Bedeutung der Organisationsarbeiten 1849–1854 = Studien und Forschungen aus dem Niederösterreichischen Institut für Landeskunde (StUF) 33 (St. Pölten 2000) 15 f.

13 Vgl. Franz STUNDNER, Zwanzig Jahre Verwaltungsaufbau – Die Entstehung der Bezirkshauptmannschaften (1848–1868). In: Johannes GRÜNDLER (Hrsg.), 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften in Österreich. Festschrift (Wien 1970) 18–30, hier 18–21.

ihre Geschäfte fort. Auf Grundlage der oktroyierten Verfassung vom 4. März 1849 legte Innenminister Alexander Bach seine *Grundzüge für die Organisation der politischen Verwaltungsbehörden* vor, die Kaiser Franz Joseph am 26. Juni genehmigte.¹⁴ Eine *politische Einführungs-Landeskommission*¹⁵ sorgte für die Auswahl des Personals, die Festlegung der Amtssitze, die Erwerbung der Amtsräumlichkeiten sowie die Vorbereitung der Amtsübergabe. Ab Jänner 1850 traten binnen weniger Monate die ehemaligen Herrschaften und die Kreisämter, die gleichfalls aufgehoben wurden, ihre laufenden Geschäfte und Akten an die neuen Bezirkshauptmannschaften ab.¹⁶ In Niederösterreich außerhalb Wiens bestanden nun deren 17 mit Sitzen in Klosterneuburg, Hietzing, Bruck an der Leitha, Wiener Neustadt, Neunkirchen, Korneuburg, Groß-Enzersdorf, Poysdorf, Hollabrunn, St. Pölten, Scheibbs, Waidhofen an der Ybbs, Amstetten, Krems, Zwettl, Waidhofen an der Thaya und Horn.¹⁷ Die politischen Bezirke umfassten jeder mehrere Gerichtsbezirke, die auch Steuerbezirke waren; dort bestanden jeweils ein Bezirksgericht und ein Steueramt. Die drei Hauptzweige der Verwaltung – politische Administration, Justiz und Finanzen – verfügten damit über separate, aber aufeinander abgestimmte Netze von Behörden erster Instanz. Die Grundherrschaften und ihre Besitzer*innen waren aus der Lokalverwaltung verschwunden.¹⁸ Hingegen hätten den staatlichen Behörden nach der Märzverfassung auf allen Ebenen gewählte Vertretungen beratend zur Seite stehen sollen, auch in den Bezirken.¹⁹ Solche Bezirksausschüsse wurden allerdings nicht eingerichtet.

-
- 14 Abgedruckt bei Friedrich WALTER, *Die österreichische Zentralverwaltung*, Abt. 3: Von der Märzrevolution 1848 bis zur Dezemberversion 1867, Bd. 2: Die Geschichte der Ministerien Kolowrat, Ficquelmont, Pillersdorf, Wessenberg-Doblhoff und Schwarzenberg. Aktenstücke = Veröffentlichungen der Kommission für neuere Geschichte Österreichs 50 (Wien 1964) 54–59; vgl. Georg SEIDERER, *Österreichs Neugestaltung. Verfassungspolitik und Verwaltungsreform im österreichischen Neoabsolutismus unter Alexander Bach 1849–1859* = Studien zur Geschichte der Österreichisch-ungarischen Monarchie 34 (Wien 2015) 152–156.
 - 15 NÖLA, NÖ Regierung und NÖ Statthalterei (NÖ Reg), Akten der Politischen Landeskommission, der Organisationskommission und der Gemischten Kommissionen (POC-Akten), Kt. 1, Zl. 1, 9. August 1849.
 - 16 NÖLA, NÖ Reg, POC-Akten, Kt. 3; vgl. STUNDNER, *Zwanzig Jahre*, 23 f.
 - 17 Vollständige Übersicht in NÖLA, NÖ Reg, POC-Akten, Kt. 3, Zl. 308; vgl. STUNDNER, *Zwanzig Jahre*, 21 f.
 - 18 Begehrlichkeiten, dies rückgängig zu machen, setzten sich nicht durch; sie gingen vor allem vom Adel der böhmischen Länder aus: Georg SEIDERER, *Das Ringen um die Kommunalverfassung 1849 bis 1859*. In: Harm-Hinrich BRANDT (Hrsg.), *Der österreichische Neoabsolutismus als Verfassungs- und Verwaltungsproblem. Diskussionen über einen strittigen Epochenbegriff* = Veröffentlichungen der Kommission für neuere Geschichte Österreichs 108 (Wien, Köln, Weimar 2014) 281–305, hier 296–303; Tatjana TÖNSMEYER, *Adelige Moderne. Großgrundbesitz und ländliche Gesellschaft in England und Böhmen 1848–1918* = Industrielle Welt. Schriftenreihe des Arbeitskreises für moderne Sozialgeschichte 83 (Wien, Köln, Weimar 2012) 276–278.
 - 19 Reichsverfassung vom 4. März 1849, § 34, dazu das Provisorische Gemeindegesetz vom 17. März 1849, §§ 142–158; abgedruckt bei Ilse REITER, *Texte zur österreichischen Verfassungsentwicklung*

Nach der Niederwerfung der Revolution in Italien und Ungarn setzte sich an der Staatsspitze zunehmend die Ansicht durch, dass auf eine Verfassung ganz verzichtet werden könne.²⁰ Mit dem Silvesterpatent vom 31. Dezember 1851 wurde dieser Schritt vollzogen. Dies brachte auch für die Bezirkshauptmannschaften ein vorläufiges Ende, denn politische Verwaltung und Justiz sollten auf der lokalen Ebene zusammengelegt werden. Aus liberaler Perspektive wurde so eine der letzten verbliebenen Errungenschaften von 1848 beseitigt, aus Regierungssicht ein Hemmnis gegen die Einheit der vollziehenden Gewalt.²¹ Zur Umsetzung in Niederösterreich tagte eine Organisationskommission während der Jahre 1853 und 1854.²² Ausgehend von den bisher 73 Gerichtsbezirken gelangte sie zu einer Einteilung in 70 Bezirke, in denen je ein „gemischtes Bezirksamt“ zu bestehen hatte; nur in Städten, die Sitz eines Gerichtes höherer Ordnung waren, blieb neben diesem das Bezirksamt eine ausschließlich politische Behörde. Als Mittelbehörden wurden die vier Kreisämter wieder ins Leben gerufen.

Auch dieses System hatte keinen langen Bestand. Zum Verhängnis wurde ihm einerseits die ab 1859 schrittweise einsetzende Rückkehr zum Konstitutionalismus,²³ andererseits seine hohen Kosten für den stets mit Budgetnöten²⁴ kämpfenden Staat. Bereits 1860 wurden die Kreisämter endgültig abgeschafft.²⁵ In dasselbe Jahr fällt eine erste Aufforderung an den Statthalter zum Vorschlagen einer neuen Landeseinteilung, die durch die erneute Trennung zwischen Verwaltung und Justiz notwendig würde.²⁶ Danach zog sich der Vorgang lange hin, nicht zuletzt, weil nun auch Parlamente auf Reichs- und Landesebene einzubeziehen waren. Einen Einteilungsvorschlag mit 17 Bezirken legte die Statthalterei 1864 vor, 1865 einen mit 18.²⁷ Im

1848–1995 = WUV Arbeitsbücher Jus 4 (Wien 1997) 35, 50 f.; vgl. John DEAK, *Forging a Multi-national State. State Making in Imperial Austria from the Enlightenment to the First World War* = Stanford Studies on Central and Eastern Europe (Stanford 2015) 86–88.

20 Pieter M. JUDSON, *The Habsburg Empire. A New History* (Cambridge [Massachusetts], London 2016) 215–222; Thomas KLETEČKA, *Die Installation der Autokratie: Von den Augusterlässen 1851 bis zur Demontage des Ministerrates 1852*. In: BRANDT, *Neoabsolutismus als Verfassungs- und Verwaltungsproblem*, 95–110.

21 Thomas KLETEČKA u. Anatol SCHMIED-KOWARZIK, *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848–1867, Abt. 2: Das Ministerium Schwarzenberg, Bd. 5: 4. Juni 1851 – 5. April 1852* (Wien 2013) XXXIV f.; siehe auch SEIDERER, *Oesterreichs Neugestaltung*, 220–237.

22 NÖLA, NÖ Reg, POC-Akten, Kt. 10–38; vgl. KOHL, *Anfänge*, 49–89; STUNDNER, *Zwanzig Jahre*, 24–29.

23 JUDSON, *Habsburg Empire*, 251–257, 259–264; Brigitte MAZOH, *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*. In: Thomas WINKELBAUER (Hrsg.), *Geschichte Österreichs* (Stuttgart 2015) 391–476, hier 408–411.

24 Harm-Hinrich BRANDT, *Der österreichische Neoabsolutismus: Staatsfinanzen und Politik 1848–1860* = Schriftenreihe der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften 15, 2 Bde. (Göttingen 1978).

25 NÖLA, NÖ Reg, Allgemeine Präsidialakten (Präs-Akten), Kt. 142, Zl. 63, 5. Januar 1860.

26 Der Bericht des Statthalters in NÖLA, NÖ Reg, Präs-Akten, Kt. 145, Zl. 4209, 27. November 1860.

27 Franz STUNDNER, *Niederösterreich*. In: GRÜNDLER, *100 Jahre Bezirkshauptmannschaften*, 33–53, hier 33–37.

November 1865 wurde der Entwurf dem Landtag unterbreitet, der die Zustimmung mit der Begründung verweigerte, es müsse erst eine verfassungsmäßige gesetzliche Regelung auf Gesamtstaatsebene geben.²⁸ Diese erfolgte auf Basis der Staatsgrundgesetze von 1867 mit dem Gesetz über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden vom 19. Mai 1868.²⁹ Dessen Umsetzung ließ nicht lange auf sich warten: Die 18 Bezirkshauptmannschaften, mit Verordnung vom 10. Juli errichtet, hatten am 31. August 1868 in Wirksamkeit zu treten.

Die Einteilung von 1850 war noch gut wiederzuerkennen.³⁰ Im Waldviertel blieb es bei den vier Bezirken von damals; im Mostviertel wurde Lilienfeld Bezirkshauptort, Waidhofen an der Ybbs verlor diesen Rang, wurde aber dafür zur Statutarstadt erhoben. Im Viertel unter dem Wienerwald blieben Bruck an der Leitha, Wiener Neustadt und Neunkirchen Amtssitze, während Klosterneuburg und Hietzing durch Hernals und Sechshaus ersetzt wurden und in Baden ein neuer, sechster Bezirk errichtet wurde. Im Weinviertel trat Mistelbach an die Stelle von Poysdorf.³¹

Damit war eine Ordnung geschaffen, die lange halten sollte. Nicht nur gibt es im Allgemeinen die Bezirkshauptmannschaften als Institutionen der Lokalverwaltung bis heute, sondern auch im Einzelnen bestehen viele der 1868 errichteten an denselben Sitzen noch jetzt. Die Gebietseinteilung blieb bis in die 1890er Jahre unverändert, als die gestiegene Bevölkerungszahl in den Vororten der Hauptstadt und im Wiener Becken, aber auch die stark zunehmende Geschäftstätigkeit Veränderungen notwendig machten. Dazu gehörten die zweite Stadterweiterung Wiens 1890³² sowie die Errichtung mehrerer neuer Bezirke,³³ darunter 1890 Hietzing und Währing (die wegen der Eingemeindungen kurzlebig blieben), 1892 Hietzing-Umgebung und Tulln,³⁴ 1896 Melk,³⁵ 1897 Mödling und Floridsdorf (statt Groß-Enzersdorf), 1899

28 Stenographische Protokolle des niederösterreichischen Landtages, 1. Gesetzgebungsperiode, 4. Session, 32. Sitzung vom 12. Februar 1866, 681–693.

29 Abgedruckt bei REITER, Texte, 127–129.

30 STUNDNER, Niederösterreich, 39 f.

31 Edith H. LUITZ, Die Städte des nordöstlichen Weinviertels (Laa an der Thaya, Mistelbach, Poysdorf und Zistersdorf) als Marktzentren und zentrale Orte = Dissertationen der Universität Wien 50 (Wien 1970) 14 f., 23 f.; Johanna MATTNER, Geschichte der Stadt Poysdorf und ihrer Katastralgemeinden. Gewidmet der Freiwilligen Feuerwehr der Stadt Poysdorf anlässlich ihres 100jährigen Bestehens (Poysdorf 1974) 66, 70.

32 Hermann RAFETSEDER, Gebiets- und Namensänderungen der Stadtgemeinden Österreichs seit der Mitte des 19. Jahrhunderts = Forschungen zur Geschichte der Städte und Märkte Österreichs 2 (Linz 1989) 302, 308–310.

33 STUNDNER, Niederösterreich, 40–48.

34 Johannes RAMHARTER, 100 Jahre Bezirkshauptmannschaft Tulln 1892–1992. Von Obrigkeit zu Bürgerservice (Tulln 1992) 17–20.

35 Anton HARRER, Verwaltungsgeschichte der Bezirkshauptmannschaft Melk. In: Hadmar LECHNER u. Gerhard FLOSSMANN (Hrsg.), Der Bezirk Melk. Herzstück Niederösterreichs. Band I einer Bezirkskunde (Melk 1990) 441–464, hier 446–450.

Pöggstall und Gmünd³⁶ sowie 1901 Gänserndorf. Dieser hauptsächlich auf die Initiative des Statthalters Erich Graf Kielmansegg³⁷ zurückgehende Ausbau blieb Stand der Dinge bis zum Ende der Monarchie.

Räume und Orte

Die räumliche Struktur der Grundherrschaften bis 1848 war äußerst heterogen und kleinteilig gewesen. Es hatten zuletzt etwa 450 Herrschaften bestanden,³⁸ die sich in ihrer Ausdehnung und administrativen Kapazität stark unterschieden. Hochadelige Familien oder Prälatenklöster verfügten über weitläufige Besitzungen mit elaborierter Verwaltung; daneben standen etwa Pfarrherrschaften, die nur über wenige Häuser geboten. Die Verwaltungsaufgaben im Auftrag des Staates mussten sie dann an größere benachbarte Dominien delegieren.³⁹ Oft war der Besitz auf unzusammenhängende Einheiten verteilt. Mehrere Herrschaften konnten in ein und demselben Dorf begütert sein, ja es konnte sogar ein einziges Haus hinsichtlich verschiedener Rechtsbereiche mehr als einer Obrigkeit unterstehen. Gegenüber diesem seit Jahrhunderten gewachsenen, bis ins Kleinste komplexen, gleichsam „fraktalen“⁴⁰ Geflecht raumbundener Herrschafts- und Besitzrechte brachte die neue Gliederung einen tiefen Einschnitt.⁴¹

In allen Einteilungsprojekten wurde angestrebt, dass die Bezirke etwa gleich groß sein sollten. Sowohl für die Fläche als auch für die Bevölkerungszahl gab es Richtwerte, die aber wegen der variierenden Siedlungsdichte nur schwer miteinander zu vereinbaren waren. Im Entwurf von 1865 wäre der größte Bezirk St. Pölten mit

36 Martina HERMANN, Gmünd und seine Wirtschaft. In: Daniel LOHNINGER (Hrsg.), Gmünd. Chronik einer Stadt (Weitra 2008) 143–235, hier 175; Andrea KOMLOSY, Vom Kleinraum zur Peripherie. Entwicklungsphasen der wirtschaftlichen Abhängigkeit im 19. Jahrhundert. In: Herbert KNITTLER (Hrsg.), Wirtschaftsgeschichte des Waldviertels = Schriftenreihe des Waldviertler Heimatbundes 47 (Horn, Waidhofen an der Thaya 2006) 217–340, hier 322 f.; Herbert NEIDHART, Der politische Bezirk Pöggstall (1899–1938). In: Das Waldviertel. Zeitschrift für Heimat- und Regionalkunde des Waldviertels und der Wachau NF 47 (1998) 137–147.

37 Zur Person: Walter GOLDINGER, Einleitung. In: Walter GOLDINGER (Hrsg.), Kaiserhaus, Staatsmänner und Politiker. Aufzeichnungen des k. k. Statthalters Erich Graf Kielmansegg (Wien 1966) 7–17.

38 FRANZ STUNDNER, Die Kreisämter als Vorläufer der politischen Behörden I. Instanz (1748–1848). In: GRÜNDLER, 100 Jahre Bezirkshauptmannschaften, 9–17, hier 16.

39 Josef LÖFFLER, Grundherrschaftliche Verwaltung, Staat und Raum in den böhmischen und österreichischen Ländern der Habsburgermonarchie vom ausgehenden 18. Jahrhundert bis 1848. In: *Administrativ. Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte* 2 (2017) 112–139, hier 115, 123.

40 So die Metapher von Falk BRETSCHEIDER u. Christophe DUHAMELLE, Fraktalität. Raumgeschichte und soziales Handeln im Alten Reich. In: *Zeitschrift für Historische Forschung* 43 (2016) 703–746.

41 Zum Inhalt dieses Abschnitts ausführlicher: Thomas STOCKINGER, Bezirke als neue Räume der Verwaltung. Die Einrichtung der staatlichen Bezirksverwaltung in den Kernländern der Habsburgermonarchie nach 1848. Ein Problemaufriss. In: *Administrativ. Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte* 2 (2017) 249–277.

etwa 132.000 Einwohner*innen fast viermal so bevölkerungsreich gewesen wie der kleinste, Waidhofen an der Thaya, mit 33.500.⁴² Dennoch lag gegenüber dem vor-märzlichen Zustand eine Homogenisierung vor. Diese bestand aber noch mehr darin, dass nunmehr die Gebietseinteilungen für alle Bereiche der Staatstätigkeit möglichst übereinstimmen sollten. Kein Gerichtsbezirk durfte auf mehrere politischen Bezirke, keine Gemeinde auf mehr als einen Bezirk aufgeteilt werden. Auch andere verwaltungsrelevante Einheiten wie Pfarrsprengel sollten möglichst ungeteilt in einem Bezirk zu liegen kommen.⁴³ So entstand ein verhältnismäßig einfaches, hierarchisches, überschneidungsfreies Raster, in dem das Landesgebiet lückenlos erfasst war und jeder Ort seinen eindeutigen Platz hatte. Von der Zentrale aus betrachtet, wurde die Struktur weitaus übersichtlicher, was die Sammlung von Wissen über Land und Menschen sowie in der Folge das Einwirken auf diese erleichterte. Im Sinne James C. Scotts gehörte dies zum Bestreben staatlicher Akteur*innen, die Gesellschaft „lesbar“ zu machen.⁴⁴ Die Bezirkseinteilung baute auf früheren Wissenssammlungen auf, vor allem den Volkszählungen (Konskriptionen)⁴⁵ und dem Kataster.⁴⁶ Sie korrigierte diese aber auch und erlaubte ihre effizientere Fortführung.⁴⁷

Für die Verwalteten freilich bedeuteten die Neuordnungen nicht notwendig Erleichterungen. Das spürbarste Merkmal der Bezirkshauptmannschaften von 1850 dürfte darin gelegen haben, dass Verwaltungseinheiten oft viel ausgedehnter waren

42 STUNDNER, Niederösterreich, 37; siehe auch DEAK, *Forging a Multinational State*, 121.

43 KOHL, *Anfänge*, 88 f.

44 James C. SCOTT, *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed* = Yale Agrarian Studies Series (New Haven, London 1998) 2. Zur „Ordnungsleistung“ von Raumvorstellungen vgl. Pascale CANCIK, *Verwaltung, Raum, Verwaltungsraum – eine historische Annäherung*. In: Hermann HILL u. Utz SCHLIESKY (Hrsg.), *Die Vermessung des virtuellen Raums. E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems III = Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen* 19 (Baden-Baden 2012) 29–54, hier 34 f.; Martina Löw, *Raumsoziologie = Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft* 1506 (Frankfurt am Main 2001) 131 f.

45 Anton TANTNER, *Ordnung der Häuser, Beschreibung der Seelen. Hausnummerierung und Seelenkonskription in der Habsburgermonarchie* = Wiener Schriften zur Geschichte der Neuzeit 4 (Innsbruck, Wien, Bozen 2007). Zur Bevölkerungsstatistik als Grundlage für die Verwaltungseinteilung vgl. Silvana PATRIARCA, *Numbers and Nationhood. Writing Statistics in Nineteenth-Century Italy* = Cambridge Studies in Italian History and Culture (Cambridge, New York, Melbourne 1996) 189–197.

46 Werner DROBESCH, *Bodenerfassung und Bodenbewertung als Teil einer Staatsmodernisierung. Theresianische Steuerrektifikation, Josephinischer Kataster und Franziszeischer Kataster*. In: *Histoire des Alpes* 14 (2009) 165–183. Zur Funktion von Katasterprojekten vgl. Karin GOTTSCHALK, *Wissen über Land und Leute. Administrative Praktiken und Staatsbildungsprozesse im 18. Jahrhundert*. In: Peter COLLIN u. Thomas HORSTMANN (Hrsg.), *Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie und Praxis = Rechtspolitik* 17 (Baden-Baden 2004) 149–174, hier 151–159; Roger J. P. KAIN u. Elizabeth BAIGENT, *The Cadastral Map in the Service of the State. A History of Property Mapping* (Chicago, London 1992) 180–204, 331–344.

47 Wolfgang GÖDERLE, *Zensus und Ethnizität. Zur Herstellung von Wissen über soziale Wirklichkeiten im Habsburgerreich zwischen 1848 und 1910* (Göttingen 2016) 80–86, 93–101.

als zuvor und für eine große Mehrheit die Wege zum zuständigen Amt länger wurden. Vor der Erneuerung jenes Systems wurde im Landtag 1866 gewarnt, weil es „die Bevölkerung [...] mit weiten Gängen, mit großen Zeitverlusten, mit bedeutenden Auslagen auf Zehrungskosten, Fahrgelegenheiten und dergleichen schwer belastet“ habe.⁴⁸ Aus den Ortschaften des flachen Landes waren bereits vor der Reform von 1854 ähnliche Klagen gekommen. Zum Teil bezogen sie sich zudem auf die Trennung von Justiz und Verwaltung an sich:

*Ist die Gränzlinie zwischen Justiz und Verwaltung oft für erfahrene Geschäftsmänner schwer zu unterscheiden, so ist es für uns um so schwerer, ja nicht zu verlangen. So wurden wir über manches Anliegen von den politischen zu den Gerichts-Behörden gesendet und so auch umgekehrt.*⁴⁹

Die neue Ordnung störte die Menschen zunächst also empfindlich, indem sie ihr bestehendes Orientierungswissen für den Umgang mit Behörden und ihre gewohnten Wege in Verwirrung brachte. Raumvorstellungen und Handlungsweisen anzupassen, kostete Zeit und Mühe, und nicht alle waren dazu ohne Protest gewillt.⁵⁰

Eng mit der Abgrenzung der Bezirke verbunden war die Festlegung der Amtssitze. Hier zeigt sich ein besonders komplexes Zusammenspiel von Interessen und Interventionen. Zahlreiche größere Landgemeinden waren an der Ansiedlung einer landesfürstlichen Behörde interessiert und warben darum in Petitionen. Davon versprachen sie sich Prestigezuwachs gegenüber dem Umland, vor allem aber Geschäftsmöglichkeiten für das örtliche Gewerbe. Ins Treffen geführt wurden die zentrale Lage im Bezirk, die Verkehrsanbindung durch Straßen oder Eisenbahn,⁵¹ bestehende zentralörtliche Funktionen wie Märkte, Poststationen oder eine Sparkasse.⁵²

Geeignete Baulichkeiten in Staatsbesitz gab es nur selten. Die Bezirksbehörden mieteten sich zunächst meist in vorhandene Gebäude ein. Das konnten gemeindeeigene Häuser sein, oft aber auch Schlösser und manchmal Bürger- oder Bauernhäuser. In Gutenstein war die gräflich Hoyos'sche Gutsverwaltung Vermieterin,⁵³

48 Bericht des Territorialausschusses in: Stenographische Protokolle des niederösterreichischen Landtages, 1. Gesetzgebungsperiode, 4. Session, Sitzung vom 12. Februar 1866, 683; vgl. STUNDNER, Niederösterreich, 36.

49 NÖLA, NÖ Reg, POC-Akten, Kt. 34, Fasz. 3, Nr. 154, Petition der Gemeinde Guntersdorf, 5. März 1852; vgl. Waltraud HEINDL, Bürokratie und Verwaltung im österreichischen Neoabsolutismus. In: Österreichische Osthefte 22 (1980) 231–263, hier 237, 261.

50 Vgl. Ellinor FORSTER, (Um)Ordnen des Grenzraums zwischen dem Salzburger und Tiroler Herrschaftsbereich im Zillertal im 18. und 19. Jahrhundert. In: Administory. Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte 2 (2017) 43–67, hier 56–62.

51 NÖLA, NÖ Reg, POC-Akten, Kt. 34, Fasz. 3, Nr. 164, Petition der Gemeinde Dürnkrot, 18. Februar 1852.

52 NÖLA, NÖ Reg, POC-Akten, Kt. 34, Fasz. 3, Nr. 153, Petition der Gemeinde Oberhollabrunn, 21. Januar 1852.

53 NÖLA, NÖ Reg, POC-Akten, Kt. 35, Fasz. Gutenstein.

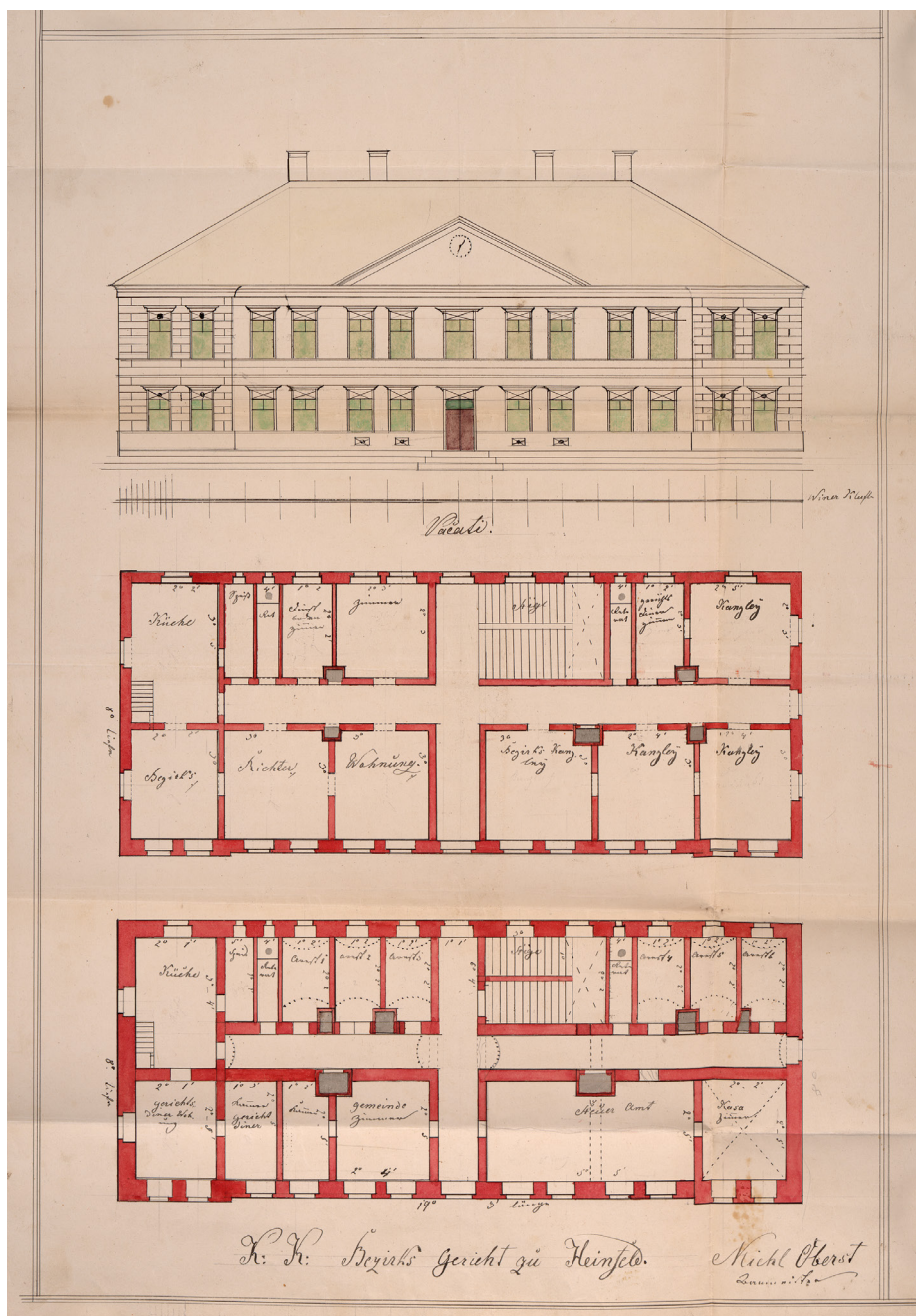


Abbildung 1: Das auf Kosten der Gemeinde Hainfeld neu zu erbauende Bezirksamt Hainfeld, Bauplan von Michael Oberst, Juni 1854, Niederösterreichisches Landesarchiv, Akten der Politischen Landeskommission, der Organisierungskommission und der Gemischten Kommission, Kt. 35.

in Aspang die Grafen Pergen.⁵⁴ Nicht ganz selten waren wohl direkte Kontinuitäten mit bisherigen grundherrschaftlichen Amtslökalen. Private Vermieter*innen scheuten sich mitunter nicht, wegen der Höhe des Zinses hart zu verhandeln. Gemeinden zeigten dagegen oft großes Entgegenkommen: Sie überließen Gebäude mietfrei,⁵⁵ leisteten Zuschüsse zur Miete an Private⁵⁶ und Beiträge zu Adaptierungskosten. Wo in den 1850ern neu gebaut wurde, finanzierte auch dies meist die Gemeinde (siehe Abbildung 1) – was eine Belastung an der Grenze ihrer Kapazität bedeuten konnte. Dementsprechend besorgt reagierten Kommunen auf die Gefahr, bei einer der Reformen „ihre“ Behörde zu verlieren, wie dies etwa Poysdorf 1854 zustieß: Der Gemeinde blieb nur das auf Kredit neuerbaute Bezirkshauptmannschaftsgebäude.⁵⁷

Dem Staat waren diese Beiträge aus der lokalen Gesellschaft nicht nur willkommen, sondern er war darauf angewiesen und hätte ohne sie das gewaltige Projekt des Verwaltungsausbaus nicht realisieren können. So sehr dieses aus Sicht der Regierung⁵⁸ auf die Intensivierung jener Formen von Macht gerichtet war, die Michael Mann „autoritativ“ und „despotisch“ nennt – expliziter Befehlsgewalt, die keiner Aushandlung bedarf⁵⁹ –, blieb doch ein erheblicher Anteil „infrastruktureller Macht“ unverzichtbar, die mit nichtstaatlichen Akteur*innen zusammen und durch sie wirkte. Den Zentralstellen war dieser Bedarf an Unterstützung durch „lokales Wissen und lokale Initiative“⁶⁰ bewusst, und die Mitwirkung wurde gesucht und mitunter stimuliert.⁶¹ Das eröffnete, bei aller die Beziehungen zum Staat prägenden Asymmetrie, jenen Akteur*innen Verhandlungsspielräume und Einflussmöglichkeiten.

54 NÖLA, NÖ Reg, POC-Akten, Kt. 35, Fasz. Aspang.

55 NÖLA, NÖ Reg, POC-Akten, Kt. 34, Fasz. 3, Nr. 168, Petition der Gemeinde Groß-Enzersdorf, 22. April 1852.

56 NÖLA, NÖ Reg, POC-Akten, Kt. 38, Fasz. Retz.

57 NÖLA, NÖ Reg, POC-Akten, Kt. 34, Fasz. 3, Nr. 157, Petition der Gemeinde Poysdorf, 18. Januar 1852; vgl. LUITZ, Städte, 24. Etwas weniger dramatisch der Verlauf in Amstetten: Leopoldine PELZL, Amstetten unter den Bürgermeistern des 19. Jahrhunderts = Amstettner Beiträge (Amstetten 1979) 16, 29.

58 Waltraud HEINDL, Bürokratie und Beamte in Österreich, Bd. 2: Josephinische Mandarine. 1848 bis 1914 = Studien zu Politik und Verwaltung 107 (Wien, Köln, Graz 2013) 45–54.

59 Michael MANN, The Sources of Social Power, Bd. 1: A History of Power from the Beginning to A.D. 1760 (Cambridge, New York, Melbourne 1986) 8; Bd. 2: The Rise of Classes and Nation-States, 1760–1914 (Cambridge, New York, Melbourne 1993) 59.

60 Jana OSTERKAMP, Wasser, Erde, Imperium. Eine kleine Politikgeschichte der Meliorationen in der Habsburgermonarchie. In: Jörg GANZENMÜLLER u. Tatjana TÖNSMEYER (Hrsg.), Vom Vorrücken des Staates in die Fläche. Ein europäisches Phänomen des langen 19. Jahrhunderts (Köln, Weimar, Wien 2016) 179–197, hier 195.

61 Veronika DUMA, „Worauf die Völker schon lange so sehnsüchtig gewartet haben ...“. Zur Kommunikation der neuen Gemeindeordnung. In: Peter BECKER (Hrsg.), Sprachvollzug im Amt. Kommunikation und Verwaltung im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts = 1800 | 2000. Kulturgeschichten der Moderne 1 (Bielefeld 2011) 131–153.

Personal

Die wichtigste Ressource für den Behördenaufbau waren freilich nicht Gebäude, Ausstattung oder Büromaterial, sondern Beamte. Dabei waren die Bezirksbehörden zunächst keineswegs große Institutionen: 1849 wurden für jede von ihnen ein Bezirkshauptmann, zwei oder drei Bezirkskommissäre, ein Sekretär und ein Amtsdienner veranschlagt, insgesamt 97 Personen.⁶² Für die 70 Bezirksämter von 1854 errechnete man einen Bedarf von 70 Bezirksvorstehern, 80 Adjunkten, 87 Aktuaren, 20 Grundbuchführern, 204 Kanzlisten, 78 Amtsdienern und 112 Dienersgehilfen.⁶³ Die Vermehrung lag daran, dass diese Ämter Personal und Kompetenzen der Bezirksgerichte und der Bezirkshauptmannschaften absorbierten.⁶⁴

Das wichtigste Personalreservoir bildeten zunächst die Patrimonialbeamten der ehemaligen Grundherrschaften. Viele Herrschaften bestanden zwar ohne öffentliche Verwaltungsfunktion als Gutsbetriebe fort, aber die juristisch gebildeten höheren Amtsträger wurden dort redundant und strebten in den Staatsdienst. Für die Spitzenpositionen wurden freilich Alteingesessene bevorzugt: Von 17 Bezirkshauptmännern kamen 1850 nur sechs, von 46 Kommissären sieben aus dem herrschaftlichen Dienst.⁶⁵ Bei den Neueinstellungen 1854 musste schon zum Teil auf fast frische Universitätsabsolventen zurückgegriffen werden.⁶⁶ Eine Neuheit lag darin, dass die Rekrutierung über öffentliche Ausschreibungen erfolgte: im Vergleich zur von Patronage dominierten Praxis des Vormärz ein wichtiger Professionalisierungsschritt.⁶⁷ Wie gut vormals herrschaftliche Amtsträger im Staatsdienst zurechtkamen, wäre zu untersuchen; vor 1848 waren die Patrimonialbeamten als schikanös und korrupt verschrien gewesen.⁶⁸ Es scheint Usus gewesen zu sein, sie als Staatsbeamte nicht in räumlicher Nähe ihres früheren Wirkungsgebiets einzusetzen.⁶⁹

Die innere Ordnung der Beamtenschaft war streng hierarchisch. Ein neues vereinheitlichtes System teilte sie in zwölf Rangklassen, vom Ministerpräsidenten bis zum Amtsdienner. Nach der Verwendungsart gab es drei Hauptgruppen: Jene mit meist juristischer Hochschulbildung, die Entscheidungen treffen oder vorschlagen durften, hießen „Konzeptsbeamte“ nach der Fähigkeit, ein Schriftstück selbständig

62 NÖLA, NÖ Reg, POC-Akten, Kt. 1, Zl. 9, 22. September 1849.

63 STUNDNER, Zwanzig Jahre, 29.

64 Zum Personalstand der Bezirksgerichte von 1850 vgl. KOHL, Anfänge, 32.

65 NÖLA, NÖ Reg, POC-Akten, Kt. 1, Zl. 9, Beilage, Januar 1850; vgl. DEAK, Forging a Multinational State, 117.

66 DEAK, Forging a Multinational State, 121.

67 HEINDL, Josephinische Mandarine, 66.

68 Alois BRUSATTI, Die Stellung der herrschaftlichen Beamten in Österreich in der Zeit von 1780 bis 1848. In: Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 45 (1958) 505–516, hier 508 f.; Karl MEGNER, Beamte. Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte des k. k. Beamtentums = Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie 21 (Wien 1985) 50.

69 Ausdrücklich formuliert ist dieses Prinzip in einem Bericht des Grazer Statthalters von 1854: Steiermärkisches Landesarchiv, Gubernium Präsidial-Akten, Kt. 348, Zl. 281/1854.

Dienst und bei festlichen Anlässen wurde 1849 obligat.⁷³ Sie hoben die Beamten von der Umgebung ab, näherten sie dem Militär optisch an und betonten die strenge Hierarchie, und nicht zuletzt machten sie die Körper der Beamten zu sichtbaren Manifestationen der Präsenz des Staates (siehe Abbildung 2).⁷⁴

Es war keineswegs zufällig, dass die Beamten in der Mitte des 19. Jahrhunderts ausnahmslos Männer waren. Der Staat, den sie zu verkörpern hatten, wurde in dieser Zeit mehr denn je als „männlich“ vorgestellt, als zentraler Teil einer öffentlichen Sphäre, die der vermeintlich „natürliche“ Wirkungsbereich des Männlichen sei.⁷⁵ Die institutionellen Säulen des Staates – Militär, Verwaltung, höheres Bildungswesen – waren als exklusive Männerräume definiert.⁷⁶ Die besonderen Tugenden des Beamten waren zumeist Merkmale, die als dem männlichen Wesen eigen gedacht wurden: Vernunft, Ehrenhaftigkeit, Objektivität, Entschlussfähigkeit.⁷⁷ Zum Verhaltenskodex gehörte auch das bürgerliche Familienmodell,⁷⁸ und der Beamte konnte für Abweichungen seiner Angehörigen sanktioniert werden wie für eigenes Fehlverhalten. So wies 1861 der Statthalter den Bezirksvorsteher von Litschau Ignaz Gruber zurecht, weil von dessen Ehefrau angeblich *ein ganz unzuständiger Einfluß* auf die Amtsgeschäfte ausgeübt wurde.⁷⁹ Grubers Kollege Franz Piwetz in Schwe-

73 DEAK, Forging a Multinational State, 125; HEINDL, Josephinische Mandarine, 177 f.; MEGNER, Beamte, 240 f.

74 Stefan HAAS, Im Kleid der Macht. Symbolische Kommunikation und Herrschaft in der preußischen Verwaltung des 19. Jahrhunderts. In: Ralf PRÖVE u. Norbert WINNIGE (Hrsg.), Wissen ist Macht. Herrschaft und Kommunikation in Brandenburg-Preußen 1600–1850 = Schriftenreihe des Forschungsinstituts für die Geschichte Preußens e. V. 2 (Berlin 2001) 137–155.

75 Grundlegend hierzu Karin HAUSEN, Die Polarisierung der „Geschlechtscharaktere“ – Eine Spiegelung der Dissoziation von Erwerbs- und Familienleben. In: Werner CONZE (Hrsg.), Sozialgeschichte der Familie in der Neuzeit Europas. Neue Forschungen = Industrielle Welt. Schriftenreihe des Arbeitskreises für moderne Sozialgeschichte 21 (Stuttgart 1976) 363–393. Zur männlichen Codierung des Staates vgl. Gisela BOCK, Frauen in der europäischen Geschichte. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart = Europa bauen (München 2000) 121–126, 183–185; Hedwig RICHTER, Moderne Wahlen. Eine Geschichte der Demokratie in Preußen und den USA im 19. Jahrhundert (Hamburg 2017) 223–228.

76 Brigitte MAZOHL, Quousque tandem ...? Das Fach Österreichische Geschichte – eine Herausforderung der männlichen Tradition. In: Geschichte und Region. Jahrbuch der Arbeitsgruppe Regionalgeschichte Bozen 4 (1995) 223–243, hier 236–238.

77 Zu Beamtentugenden vgl. HEINDL, Josephinische Mandarine, 57, 95 f., 120, 245–247. Zum Verhältnis von Bürokratie und Geschlechterrollen vgl. Gertraude KRELL, Gefühl und Geschlecht in Bürokratie, Gemeinschaft und Ich-AG. In: Ursula PASERO u. Birger P. PRIDDAT (Hrsg.), Organisationen und Netzwerke: Der Fall Gender (Wiesbaden 2004) 65–92, hier 72–75; Birgit SAUER, Die Asche des Souveräns. Staat und Demokratie in der Geschlechterdebatte = Politik der Geschlechterverhältnisse 16 (Frankfurt am Main, New York 2001) 134–142.

78 HEINDL, Josephinische Mandarine, 209–220.

79 NÖLA, NÖ Reg, Präs-Akten, Kt. 149, Zl. 2889, 29. August 1861.

chat wurde in Pension geschickt, weil man fürchtete, dass dessen Töchter in einen Prozess wegen *Kuppelei* verwickelt werden könnten.⁸⁰

Die versprochene wirtschaftliche Absicherung konnte Bach nur teilweise einlösen – die ständige Finanznot ließ keine Großzügigkeit zu. Gegenüber den desastösen Zuständen des Vormärz wurden die Gehälter auf ein „weniger bestürzendes“⁸¹ Niveau angehoben und die Schere zwischen den höchsten und niedrigsten Bezügen reduziert. Dennoch konnten jüngere und rangniedere Beamte kaum einen auch nur bescheidenen bürgerlichen Lebensstandard wahren.⁸² Berufsanfänger arbeiteten oft jahrelang als Praktikanten nahezu unbezahlt. Im Alter war die Versetzung in den Ruhestand möglich, was Beamte anderen Bevölkerungsgruppen voraushatten. Pensionierungen erfolgten jedoch nicht ab einer festen Altersgrenze, sondern entweder bei gesundheitlich bedingter Dienstunfähigkeit oder dann, wenn Personal abgebaut wurde.⁸³ Dass die Ausgaben für die Zivilverwaltung massiv anstiegen, in Niederösterreich (mit Wien) von 4,7 Millionen Gulden 1847 auf 8,7 Millionen im Jahr 1855,⁸⁴ lag vor allem am institutionellen Ausbau und kam bei den einzelnen Beamten kaum an.

Tätigkeiten und Wirksamkeit

Die Ansprüche an die neue Verwaltung waren hoch. Das Programm des Neoabsolutismus – das Wort war keine Selbstbezeichnung, sondern eine nachträgliche Etikettierung von abgeneigter Seite – richtete sich keineswegs auf die Rückkehr zu den Zuständen des Vormärz, sondern in der Sicht der Führungsgruppen auf eine „Neugestaltung“ Österreichs.⁸⁵ Die Verwaltung spielte eine Hauptrolle; der Bezirksebene galt erhöhte Aufmerksamkeit, weil sie *die unmittelbarsten Beziehungen [...] mit der Bevölkerung* unterhielt.⁸⁶ Die Verstaatlichung der Lokalverwaltung, die Vereinfachung und Vereinheitlichung von Strukturen, die Betonung klarer Verantwortlichkeiten und Befehlsketten sowie die Anhaltung der Beamten zu einem neuen Umgang mit den Verwalteten verfolgten ein doppeltes Ziel. Einerseits sollten sie die Durchgriffsmöglichkeiten der Zentrale bis in die kleinsten Orte intensivieren, andererseits durch wirtschaftliche und gesellschaftliche Modernisierung für das Gemeinwohl

80 NÖLA, NÖ-Reg, Präs-Akten, Kt. 149, Zl. 3320, 5. Oktober 1861.

81 DEAK, Forging a Multinational State, 123: „less appalling“.

82 HEINDL, Josephinische Mandarine, 68–73.

83 MEGNER, Beamte, 142–146.

84 BRANDT, Neoabsolutismus 2, 1092.

85 Waltraud HEINDL, Verwaltungseliten im Neoabsolutismus. Professionelles und politisches Profil vor dem Horizont der Modernisierung. In: BRANDT, Neoabsolutismus als Verfassungs- und Verwaltungsproblem, 145–157, hier 145; SEIDERER, Oesterreichs Neugestaltung, 13 f.

86 Österreichisches Staatsarchiv, Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Kabinettsarchiv, Reichsrat Organisationskommission, Kt. 2, Zl. 29, 31. August 1852.

sorgen. „Zentralistisches staatliches Machtdenken“ zum einen, „wohlfahrtsstaatliche (josephinische) Vorstellungen“ zum anderen waren nach Waltraud Heindl „Fundamente österreichischer Staatlichkeit“.⁸⁷ Das „Vertrauen“, das die Beamten bei der Bevölkerung erwerben sollten, sollte jene Akzeptanz der staatlichen Herrschaft begründen, die nach liberaler Vorstellung repräsentative Institutionen herzustellen hätten: der paternalistische Verwaltungsstaat als Alternative zum Verfassungsstaat.⁸⁸

Die Kompetenzen der Bezirksbehörden waren anfangs in der Hauptsache jene, die bisher von den Grundherrschaften unter staatlicher Aufsicht ausgeübt worden waren. Sie umfassten eine Vielzahl an Bereichen, von denen manche das Alltagsleben und fast jedes Individuum regelmäßig betrafen.⁸⁹ Dazu zählten in den Jahren der gemischten Bezirksämter nicht nur Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, sondern auch die Erteilung des Ehekonsenses (der amtlichen Erlaubnis zur Heirat), Bau-, Feuer- und Sanitätspolizei, Fremdenpolizei und Passwesen, Verleihung von Gewerbeberechtigungen, die Führung des Grundbuchs und des Katasters, die Bemessung der Erwerbs- und der Gebäudesteuern. Im Militärwesen waren sie an allem beteiligt, was die Beziehungen der Armee zur Zivilbevölkerung betraf: Konskription und Musterung, Vorspann und Einquartierung. Den Gemeinden war in den 1850er Jahren das Recht zu eigenständigen Entscheidungen weitgehend entzogen, Aufgaben wie Armenpflege oder Straßenerhaltung führten sie unter Aufsicht der Bezirksämter aus.⁹⁰ Nie dürfte deren Anteil an der gesamten Verwaltungstätigkeit so hoch gewesen sein wie in dieser Zeit. Ab 1860 ging er anscheinend wieder zurück, zunächst vor allem durch die Wiedereinführung einer effektiven Gemeindevsselbstverwaltung. Dies dürfte mehr als kompensiert haben, dass die Aufgaben der aufgelösten Kreisämter zum Großteil auf die Bezirksebene wanderten.⁹¹ Das Wiedererstehen der autonomen Landesverwaltung konnte hingegen die Bezirksbehörden nicht entlasten, weil der Landesausschuss keine eigenen ausführenden Organe hatte. In Materien wie dem Straßenbau berichteten die Bezirksämter nun diesem anstelle der Statthalterei.

Ein Blick in erhaltene Akten der Bezirksbehörden vermittelt einen farbenfrohen Eindruck von der Vielfalt der Materien. Die Bezirkshauptmannschaft Zwettl war 1854 unter vielem anderen befasst mit der Erstellung einer Übersicht

87 HEINDL, *Josephinische Mandarine*, 52; vgl. JUDSON, *Habsburg Empire*, 221–226.

88 Waltraud HEINDL, *Verfassung als Verwaltung – das neoabsolutistische Experiment*. In: Dušan KOVÁČ, Arnold SUPPAN u. Emilia HRABOVEC (Hrsg.), *Die Habsburgermonarchie und die Slowaken 1849–1867* (Bratislava 2001) 23–35.

89 Detaillierte Aufzählung der Kompetenzen bei Ernst C. HELLBLING, *Die Landesverwaltung in Cisleithanien*. In: Adam WANDRUSZKA u. Peter URBANITSCH (Hrsg.), *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*, Bd. 2: *Verwaltung und Rechtswesen* (Wien 1975) 190–269, hier 199–201.

90 Jiří KLABOUCH, *Die Gemeindevsselbstverwaltung in Österreich 1848–1918* = *Österreich Archiv. Schriftenreihe des Instituts für Österreichkunde* (Wien 1968) 46–53.

91 STUNDNER, *Zwanzig Jahre*, 30. Die Kompetenzen im Einzelnen bei HELLBLING, *Landesverwaltung*, 202–204.

der niedergelassenen Wundärzte, der Beeidigung des Personals adeliger Forstverwaltungen, der Bekämpfung der Tollwut, einem Brückenbau bei Altpölla oder dem Umbau des Turms der Zwettler Pfarrkirche. Sie schlichtete Streitfälle über die Ausstellung von Heimatscheinen, inspizierte Gemeindewälder, verhängte eine Strafe wegen unerlaubten Branntweinausschanks oder eine gegen ein Zwettler Ehepaar, in dessen Bäckerei das vorgeschriebene Gewicht der Semmeln missachtet worden war.⁹²

Markante Zeitereignisse schlugen sich in den Akten nieder. Für den Krieg von 1859 in Italien wurden Pferde requiriert, patriotische Spenden gesammelt und die Aufstellung von Freicorps versucht.⁹³ Der Einmarsch preußischer Truppen 1866 ließ die Bezirksämter unter anderem bei der Schadensfeststellung und Bearbeitung von Entschädigungsanträgen, bei Kostenersatz für die Pflege von Verwundeten, aber auch mit Vorschlägen für Ehrungen wegen besonderen Einsatzes tätig werden.⁹⁴ Für die Nationalanleihe von 1854 warben die Bezirksbehörden nicht ohne Druck Subskriptionen ein.⁹⁵

Manche Aspekte der wirtschaftlichen Modernisierung sind ebenfalls abzulesen.⁹⁶ Die 1850er Jahre waren für Niederösterreich „die Zeit der regsten Straßenbautätigkeit der Gemeinden“,⁹⁷ und daran waren die Bezirksbehörden stets beteiligt.⁹⁸ Gesuche, von Bauerngütern neue Parzellen zur Veräußerung abzutrennen, machen die nach der Grundentlastung beschleunigte Bewegung auf dem Bodenmarkt sichtbar,⁹⁹ der 1868 mit der Aufhebung der Beschränkungen der Teilbarkeit Rechnung getragen wurde.¹⁰⁰

92 NÖLA, Bezirksamtsarchivalien (BAA), Kt. 14, Bezirkshauptmannschaft (BH) Zwettl 1854.

93 NÖLA, BAA, Kt. 8, Bezirksamt (BA) St. Pölten, Präsidialakten 1859.

94 NÖLA, BAA, Kt. 2, BA Allentsteig, Fasz. 1866; BAA, Kt. 6, BA Großgerungs, Fasz. 1866; BAA, Kt. 7, Fasz. Krems, Aktenammlung „Erinnerungen an das Kriegsjahr 1866“ (aus dem BA Geras).

95 NÖLA, BAA, Kt. 7, Fasz. Hollabrunn – Poysdorf – Tulln, Akten der BH Poysdorf 1854; BAA, Kt. 8, BA St. Pölten, Präsidialakten 1855; vgl. Georg Christoph BERGER WALDENEGG, Mit vereinten Kräften! Zum Verhältnis von Herrschaftspraxis und Systemkonsolidierung im Neoabsolutismus am Beispiel der Nationalanleihe von 1854 = Veröffentlichungen der Kommission für neuere Geschichte Österreichs 94 (Wien, Köln, Weimar 2002) 217–390.

96 Zur neoabsolutistischen Wirtschaftspolitik vgl. JUDSON, Habsburg Empire, 227–233; SANDGRUBER, Ökonomie und Politik, 237–243.

97 Edith SAURER, Straße, Schmuggel, Lottospiel. Materielle Kultur und Staat in Niederösterreich, Böhmen und Lombardo-Venetien im frühen 19. Jahrhundert = Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte 90 (Göttingen 1989) 53.

98 NÖLA, BAA, Kt. 1, BA Allentsteig, Akten zum Straßenbau Göpfritz–Großsiegharts und Zwettl–Horn, 1864–1865; BAA, Kt. 5, BH Groß-Enzersdorf, Akten zur Schlosshofer Straße und zu Marchbrücken Schlosshof und Angern, 1852–1854.

99 Unter anderen NÖLA, BAA, Kt. 1–3, BA Allentsteig, 1862–1868; BAA, Kt. 4, BA Eggenburg, 1860–1861; BAA, Kt. 6, BA Großgerungs, 1866–1868.

100 Walter SCHIFF, Die älteren Beschränkungen im Verkehre mit Bauerngütern und ihre Beseitigung. In: Ernst MISCHLER u. Josef ULBRICH (Hrsg.), Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechtes, Bd. 1 (Wien 2. Aufl. 1905) 91–100, hier 92 f.

Ersichtlich wird auch die Kehrseite der neoabsolutistischen „Neugestaltung“, nämlich strikte Repression vermeintlich revolutionärer Strömungen.¹⁰¹ Neben den politischen Behörden bestand nun eine staatliche Sicherheitswache, die Gendarmerie, deren Posten gleichfalls das Landesgebiet in der Fläche abdeckten. Die Bezirksbehörden hatten bis 1867 regelmäßig über die Stimmung der Bevölkerung zu berichten und observierten auch Einzelne, die als kompromittiert galten. So wurde das Bezirksamt St. Pölten tätig, als 1855 Ignaz Kudlich aus Schlesien seinen in Wilhelmsburg lebenden Bruder Hermann besuchen wollte – immerhin war der dritte Bruder kein anderer als Hans Kudlich, der in Abwesenheit wegen Hochverrat verurteilte „Bauernbefreier“.¹⁰²

Bei aller Vielfalt ihrer Gegenstände hatten die entscheidenden Tätigkeiten von Ämtern und Beamten eine gemeinsame Form, nämlich die Schriftlichkeit in der besonderen Ausprägung der Aktenmäßigkeit. Dies bedeutete standardisierte Praktiken des Aufschreibens sowie der Handhabung und Aufbewahrung von Schriftstücken. Die Verschriftlichung verlieh einer bestimmten Deutung des Geschehenen den erhöhten Geltungsanspruch amtlicher Autorität.¹⁰³ Zugleich löste sie die Information von ihrer Entstehungssituation und machte sie beweglich durch Zeit und Raum: Sie konnte gespeichert werden, aber auch versendet. Täglich nahmen Unmengen amtlicher Korrespondenz den Weg durch die Post.¹⁰⁴ Eingehende und auslaufende Schriftstücke in derselben Sache wurden zu einem Akt zusammengefasst;¹⁰⁵ die einzelnen Bearbeitungsschritte vermerkten die Beamten direkt auf den Aktenstücken, wodurch die Vorgangssteuerung mit den Sachinformationen auf demselben Trägermedium vereinigt war. Akten dokumentierten Entscheidungen nicht nur, sie waren selbst eine Technik zu deren Produktion.¹⁰⁶

101 Christoph STÖLZL, *Die Ära Bach in Böhmen. Sozialgeschichtliche Studien zum Neoabsolutismus 1849–1859* = Veröffentlichungen des Collegium Carolinum 26 (München, Wien 1971) 248–274; Eduard WINTER, *Revolution, Neoabsolutismus und Liberalismus in der Donaumonarchie* (Wien 1969) 77 f., 82–86.

102 NÖLA, BAA, Kt. 8, BA St. Pölten, Präsidialakten 1855, Zl. 108, 28. Mai 1855; vgl. Helmuth FEIGL, Beiträge zur Alltags- und Mentalitätsgeschichte Österreichisch-Schlesiens im Vormärz. Aus dem Brief-Nachlaß des „Bauernbefreiers“ Hans Kudlich. In: *Jahrbuch der Schlesischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Breslau* 45/46 (2004/05) 397–456, hier 410 f.

103 GOTTSCHALK, Wissen, 165; Alexandra KEMMERER, Akten. In: Marcel LEPPER, Ulrich RAULFF, Tanja KUNZ, Simone WAIDMANN u. Julia Katharina WALTKE (Hrsg.), *Handbuch Archiv. Geschichte, Aufgaben, Perspektiven* (Stuttgart 2016) 131–143, hier 131–134.

104 Zur Rolle der Post für die moderne Verwaltung vgl. Patrick JOYCE, *The State of Freedom: A Social History of the British State since 1800* (Cambridge u. a. 2013) 53–143.

105 Thea MILLER, *The German Registry: The Evolution of a Recordkeeping Model*. In: *Archival Science. International Journal on Recorded Information* 3 (2003) 43–63, hier 47 f.; Cornelia VISMANN, Akten. *Medientechnik und Recht* (Frankfurt am Main 2000) 173 f.

106 Stefan NELLEN u. Thomas STOCKINGER, Staat, Verwaltung und Raum im langen 19. Jahrhundert. Einleitung. In: *Administory. Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte* 2 (2017) 3–28, hier 10; VISMANN, Akten, 22–25.

Die Aktenmassen wurden in der Registratur verwahrt und durch Geschäftsbücher erschlossen. Das Exhibitenprotokoll verzeichnete alle Geschäftsfälle in chronologischer Folge und vergab Nummern als Identifikatoren, die treffsicheres Verweisen ermöglichten; zum sachbezogenen Auffinden der Nummern diente ein Index nach Namen und Gegenständen. Weitere Bücher verschalteten diese symbolische Ordnung mit Angaben zum physischen Ort der Akten in der Registratur oder den Büros.¹⁰⁷ Eine solche Aktenführung war bereits gut eingeübte Praxis. Im Vormärz hatten sie nicht nur die staatlichen Behörden, sondern auch zumindest größere Patrimonialverwaltungen eingehalten; die neuen Bezirksbehörden taten es von Anfang an.¹⁰⁸ Auf Basis zweier alter Technologien, Schrift und Papier, bildete sie ein Informationssystem, das dem Anspruch nach die Nachvollziehbarkeit von nahezu allem, was Ämter erfahren und entschieden hatten, dauerhaft sicherstellen konnte.¹⁰⁹ Darin lag ein kaum zu überschätzendes Machtmittel,¹¹⁰ das angesichts des fehlenden öffentlichen Zugangs einseitig dem Staat zur Verfügung stand.

Die praktischen Grenzen dieses Systems lagen in den hohen Anforderungen an Fähigkeit und Gewissenhaftigkeit der Kanzleibeamten, im großen Zeitaufwand und in der Materialität des Papiers, das viel Raum einnahm und bei ungünstigen Bedingungen bald verfiel. In Abständen von wenigen Jahrzehnten wurden Skartierungen fällig: Nach Auswahl von wenigen Stücken mit rechtlicher Langzeitwirkung wanderte das Gedächtnis des Amtes in die Papiermühlen, um der aktuellen Tätigkeit Platz zu schaffen.¹¹¹

Kontakte mit den Verwalteten

Was bedeuteten die Anwesenheit und die Tätigkeit der Bezirksbehörden für die Menschen, die in ihren Sprengeln lebten? Unmittelbare Schilderungen ihrer Eindrücke

107 Walter GOLDINGER, *Organisationsformen des Schriftguts in der österreichischen Verwaltung* = Veröffentlichungen der Archivschule Marburg, Institut für Archivwissenschaft 8 (Marburg 1971) 8–10; Michael HOCHEDLINGER, *Aktenkunde. Urkunden- und Aktenlehre der Neuzeit* = Historische Hilfswissenschaften (Wien, München 2009) 99–107.

108 Derartige Systeme waren den Verwaltungen des deutschsprachigen Raumes eigentümlich. Im Vergleich zu den Ordnungspraktiken anderer Staatsverwaltungen derselben Zeit wirken sie besonders leistungsfähig: MILLER, *Evolution*, 43 f., 62 f.; vgl. JOYCE, *State of Freedom*, 176–179.

109 Zur Verwaltung als Informationstechnologie vor der elektronischen Datenverarbeitung vgl. Jonathan AGAR, *The Government Machine. A Revolutionary History of the Computer* = History of Computing (Cambridge [Massachusetts], London 2003) 45–142.

110 Anja HORSTMANN u. Vanina KOPP, *Archiv – Macht – Wissen. Organisation und Konstruktion von Wissen und Wirklichkeiten in Archiven*. In: Anja HORSTMANN u. Vanina KOPP (Hrsg.), *Archiv – Macht – Wissen. Organisation und Konstruktion von Wissen und Wirklichkeiten in Archiven* (Frankfurt am Main, New York 2010) 9–22, hier 13–16.

111 DEAK, *Forging a Multinational State*, 7, 213 f.

sind kaum zu finden, aber einige Beobachtungen sind möglich. Ausgegangen werden kann von Bachs Vorgaben:

*Seine [des Beamten] Thätigkeit soll sich nicht bloß in dem begrenzten Raum des Amtes und auf den läßmenden Weg der Akten und schriftlichen Verhandlung bewegen; es rufen ihn vielmehr seine neuen Pflichten unmittelbar in die Strömung des Lebens, in den Verkehr mit bürgerlicher und politischer Thätigkeit, [um] auf diesem Felde anregend, belebrend, leitend auf die selbstständigen Gemeinden zu wirken, [...] mit dem Volke und in dessen Vertrauen zu leben und bei ihm das gerechtfertigte Übergewicht der Einsicht, Bildung und Unbescholtenheit zu gewinnen und geltend zu machen.*¹¹²

Die Beziehung zu den Verwalteten sollte also intensiver und vertrauensvoller werden; nicht gemeint war sichtlich ein Dialog unter Gleichgestellten, eher eine fürsorgliche, gleichsam väterliche Belehrung und Anleitung. Asymmetrie und Autorität blieben Determinanten dieses Idealbilds, auch wenn sie in humane Umgangsformen zu kleiden waren.

Kontakte zwischen Individuen und Ämtern konnten grundsätzlich entweder schriftlich durch Korrespondenz oder persönlich stattfinden, indem die Verwalteten das Amt aufsuchten oder die Beamten den Bezirk bereisten. Die letzte Möglichkeit war gewiss die seltenste, kam aber doch regelmäßig vor. Alle waren mit Kosten verbunden, die von den Verwalteten teilweise oder ganz zu übernehmen waren. Behördliche Korrespondenz war portofrei, Schreiben von Privatpersonen an Behörden nicht; schriftliche Eingaben waren meist gebührenpflichtig, wozu Stempelpapier, später Stempelmarken zu erwerben waren.¹¹³ Die Wege zum Amtssitz waren nicht nur oft weit und kostspielig, sondern es konnten große Hindernisse und sogar Gefahren drohen: In den 1850ern waren viele Nebenstraßen bei Schlechtwetter kaum passierbar, und Straßenraub war nicht ausgeschlossen.¹¹⁴

Der Kontakt konnte vom Amt initiiert werden, indem eine Zuschrift oder eine Ladung zum Erscheinen zugestellt wurde. Wer sich verweigerte, hatte mit Sanktionen zu rechnen. In vielen Belangen war es aber auch möglich bzw. wurde erwartet, dass eine Privatperson an die Behörde herantrat, um eine Genehmigung einzuholen oder eine Unterstützung zu erbitten. Fanden sich die „Parteien“ auf dem Amt ein, so konnten sie nicht damit rechnen, sofort an die Reihe zu kommen. Im günstigen Fall gab es Warteräume; in Retz hingegen mussten 1853 die Wartenden *bei jeder Witterung im Hofe im Freien* ausharren.¹¹⁵ In der Amtsstube standen sie in der Regel

¹¹² Zit. nach WALTER, Zentralverwaltung 3/2, 106 f.

¹¹³ HOCHEDLINGER, Aktenkunde, 121 f.

¹¹⁴ NÖLA, NÖ Reg, POC-Akten, Kt. 34, Fasz. 3, Nr. 164, Petition der Gemeinde Dürnkrot, 18. Februar 1852.

¹¹⁵ NÖLA, NÖ Reg, POC-Akten, Kt. 38, Fasz. Retz, Zl. 1324, 13. März 1853.

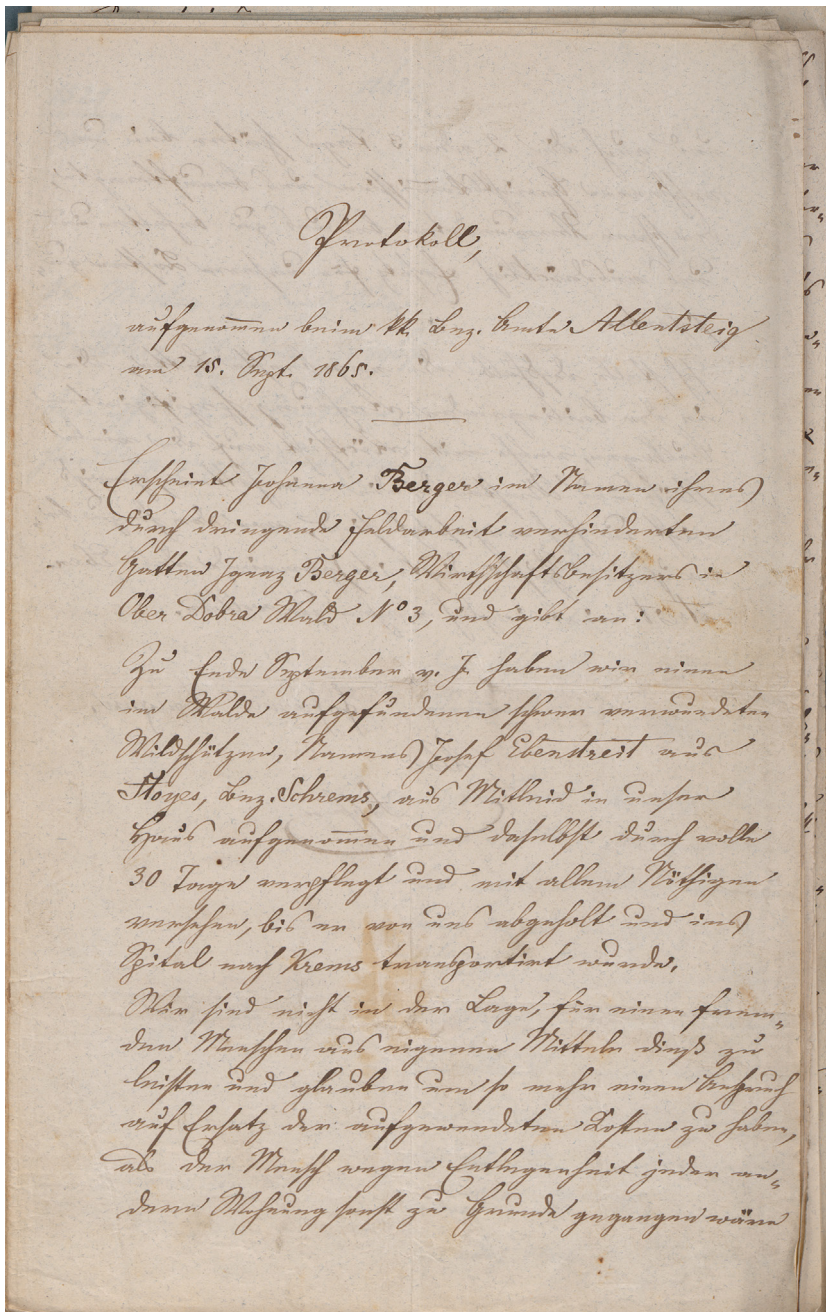


Abbildung 4: Protokoll mit Johanna Berger, aufgenommen auf dem Bezirksamt Allentsteig, 15. September 1865, Niederösterreichisches Landesarchiv, Bezirksamtsarchivalien, Kt. 1.

Das Amtsdeutsch der Akten unterschied sich stark von der Alltagssprache.¹¹⁸ Was Verwaltete vorzubringen hatten, musste in diese „Sprache der Verwaltung“¹¹⁹ übertragen werden, um der Bearbeitung zugänglich zu werden. Wenige waren dazu selbst in der Lage. Zwar gab es Handbücher und Anleitungen für den Umgang mit den Behörden,¹²⁰ aber ihr Gebrauch blieb relativ Vermögenden und Gebildeten vorbehalten. Die meisten Menschen mussten, wenn sie eine schriftliche Eingabe einbringen hatten, die Hilfe von Fachleuten in Anspruch nehmen (siehe Abbildung 3). Das mochten Notare oder Advokaten sein, Geistliche oder kommunale Amtsträger. Neben diesen operierten semilegal die sogenannten Winkelschreiber, teils selbst ehemalige Beamte. Meist waren solche Dienste kostenpflichtig. Was auf dem Amt mündlich geäußert wurde, nahmen die Beamten zu Protokoll, dabei umformend und auswählend, was ihnen rechtlich und sachlich bedeutsam schien. Die Stimmen der Verwalteten finden sich also in den Akten nur in transformierter Gestalt wieder, in die stets die Perspektive der Schreibenden eingelassen ist.

Während die Beamten nur Männer waren, wurden natürlich auch Frauen verwaltet, registriert, vorgeladen, einvernommen, positiv oder abschlägig beschieden und bestraft. Selbstinitiierte Kontakte mit Behörden nahmen hingegen überwiegend Männer wahr, Frauen wurden oft von männlichen Angehörigen vertreten. Wandte sich eine Frau doch selbst an das Amt, findet sich häufig eine nahezu entschuldigende Begründung dafür: So bei Johanna Berger aus Ober-Dobrowald, die *im Namen ihres durch dringende Feldarbeit verbinderten Gatten* 1865 auf das Bezirksamt Allentsteig kam (siehe Abbildung 4).¹²¹ Der Raum der Verwaltung war nicht nur hinter der Schranke ein Männer-Raum, sondern grundsätzlich auch davor.

Ausblick: Bezirkshauptmannschaften im beginnenden 20. Jahrhundert

Zum Schluss setze ich zu einem Sprung an, der mehrere Jahrzehnte überbrückt: jene, die in John Deaks Geschichte des österreichischen Staatsausbaus „Jahre des

118 Peter BECKER, „Das größte Problem ist die Hauptwortsucht“. Zur Geschichte der Verwaltungssprache und ihrer Reformen, 1750–2000. In: BECKER, Sprachvollzug, 219–244; Klaus MARGREITER, Die gute Schreibart in Geschäften. Normen und Praxis der Verwaltungssprache ca. 1750–1850. In: BRAKENSIEK, BREDOW u. NÄTHER, Herrschaft und Verwaltung, 137–162.

119 Lutz RAPHAEL, „Die Sprache der Verwaltung“. Politische Kommunikation zwischen Verwaltern und Landgemeinden zwischen Maas und Rhein (1814–1880). In: Norbert FRANZ, Bernd-Stefan GREWE u. Michael KNAUFF (Hrsg.), Landgemeinden im Übergang zum modernen Staat. Vergleichende Mikrostudien im linksrheinischen Raum = Trierer Historische Forschungen 36 (Mainz 1999) 183–205.

120 DEAK, Forging a Multinational State, 129 f.; vgl. Anette SCHLIMM, Vom unwilligen, unfähigen Schulzen zum kompetenten Bürgermeister? Verhaltenslehren und Lernprozesse im ländlichen Raum des 19. Jahrhunderts. In: Administory. Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte 2 (2017) 207–229, hier 217 f.

121 NÖLA, BAA, Kt. 1, BA Allentsteig 1865, Zl. 1837, 15. September 1865.

Verfahrens“ heißen. In ihnen konnte sich das 1867/68 geschaffene konstitutionelle System etablieren, Gewohnheiten bildeten sich aus und Routinen verfestigten sich, es kamen aber auch neue Probleme und Konflikte zum Vorschein.¹²² Ein kurzer Blick auf die Anfangsjahre des 20. Jahrhunderts soll einige Veränderungen, aber auch Kontinuitäten aufzeigen.

Zunächst eine Zahl: Im Jahr 1907 bearbeitete die Bezirkshauptmannschaft Zwettl insgesamt 24.979 Geschäftseingänge.¹²³ 1853 waren es noch 8.660 gewesen¹²⁴ – bei erheblich größerer Fläche und Einwohner*innenzahl des Bezirks.¹²⁵ Es wurde also sehr viel intensiver verwaltet als zuvor. Darin spiegelt sich eine stetige Ausweitung der Staatstätigkeit, verbunden mit einer Verschiebung ihrer Ausrichtung: Der Wandel vom fiskal-militärischen Staat, der den größten Teil seiner Ressourcen in die Streitkräfte investierte,¹²⁶ zum Leistungsstaat war im Gange. Über die Jahrzehnte hatte eine kaum überschaubare Reihe von Gesetzen den Behörden immer neue Kompetenzen zugewiesen, welche auf zunehmend umfassende Daseinsvorsorge durch die Regulierung und Mitgestaltung von immer mehr Lebensbereichen abzielten.¹²⁷ Der eine oder andere staatliche Zugriff war zwar auch durch Liberalisierungen weggefallen, wie der politische Ehekonsens¹²⁸ oder das Passwesen für Inlandsreisen,¹²⁹ die Zunahme insgesamt war aber dadurch kaum beeinträchtigt.

Die Zahl und die personelle Ausstattung der Behörden waren zwar gleichfalls gestiegen, ohne aber Schritt halten zu können.¹³⁰ Der Bezirkshauptmann in Zwettl verfügte 1908 über lediglich drei Kanzleioffizianten und bat dringend um die Einstellung eines vierten. *Die Zuteilung einer Kanzleigehilfin*, merkte er an, *dürfte aus dem Grunde nicht am Platze sein, weil eine eigene Kanzleiräumlichkeit für dieselbe derzeit absolut nicht vorhanden ist.*¹³¹ Frauen waren also im Staatsdienst inzwischen denkbar und fallweise präsent, wenn auch nur in untergeordneten Funktionen, nicht im Konzeptsdienst. Immer noch wirkten sie im Männer-Raum offenbar wie

122 DEAK, Forging a Multinational State, 175–214: „The Years of Procedure“.

123 NÖLA, BH Zwettl, Kt. 257, Präsidialakten 1908, Zl. 38, 23. Juni 1908.

124 NÖLA, BH Zwettl, Gruppe I, Buch 7–8: Exhibitenprotokoll 1853.

125 1899 waren die Gerichtsbezirke Weitra und Ottenschlag an die neuen politischen Bezirke Gmünd respektive Pöggstall gekommen.

126 BRANDT, Neoabsolutismus 2, 603–624, 1100 f.

127 Aufzählung der Gesetze bei HELBLING, Landesverwaltung, 220–228.

128 Elisabeth MANTL, Heirat als Privileg. Obrigkeitliche Heiratsbeschränkungen in Tirol und Vorarlberg 1820 bis 1920 = Sozial- und wirtschaftshistorische Studien 23 (Wien, München 1997) 161.

129 Hannelore BURGER, Paßwesen und Staatsbürgerschaft. In: Waltraud HEINDL, Edith SAURER, Hannelore BURGER u. Harald WENDELIN (Hrsg.), Grenze und Staat. Paßwesen, Staatsbürgerschaft, Heimatrecht und Fremden gesetzgebung in der österreichischen Monarchie 1750–1867 = Grenzenloses Österreich (Wien, Köln, Weimar 2000) 1–172.

130 DEAK, Forging a Multinational State, 209–212.

131 NÖLA, BH Zwettl, Kt. 257, Präsidialakten 1908, Zl. 38, 23. Juni 1908.

Fremdkörper.¹³² Die finanzielle und dienstrechtliche Situation der Bediensteten hatte sich um einiges gebessert, freilich nicht ohne hartnäckige Lobbyarbeit der inzwischen entstandenen Beamtenvereine.¹³³ Um 1900 hatte sich ein Regelpensionsalter von 60 Jahren durchgesetzt;¹³⁴ ein kodifiziertes, einklagbares Dienstrecht brachte erst die Dienstpragmatik von 1914.

Die alleinige Loyalität zu Kaiser und Staat und Objektivität gegenüber allen Gruppierungen in der Gesellschaft, immer schon eher Anspruch als Realität, hatten unter dem steigenden Einfluss politischer Parteien und dem Einsickern nationalistischer Selbstwahrnehmungen in die Reihen von Beamten*innen und sonstigen Staatsbediensteten merklich gelitten.¹³⁵ Dennoch zählte eine „gut österreichische Gesinnung“, also ein Patriotismus gegenüber dem Gesamtstaat, weiter zu den Idealen des Staatsdienstes.¹³⁶ In der paternalistisch-obrigkeitlichen Haltung zu den Verwalteten wirkte nach Einschätzung eines so kundigen wie kritischen Beobachters wie Josef Redlich der Geist der Bach-Jahre noch spürbar weiter,¹³⁷ obwohl sich im Rechtsschutz gegenüber dem Verwaltungshandeln seit 1867 einiges weiterentwickelt hatte.¹³⁸ Die Verkörperung des Staates und des Kaisers durch seine Beamten war in deren Auftreten immer noch bisweilen sichtbar: Die Uniformpflicht im Dienst wurde zwar nicht durchwegs eingehalten,¹³⁹ aber nicht wenige hatten sich in der Spätzeit Franz Josephs dessen markanter Barttracht angeglichen.¹⁴⁰

132 HEINDL, *Josephinische Mandarine*, 147–154; MEGNER, *Beamte*, 297–301; vgl. Sylvia HAHN, „Emsig, eifrig, verlässlich“. Frauen im Post- und Telegraphenwesen oder: die ersten Beamtinnen. In: *Beiträge zur historischen Sozialkunde* 25 (1995) 126–133.

133 MEGNER, *Beamte*, 108–142, 195–209.

134 Therese GARSTENAUER, *Beamte im Un/Ruhestand. Überlegungen zu österreichischen Staatsbediensteten*. In: *Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaften* 22/3 (2011) 81–111, hier 87; MEGNER, *Beamte*, 158.

135 HEINDL, *Josephinische Mandarine*, 90–131; MEGNER, *Beamte*, 209–213, 245–287; Marion WULLSCHLEGER, *Der nationale Blick. Die sprachliche und nationale Zusammensetzung der Staatsbeamtenschaft im Küstenland vor 1914*. In: Martin KLEČÁČKÝ (Hrsg.), *Úředník sluhou mnoha pánů? Nacionalizace a politizace veřejné správy ve střední Evropě 1848–1948* (Praha 2018) 68–97.

136 Marion WULLSCHLEGER, „Gut österreichische Gesinnung“. Imperiale Identitäten und Reichsbilder der letzten österreichischen Statthalter in Triest (1904–1918). In: Tim BUCHEN u. Malte ROLF (Hrsg.), *Eliten im Vielvölkerreich. Imperiale Biographien in Russland und Österreich-Ungarn (1850–1918) = Elitenwandel in der Moderne* 17 (Berlin, Boston 2015) 90–106.

137 HEINDL, *Josephinische Mandarine*, 59.

138 Friedrich LEHNE, *Rechtsschutz im öffentlichen Recht: Staatsgerichtshof, Reichsgericht, Verwaltungsgerichtshof*. In: WANDRUSZKA u. URBANITSCH, *Habsburgermonarchie* 2, 663–715.

139 MEGNER, *Beamte*, 241–245.

140 DEAK, *Forging a Multinational State*, 202; Waltraud HEINDL, *Was ist Reform? Überlegungen zum Verhältnis von Bürokratie, Staat und Gesellschaft in Österreich*. In: Helmut RUMPLER (Hrsg.), *Innere Staatsbildung und gesellschaftliche Modernisierung in Österreich und Deutschland 1867/71 bis 1914. Historikergespräch Österreich – Bundesrepublik Deutschland 1989* (Wien, München 1991) 166–175, hier 174; MEGNER, *Beamte*, 335 f.

Der Anblick von Akten aus dieser Zeit verrät, dass in die Amtsstuben neue Bürotechnologien eingezogen waren, besonders die Schreibmaschine: In Zwettl wurden 1908 alle Reinschriften maschinell ausgefertigt.¹⁴¹ Deutlich zugenommen hatte auch der Gebrauch von Vordrucken und Formularen¹⁴² sowie von Stempeln zur Standardisierung der Aktenvermerke.¹⁴³ Die alte Kanzlei- und Registraturordnung war mit der Zunahme der Geschäftstätigkeit an ihre Grenzen gestoßen; der innovative Statthalter Kielmansegg unterzog sie in diesen Jahren einer Reform zur Beschleunigung und Dezentralisierung.¹⁴⁴ Diese kann als Auftakt zu jenen fortdauernden Büroreformen gelten, die im Laufe des 20. Jahrhunderts Effizienz forcierten und langfristig auf Kosten der Nachvollziehbarkeit gingen¹⁴⁵ – und als Sinnbild einer Verwaltung, die in einer sich rasch entwickelnden Gesellschaft darum rang, ihr Ethos und ihre Ziele zu wahren und doch handlungsfähig zu bleiben.

Der Habsburgerstaat hatte mit seiner neuen Verwaltungsordnung nach 1848 zugleich einen großen Schritt unternommen, seine Herrschaft „in der Fläche“ zu intensivieren¹⁴⁶ und sie im Weber'schen Sinne bürokratisch, also rational, funktionsbezogen und von gesellschaftlichen Partikularinteressen isoliert zu organisieren.¹⁴⁷ Das neoabsolutistische Experiment, dadurch eine Konstitutionalisierung zu vermeiden, war zwar gescheitert, aber auf der Grundlage der damals geschaffenen Strukturen beruhte die Staatlichkeit bis zum Ende der Monarchie und darüber hinaus. Für die Menschen außerhalb der Ämter brachte dies durchaus zwiespältige Auswirkungen, die aber jedenfalls Erfahrungen und Lebenswelt prägen mussten. Staatliche Organe zeigten stärkere Präsenz, überwachten und regulierten viele Lebensbereiche in stetig zunehmender Dichte. Dem stand ein allmählich

141 NÖLA, BH Zwettl, Kt. 257, Präsidialakten 1908, Zl. 38, 23. Juni 1908; vgl. Delphine GARDEY, *Écrire, calculer, classer. Comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines (1800–1940)* = *Textes à l'appui – Série Anthropologie des sciences et des techniques* (Paris 2008) 84–111; HOCHEDLINGER, *Aktenkunde*, 126 f.

142 Peter BECKER, *Formulare als „Fließband“ der Verwaltung? Zur Rationalisierung und Standardisierung von Kommunikationsbeziehungen*. In: Peter COLLIN u. Klaus-Gert LUTTERBECK (Hrsg.), *Eine intelligente Maschine? Handlungsorientierungen moderner Verwaltung (19./20.Jh.)* = *Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen 12* (Baden-Baden 2009) 281–298.

143 HOCHEDLINGER, *Aktenkunde*, 90.

144 GOLDINGER, *Organisationsformen*, 15–17; HOCHEDLINGER, *Aktenkunde*, 111–115; Brigitte RIGELE, *Eine Reform – zwei Wege. Der Wiener Magistrat und die Kielmansegg'sche Kanzleiordnung*. In: Elisabeth LOINIG, Stefan EMINGER u. Andreas WEIGL (Hrsg.), *Wien und Niederösterreich – eine untrennbare Beziehung? Festschrift für Willibald Rosner zum 65. Geburtstag* = *StUF 70* (St. Pölten 2017) 125–137.

145 Holger BERWINKEL, *Zur Kanzleigeschichte des 20. Jahrhunderts – ein Versuch*. In: Holger BERWINKEL, Robert KRETZSCHMAR u. Karsten UHDE (Hrsg.), *Moderne Aktenkunde = Veröffentlichungen der Archivschule Marburg, Hochschule für Archivwissenschaft 64* (Marburg 2016) 29–50.

146 Jörg GANZENMÜLLER u. Tatjana TÖNSMEYER, *Einleitung: Vom Vorrücken des Staates in die Fläche. Ein europäisches Phänomen des langen 19. Jahrhunderts*. In: GANZENMÜLLER u. TÖNSMEYER, *Vom Vorrücken des Staates*, 7–31.

147 MANN, *Sources* 2, 444–446, 465–475.

wachsender Umfang staatlicher Fürsorge gegenüber. Hinzu kamen reale Möglichkeiten, Verwaltung selbstgesteuert zu nutzen und sogar mitzugestalten, denn selbst in ihren autoritärsten Phasen konnte und wollte die Verwaltung auf die vielfältige Mitwirkung der Staatsbürger*innen nicht verzichten.

Thomas Stockinger, Mag. Dr., MAS, Studium der Geschichte und Politikwissenschaft sowie Ausbildung in Geschichtsforschung und Archivwissenschaft am Institut für Österreichische Geschichtsforschung. Seit 2019 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Gottfried Wilhelm Leibniz Bibliothek Hannover, Abt. Leibniz-Archiv, bei der Edition des allgemeinen, politischen und historischen Briefwechsels von G. W. Leibniz. Forschungsschwerpunkte: Geschichte der Demokratisierung und der Wahlen im 19. Jahrhundert, Revolution von 1848, Geschichte der Geschichtsforschung und Geschichtsschreibung im 17. bis 20. Jahrhundert.