

ERSTER TEIL: Die Entstehung der Bezirksverwaltung (1868–1920)

§ 4 Die Revolution 1848 und die verwaltungsrechtliche Ausgangslage

Die Revolution von 1848 beseitigte wesentliche Grundlagen der patrimonialen Herrschaft und machte eine staatliche Lokalverwaltung erforderlich. Nach mehreren organisatorischen Zwischenlösungen erhielt die politische Bezirksverwaltung mit der Dezemberverfassung 1867 und dem Gesetz vom 19. Mai 1868 ihre dauerhafte Grundlage.⁶

§ 5 RGBL. Nr. 44/1868: Die Geburtsurkunde der Bezirkshauptmannschaft

Das Gesetz vom 19. Mai 1868 über die Einrichtung der politischen Verwaltungsbehörden, RGBL. Nr. 44/1868, bildet die zentrale Rechtsgrundlage der modernen Bezirkshauptmannschaften. Es ordnete die politische Verwaltung in den Ländern und schuf auf Bezirksebene monokratisch geleitete Behörden; die konkrete Sprengeinteilung erfolgte durch Ausführungsregelungen.⁷

Wielinger führt die Reform maßgeblich auf Innenminister Carl Giskra zurück und verweist auf das preußische Landkreismodell. Der strukturelle Unterschied war erheblich: Der preußische Landkreis verband staatlichen Verwaltungssprengel und kommunale Selbstverwaltung, während die österreichische Bezirkshauptmannschaft als staatliche Verwaltungsbehörde ausgestaltet wurde.⁸

⁶ Wielinger, 125 Jahre Bezirkshauptmannschaften (1993) 65–68.

⁷ RGBL. Nr. 44/1868; Wielinger, 125 Jahre Bezirkshauptmannschaften (1993) 65–67.

⁸ Wielinger, 125 Jahre Bezirkshauptmannschaften (1993) 65–67.

Mit dem monokratischen Modell werden in der historischen und organisationsrechtlichen Diskussion vor allem Einheitlichkeit, professionelle Fachverwaltung und eindeutige Verantwortungszuordnung verbunden. Diese Gesichtspunkte sind funktionale Rechtfertigungen; sie dürfen nicht ohne Weiteres als vollständig dokumentierte Motive jedes einzelnen Gesetzgebungsschrittes behandelt werden.⁹

§ 6 Das monokratische Modell im Staatsrecht der Monarchie

Die Bezirksverwaltung der Monarchie war hierarchisch organisiert und nicht durch unmittelbare Wahl legitimiert. Ihre Legitimation beruhte auf staatlicher Ernennung, Gesetzesbindung und administrativer Unterordnung. Die spätere demokratische Legitimationsdebatte knüpfte gerade an der Frage an, ob eine parlamentarisch verantwortete Weisungsverwaltung oder gewählte regionale Organe das angemessenere Modell bilden.¹⁰

Die Bezirkshauptmannschaft erwies sich über den Zusammenbruch der Monarchie hinaus als funktionsfähig. Wielinger sieht in ihrer Bewährung während der Krisenjahre 1918 bis 1920 und in den wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Nachkriegszeit wesentliche Gründe dafür, dass die geplante Neuordnung zunächst unterblieb.¹¹

⁹ Analytische Zusammenfassung des Autors auf Grundlage der bei Wielinger dargestellten historischen Organisationsargumente.

¹⁰ Wielinger, 125 Jahre Bezirkshauptmannschaften (1993) 68–70.

¹¹ Wielinger, 125 Jahre Bezirkshauptmannschaften (1993) 68–69.

ZWEITER TEIL: Die Gebietsgemeindekonzeption des B-VG (1920–1974)

§ 7 Die Selbstverwaltungsarchitektur der Stammfassung

1920

Das B-VG 1920 stellte die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern in den Art. 115 bis 120 unter ein weitreichendes Selbstverwaltungskonzept. Art. 115 erklärte, die allgemeine staatliche Verwaltung in den Ländern werde nach dem Grundsatz der Selbstverwaltung eingerichtet. Die folgenden Artikel unterschieden Ortsgemeinden und Gebietsgemeinden und verbanden die Gebietsgemeinde mit der politischen Bezirksverwaltung.¹²

Die Bezirkshauptmannschaften wurden durch § 8 des Übergangsgesetzes 1920 weitergeführt, bis die nach Art. 120 vorgesehenen organisationsrechtlichen Regelungen erlassen würden. In der Literatur wird diese Konstruktion häufig als Provisorium bezeichnet. Daraus folgt jedoch weder eine Befristung der Behörde noch die Verfassungswidrigkeit ihres späteren Fortbestands.¹³

Der Verfassungsgerichtshof stellte 1931 klar, dass die damaligen Art. 115 ff. vor Erlassung der in Art. 120 Abs. 1 vorgesehenen Bundesverfassungsgesetze und der landesrechtlichen Ausführungsvorschriften nur programmatische Bedeutung hatten. Die bestehende Verwaltungsorganisation blieb daher anwendbar. Die einschlägige Entscheidung ist VfGH B 42/30, VfSlg. 1385/1931.¹⁴

¹² B-VG, BGBl. Nr. 1/1920, Art. 115–120; 639 BlgNR IX. GP, Erläuterungen zu Art. 120.

¹³ Übergangsgesetz 1920, BGBl. Nr. 2/1920, § 8; Wielinger, 125 Jahre Bezirkshauptmannschaften (1993) 69.

¹⁴ VfGH B 42/30, VfSlg. 1385/1931.

BUNDES-VERFASSUNGSGESETZ

1920

Artikel 120

Stammfassung des Bundes-Verfassungsgesetzes

(1) Die Festsetzung der weiteren Grundsätze für die Organisation der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern nach den Artikeln 115 bis 119 ist Sache der Bundesverfassungsgesetzgebung; die Ausführung liegt den Landesgesetzgebungen ob.

(2) Welche Verwaltungsgeschäfte sachlich und instanzenmäßig den Vertretungen und Verwaltungsausschüssen sowie den Ämtern zukommen, bestimmen die Bundesgesetzgebung und die Landesgesetzgebungen innerhalb ihrer verfassungsmäßigen Zuständigkeit.

(3) Hiebei ist jedoch den Ortsgemeinden ein Wirkungsbereich in erster Instanz in folgenden Angelegenheiten gewährleistet:

1. Obsorge für die Sicherheit der Person und des Eigentums (örtliche Sicherheitspolizei);
2. Hilfs- und Rettungswesen;
3. Sorge für die Erhaltung der Straßen, Wege, Plätze und Brücken der Gemeinde;
4. örtliche Straßenpolizei;
5. Flurschutz und Flurpolizei;
6. Markt- und Lebensmittelpolizei;
7. Gesundheitspolizei;
8. Bau- und Feuerpolizei.

Fundstelle: BGBl. Nr. 1/1920, Art. 120; Inkrafttreten am 10. November 1920.

Die Stammfassung regelte nicht nur die künftige Verwaltungsorganisation, sondern gewährleistete den Ortsgemeinden ausdrücklich einen erstinstanzlichen Wirkungsbereich.

Typografische Reproduktion nach amtlicher Quelle. Kein Originalscan.

Abbildung 1: Art. 120 B-VG in der Stammfassung des Bundes-Verfassungsgesetzes vom 1. Oktober 1920. Quelle: BGBl. Nr. 1/1920, Art. 120. Typografische Reproduktion nach der amtlichen Kundmachung.

§ 8 Das Gebietsgemeindemodell und sein Aufschub

Das Verfassungsprogramm von 1920 zielte nicht bloß auf die Wahl eines Bezirkshauptmanns. Es sah eine territoriale Selbstverwaltungsebene vor, in der Gebietsgemeinden zugleich Verwaltungssprengel und Selbstverwaltungskörper bilden sollten. Nach den Materialien zur Novelle 1962 sollte davon vor allem die politische Bezirksverwaltung erfasst werden; die konkrete Organstruktur hätte erst durch weitere Bundesverfassungs- und Landesgesetze festgelegt werden müssen.¹⁵

Die Umsetzung blieb aus. Als Gründe nennt die Literatur die wirtschaftliche und administrative Lage nach 1918, die bewährte Funktionsfähigkeit der Bezirkshauptmannschaften und grundsätzliche Einwände gegen gewählte Verwaltungsträger. Die historische Erklärung ist damit mehrdimensional; sie lässt sich nicht auf ein einzelnes politisches Versäumnis reduzieren.¹⁶

§ 9 Die Zäsur 1962 und die Ergänzung 1974

Die Gemeindeverfassungsnovelle 1962 ersetzte die Art. 115 bis 120 vollständig. Das Ortsgemeinderecht wurde unmittelbar und dauerhaft geregelt; die Gebietsgemeindefrage blieb in einem neuen Art. 120 als bundesverfassungsgesetzlicher Organisationsvorbehalt bestehen. Der damalige Wortlaut enthielt nur den heutigen ersten Satz, noch ohne die Regelung zum Dienst- und Personalvertretungsrecht.¹⁷

¹⁵ B-VG, BGBl. Nr. 1/1920, Art. 116–120; 639 BlgNR IX. GP, Erläuterungen zu Art. 120.

¹⁶ Wielinger, 125 Jahre Bezirkshauptmannschaften (1993) 69–70; Demmelbauer/Pesendorfer, Demokratisierung der Bezirksverwaltung (1980).

¹⁷ BGBl. Nr. 205/1962, § 2, Art. 120; 639 BlgNR IX. GP, Erläuterungen zu Art. 120.

BUNDES-VERFASSUNGSGESETZ

1962

Artikel 120

Neufassung durch die Gemeindeverfassungsnovelle

Die Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu
Gebietsgemeinden, deren Einrichtung nach dem
Muster der Selbstverwaltung und die Festsetzung
der weiteren Grundsätze für die Organisation der
allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern
ist Sache der Bundesverfassungsgesetzgebung; die
Ausführung obliegt den Landesgesetzgebungen.

Fundstelle: BGBl. Nr. 205/1962, § 2; Inkrafttreten am 21. Juli 1962.

1962 wurde Art. 120 vollständig neu gefasst. Erst hier entstand der Kern des heutigen Wortlauts.

Typografische Reproduktion nach amtlicher Quelle. Kein Originalscan.

Abbildung 2: Art. 120 B-VG in der durch die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1962 neu gefassten Fassung. Quelle: BGBl. Nr. 205/1962, § 2. Typografische Reproduktion nach der amtlichen Kundmachung.

Art. I Z 35 der B-VG-Novelle 1974 fügte dem Art. 120 den zweiten Satz hinzu. Nach Art. XIV Abs. 1 der Novelle trat die Neuregelung am 1. Jänner 1975 in Kraft. Seit diesem Zeitpunkt gilt der heutige, nicht in Absätze gegliederte Wortlaut.¹⁸

§ 10 Die Erste Republik und der Beamtenwiderstand gegen die Reform

Wielinger dokumentiert für die Zwischenkriegszeit erheblichen Widerstand von Verwaltungsbeamten gegen eine Führung der regionalen Verwaltung durch gewählte Amtsträger. Als Gegenargumente wurden insbesondere fehlende Fachkenntnis, parteipolitischer Einfluss und Gefahren für Gesetzestreue und Unparteilichkeit angeführt. Diese Position war Teil einer breiteren verfassungspolitischen Kontroverse.¹⁹

Die organisatorische Zuordnung der Bezirkshauptmannschaften zu den Ländern und der dienstrechtliche Status eines Teils ihres Personals entwickelten sich dabei nicht deckungsgleich. Die Übergangsnovelle BGBl. Nr. 368/1925 und die zeitgenössische Debatte zeigen, wie eng Organisations-, Dienst- und Föderalismusfragen miteinander verflochten waren. Pauschale parteipolitische Zuschreibungen sind ohne Einzelauswertung der Quellen nicht tragfähig.²⁰

§ 11 Die Phase 1945–1974: Wiedererrichtung und Reformdebatte

Das Behörden-Überleitungsgesetz 1945 stellte nach dem Ende der nationalsozialistischen Verwaltungsordnung die österreichischen Behördenstrukturen wieder her und übertrug die Aufgaben der Landräte auf die Bezirkshauptmannschaften. Eine Umsetzung des Gebietsgemeindemodells erfolgte auch in der Zweiten Republik nicht.²¹

¹⁸ BGBl. Nr. 444/1974, Art. I Z 35 und Art. XIV Abs. 1; RIS, Art. 120 B-VG, Fassungsverlauf.

¹⁹ Wielinger, 125 Jahre Bezirkshauptmannschaften (1993) 69–70.

²⁰ BGBl. Nr. 368/1925; Wielinger, 125 Jahre Bezirkshauptmannschaften (1993) 70–71.

²¹ Behörden-Überleitungsgesetz, StGBL. Nr. 94/1945; Wielinger, 125 Jahre Bezirkshauptmannschaften (1993) 71–72.

Die Arbeiten von Miehsler, Demmelbauer und Pesendorfer sowie Wielinger belegen, dass die Demokratisierungsfrage dennoch fortbestand. Die Gemeindeverfassungsnovelle 1962 entschied sich bewusst dafür, die Ortsgemeinden neu zu ordnen und die Gebietsgemeinden als gesondert zu lösende Frage in Art. 120 zu belassen.²²

²² Miehsler, Demokratisierung der Bezirksverwaltung in Österreich (1971); Demmelbauer/Pesendorfer, Demokratisierung der Bezirksverwaltung (1980); Wielinger, 125 Jahre Bezirkshauptmannschaften (1993) 71–72; 639 BlgNR IX. GP, Erläuterungen zu Art. 120.

DRITTER TEIL: Die Neufassung 1974 und der heutige Art. 120 B-VG

§ 12 Der Regelungsgehalt der B-VG-Novelle 1974

Die B-VG-Novelle 1974 brachte den seit 1. Jänner 1975 geltenden Wortlaut des Art. 120. Der erste Satz reserviert die Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu Gebietsgemeinden, deren Einrichtung nach dem Muster der Selbstverwaltung und weitere Organisationsgrundsätze der Bundesverfassungsgesetzgebung; die Ausführung obliegt der Landesgesetzgebung. Der zweite Satz weist auch die Zuständigkeitsregelung für Dienstrecht und Personalvertretungsrecht der Bediensteten der Gebietsgemeinden der Bundesverfassungsgesetzgebung zu.²³

²³

BGBI. Nr. 444/1974, Art. I Z 35 und Art. XIV Abs. 1.

BUNDES-VERFASSUNGSGESETZ

1974

Artikel 120

Neufassung der Bestimmung, wirksam ab 1. Jänner 1975

Die Zusammenfassung von Ortsgemeinden zu
Gebietsgemeinden, deren Einrichtung nach dem
Muster der Selbstverwaltung sowie die Festsetzung
weiterer Grundsätze für die Organisation der
allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern
ist Sache der Bundesverfassungsgesetzgebung; die
Ausführung obliegt der Landesgesetzgebung.

Die Regelung der Zuständigkeit in Angelegenheiten
des Dienstrechtes und des
Personalvertretungsrechtes der Bediensteten der
Gebietsgemeinden ist Sache der
Bundesverfassungsgesetzgebung.

Fundstelle: BGBl. Nr. 444/1974, Art. I Z 35; Inkrafttreten am 1. Jänner 1975.

1974 erhielt Art. 120 den bis heute maßgeblichen zweiten Satz zum Dienstrecht und Personalvertretungsrecht der
Bediensteten künftiger Gebietsgemeinden.

Typografische Reproduktion nach amtlicher Quelle. Kein Originalscan.

Abbildung 3: Art. 120 B-VG in der durch die Bundes-Verfassungsgesetznovelle 1974 neu gefassten Fassung. Quelle: BGBl. Nr. 444/1974, Art. I Z 35, in Kraft seit 1. Jänner 1975. Typografische Reproduktion nach der amtlichen Kundmachung.