

Mitteilungen

des

Oberösterreichischen Landesarchivs

13. Band

Linz 1981

INHALTSVERZEICHNIS

Aufsätze

Die Gründung des Kollegiatstiftes Mattighofen Von Walter Brugger	5
Die Anfänge der Zisterze Wilhering Von Alois Zauner	107
Umfang und Bedeutung historisch-geographischer Werke in oberösterreichischen Adelsbibliotheken des 17. Jahrhunderts Von Alfred Kohler	221
Aristokratie, Aufklärung und Architektur. Fürst Georg Adam Starhemberg und die Neugestaltung des Schlosses Eferding durch Andreas Zach Von Georg Heilingsetzer	249
Zur Geschichte der autonomen Landesverwaltung in den zisleithanischen Ländern der Habsburgermonarchie Von Gerhard Putschögl	289

Miszelle

Zur Datierung des gefälschten Schaunberger Reichslehenbriefes von 1331 Von Gerhart Marckhgott	343
---	-----

Rezensionen

Lexikon des Mittelalters, Band 1 (S. Haider)	349
Biographisches Lexikon zur Geschichte der böhmischen Länder, Band I (Lieferung 5–7) (H. Slapnicka)	350
Ortslexikon der böhmischen Länder (Lieferung 1–3) (H. Slapnicka)	351
Maria Mairoid, Die datierten Handschriften der Universitätsbibliothek Graz (K. Holter)	351
Friedrich Beck — Manfred Unger, „... mit Brief und Siegel“ (G. Heilingsetzer)	353
Lexikon Archivwesen der DDR (A. Zauner)	354
XX. Bericht der historischen Landeskommision für Steiermark (A. Zauner)	354
Alfred Hoffmann, Studien und Essays, Band 1 (R. Kropf)	355
Bildung, Politik und Gesellschaft (G. Heilingsetzer)	357
Öffentliche Meinung in der Geschichte Österreichs (H. Slapnicka)	358
Wilhelm Brauneder — Friedrich Lachmayr, Österreichische Verfassungsgeschichte (G. Heilingsetzer)	359
Die Städte Niederösterreichs, 2. Teil: H–P (F. Mayrhofer)	359

Herwig Wolfram, <i>Conversio Bagoariorum et Carantanorum</i> (S. Haider)	361
Das babenbergische Österreich (976–1246) (S. Haider)	362
Folia diplomatica Tomus II (S. Haider)	363
Die mittelalterlichen Urbare des Benediktinerstiftes Seitenstetten 1292/98 und 1386/98 (A. Zauner)	364
Rudolf Zinnhobler, <i>Die Passauer Bistumsmatrikeln</i>	
Rudolf Zinnhobler, <i>Beiträge zur Geschichte des Bistums Linz</i> (O. Hageneder)	365
750 Jahre St.-Katharinen-Spital Regensburg (S. Haider)	368
Die bischöflichen Wahlkapitulationen im Erzstift Salzburg 1514–1688 (S. Haider)	368
Rudolf Büttner, <i>Burgen und Schlösser in Niederösterreich</i> (II/4) (K. Rumppler)	369
Georg Mutschlechner – Rudolf Palme, <i>Das Messingwerk in Pflach bei Reutte</i> (R. Kropf)	369
Brigitte Holl, <i>Hofkammerpräsident Gundaker Thomas Graf Starhemberg</i> (G. Heilingsetzer)	370
Hans Hollerweger, <i>Die Reform des Gottesdienstes zur Zeit des Josephinismus in Österreich</i> (G. Heilingsetzer)	370
Roman Sandgruber, <i>Österreichische Agrarstatistik 1750–1918</i> (R. Kropf)	371
Erzeugung, Verkehr und Handel in der Geschichte der Alpenländer (R. Kropf)	372
Birgit Bolognese-Leuchtenmüller, <i>Bevölkerungsentwicklung und Berufsstruktur, Gesundheits- und Fürsorgewesen in Österreich 1750–1918</i> (R. Kropf)	373
Österreich-Ungarn als Agrarstaat (R. Kropf)	374
Ernst Bruckmüller, <i>Landwirtschaftliche Organisationen und gesellschaftliche Modernisierung</i> (R. Kropf)	375
Lambert Grassmann, <i>Kröninger Hafnerei</i> (G. Wacha)	375
Friedrich Parsche, <i>Das Glasherrengeschlecht Preisler in Böhmen</i> (H. Slapnicka)	376
Ernst Hanisch, <i>Der kranke Mann an der Donau</i> (H. Slapnicka)	377
Harald Bachmann, <i>Joseph Maria Baernreither (1845–1925)</i> (H. Slapnicka)	378
Kurt Wimmer, <i>Liberalismus in Oberösterreich</i> (F. Mayrhofer)	379
Gavin Lewis, <i>Kirche und Partei im politischen Katholizismus</i> (H. Slapnicka)	380
Helmut Konrad, <i>Widerstand an Donau und Moldau</i> (H. Slapnicka)	380
Elisabeth Schulz, <i>Wilhelm Bauer</i> (G. Heilingsetzer)	381
Das Bistum Linz im Dritten Reich (A. Moser)	382
Gerhard Botz, <i>Wien vom „Anschluß“ zum Krieg</i> (H. Slapnicka)	383
Gerhard Botz, <i>Die Eingliederung Österreichs in das Deutsche Reich</i> (H. Slapnicka)	384
Österreicher im Exil 1934–1945 (H. Slapnicka)	384
Blockpunkt Linz. Altstadtterhaltung (F. Mayrhofer)	384
Dietmar Assmann, <i>Heiliger Florian, bitte für uns</i> (G. Dimt)	385
Christa Fürstenberg, <i>Oberösterreich entdecken</i> (I. Aichhorn)	386
Bohemia. Jahrbuch des Collegium Carolinum, Bd. 17 (H. Slapnicka)	386
Sammelreferat:	
Materialien zur Geschichte der Arbeiterbewegung (H. Slapnicka)	386
Laudatio auf Hans Sturmberger anlässlich der Verleihung des Publizistik-Preises des ÖÖ. Landesverlages 1981 Von Otto Wutzel	389
Verzeichnis der Mitarbeiter	397

ZUR GESCHICHTE DER AUTONOMEN LANDES- VERWALTUNG IN DEN ZISLEITHANISCHEN LÄNDERN DER HABSBURGERMONARCHIE*

Von Gerhard Putschögl

I. EINFÜHRUNG

Der dualistische Aufbau der Landesverwaltung, wie er 1861 in den zisleithanischen Ländern der Habsburgermonarchie seine bis zum Ende des alten Reiches charakteristische Form gefunden hatte, war gekennzeichnet durch das Nebeneinander von staatlichen und von sogenannten autonomen Behörden. Dieses System des Verwaltungsdualismus, das besonders in der Endzeit der Monarchie unter dem bekannten Schlagwort von der „Doppel- oder Zweigeleisigkeit der Verwaltung“ Gegenstand der Diskussion und zumeist auch einer mehr oder minder herben Kritik war und das erst in unserem Jahrhundert bereits unter der Herrschaft des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920 überwunden werden konnte (1925)¹, war jedoch keine Erfindung des 19. Jahrhunderts. Seine Wurzeln reichen vielmehr bis an die Wende des Mittelalters zurück; sie ruhen im landesfürstlich-ständischen Dualismus, wie er sich zu Beginn der Neuzeit in den einzelnen Ländern ausgeformt hatte. Im Grunde handelt es sich daher bei den 1861 installierten Landesvertretungen, wie noch im einzelnen zu zeigen sein wird, um die Umformung und die Fortsetzung ständischer Organisationsprinzipien, die man zwar an die geänderten gesellschaftlichen Verhältnisse anzupassen suchte, über deren Schatten man aber doch nicht springen konnte oder wollte. Und so hat denn auch einer der besten Kenner der österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte des 19. Jahrhunderts, Joseph Redlich, den 1861 durch die neuen Landesordnungen geschaffenen Landesausschuß im ganzen recht treffsicher, wenngleich stark

* Das Manuskript dieses Beitrages wurde im Herbst 1979 abgeschlossen.

¹ Vgl. Ludwig Adamovich, Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts (Rechts- und Staatswissenschaften 7), 5. Aufl., Bd. I, Wien 1954, S. 157 ff.

apparate der Landstände⁴, wobei aus dem Nebeneinander im Verlauf des 16. Jahrhunderts oft genug auch ein Gegeneinander geworden ist.

Solange sich Landesfürst und Stände die Waage hielten, mußte es offen bleiben, welche der beiden Seiten den Schritt zum Staat vollziehen würde. Nachdem jedoch der Landesherr 1620 im westlichen Teil des Reichs in der Auseinandersetzung mit den Ständen die Oberhand behalten hatte, waren die Weichen gestellt. Seither kam als integrierender Faktor nur mehr das Fürstentum in Betracht, das sich jetzt auf dem Weg zum Absolutismus befand. Der seiner Natur nach zentralistisch orientierte fürstliche Absolutismus drang in den einzelnen habsburgischen Ländern mit verschiedener Intensität vor. Wenn man von Böhmen und Mähren, wo Ferdinand II. durch die Vernewerten Landesordnungen von 1627 und 1628 die Ständemacht beseitigt hat, und vielleicht auch noch von Oberösterreich absieht, so war es doch eher eine Politik der kleinen Schritte, mit der das Fürstentum nach 1620 seine Stellung auszubauen begann. Vor allem hat man die Länder und ihre ständischen Institutionen allenthalben bestehen gelassen. Was sich in Österreich entwickelte, war daher ein „politischer Absolutismus“ des Landesfürstentums „bei institutionellem Dualismus“⁵.

Es war denn auch durchaus noch kein straff organisiertes „Staatswesen“, das Maria Theresia übernahm und das sie im Kampf um ihr Erbe verteidigen mußte. Umständlich gegliederte und großteils noch aus der Wende zur Neuzeit stammende Zentralstellen, in denen vielfach nach wie vor ständischer Einfluß dominierte, sowie ebensolche Mittelbehörden verwalteten die Länderkomplexe. In den Ländern aber gab es noch immer ständisch eingestellte Landeshauptmänner und neben ihnen die Behördenapparate der Landstände selbst, deren Mitglieder überdies die Lokalverwaltung fest in der Hand hielten. Aus den Erfahrungen, die sie bei ihrem Regierungsantritt gemacht hatte, gewann Maria Theresia nun die Überzeugung von der Notwendigkeit einer Strukturreform ihrer Erblande. Die 1749 nach der Behauptung im Erbfolgekrieg einsetzende „Theresianische Staatsreform“ war das Werk des Grafen Haugwitz, der den landesfürstlich-ständischen Dualismus als das Kernproblem der Monarchie erkannt hatte. Er reformierte die Zentral- und die Länderbehörden nach dem Vorbild der preußischen Verwaltung, die er im österreichischen Restschlesien kennengelernt hatte. Durch die Vereinigung der deutsch-österreichischen Erblande mit den Ländern der böhmischen Krone schuf Maria Theresia den österreichischen Staat, wie er im Grunde bis 1918 als Teilstaat der Habsburgermonarchie bestanden hat. Zugleich erhielt der neue Staat nunmehr durch die Kreisämter auch den Zugang zu den Untertanen.

⁴ Vgl. Gerhard Putschögl, Die landständische Behördenorganisation in Österreich ob der Enns vom Anfang des 16. bis zur Mitte des 18. Jahrhunderts. Ein Beitrag zur österreichischen Rechtsgeschichte (Forschungen zur Geschichte Oberösterreichs 14), Linz 1978.

⁵ Brauneder-Lachmayer, Verfassungsgeschichte, S. 62.

Maria Theresia baute den Staat über die Verwaltung auf und schaltete den ständischen Einfluß aus. In ihre Zeit fällt auch der Anlauf, für diesen Staat die Rechtseinheit herzustellen⁶. Sie klammerte jedoch Ungarn und die österreichischen Niederlande von ihrem Konzentrationswerk aus und ließ überdies in den westlichen Ländern die Form der alten Ständeverfassung im wesentlichen bestehen. Im neu erworbenen Galizien wurden 1775 sogar ein Landtag und ein ständischer Ausschuß nach dem Muster der anderen Länder eingeführt⁷. Joseph II. hat dann in beiderlei Hinsicht den Bogen überspannt. Er dehnte seine Reformen auf die Niederlande und auf Ungarn aus und wollte in den Ländern das Ständetum auch formell beseitigen, indem er unter anderem die ständischen Verwaltungsstellen verstaatlichte. Sein Ziel war der das ganze Reich umfassende Einheitsstaat, der anstelle der alten Einheiten nach geographischen Gesichtspunkten gegliedert sein sollte. Leopold II. mußte sodann zum Status quo von 1764/65 zurückkehren⁸. Ungarn, das sich beim Tod Josephs II. in Aufruhr befand, erhielt 1791 die feierliche Zusicherung, als ein „regnum liberum“ in Zukunft nur „*propriis legibus et consuetudinibus, non vero ad normam aliarum provinciarum*“ regiert zu werden⁹.

Unter Franz I. und seinem Nachfolger Ferdinand I. erstarrte der Staat. Die Regierung sah ihre oberste Aufgabe darin, die Untertanen vor dem revolutionären Geist, der aus Frankreich kam, abzuschirmen und die bestehende Ordnung aufrechtzuerhalten. Österreich wurde nach dem berühmten Wort Metternichs wohl verwaltet, aber nicht regiert. Man könnte das System des Vormärz kaum treffender charakterisieren, als es in dem Ratschlag geschehen ist, den Franz I. selbst seinem Sohn als Maxime hinterlassen hat: „Verrücke nichts an den Grundlagen des Staatsgebäudes; regiere und verändere nicht“!¹⁰

1804 erhielt dieses „Staatsgebäude“ einen eigenen Namen. Nachdem sich die Jahrhunderte zurückliegenden früheren Pläne einer Erhebung „Österreichs“ zu einem Königreich nicht hatten verwirklichen lassen¹¹, nahm Franz II. (I.) 1804 „den Titel und die Würde eines erblichen Kaisers von Österreich“ an¹². Das neue Kaisertum Österreich bedeutete jedoch in

⁶ Vgl. z. B. Hermann Conrad, *Deutsche Rechtsgeschichte*, Bd. II, Karlsruhe 1966, S. 391 ff.; Kurt Ebert, *Gesetzgebung und Rechtswissenschaft. Ein Beitrag zur Zeit des späten Naturrechts in Österreich*, ZRG. GA. 85 (1968), S. 104 ff.

⁷ Alphons Huber — Alphons Dopsch, *Österreichische Reichsgeschichte. Geschichte der Staatsbildung und des öffentlichen Rechts*, 2. Aufl., Prag—Wien—Leipzig 1901, S. 255.

⁸ Vgl. dazu auch Adam Wandruszka, *Leopold II.*, Bd. II, Wien—München 1965, S. 247 ff.

⁹ Edmund Bernatzik, *Die österreichischen Verfassungsgesetze mit Erläuterungen* (Studienausgabe österreichischer Gesetze III), 2. Aufl., Wien 1911, S. 36 ff.; Walter, *ÖVV.*, S. 149.

¹⁰ Walter, *ÖVV.*, S. 136.

¹¹ S. darüber Ursula Floßmann, *Regnum Austriae*, ZRG. GA. 89 (1972), S. 78 ff.

¹² Abdruck des Patents vom 11. August 1804 bei Bernatzik, *Verfassungsgesetze*, S. 49 ff.

erster Linie nur eine Rangerhöhung der Dynastie; es ließ ferner ausdrücklich die „bisherigen Titel, Verfassungen, Vorrechte und Verhältnisse“ aller seiner Teile, namentlich aber jene der Länder der ungarischen Stephanskronen unberührt. In Österreich blieben also die alten Länder bestehen, während etwa in Deutschland zur gleichen Zeit die Rheinbundstaaten aus ihren heterogenen Gebietsteilen zentralistisch regierte Einheitsstaaten schufen, Bayern unter dem Ministerium des Grafen Montgelas beispielsweise schon 1808 eine moderne Verfassung erhielt¹³ und in Preußen durch die Stein-Hardenbergsche Staatsreform die königlich preussischen Staaten zum preussischen Staat umgeformt wurden¹⁴.

Nach Artikel 13 der Deutschen Bundesakte von 1815 sollte „in allen Bundesstaaten eine landständische Verfassung stattfinden“. In den deutschen Bundesstaaten verlief die Verfassungsbewegung in zwei Wellen: Die süddeutschen Verfassungen schlossen sich an die französische Charte constitutionnelle von 1814 an, die mittel- und norddeutschen Verfassungen folgten der belgischen Konstitution von 1831¹⁵. Österreich wurde ebenso wie Preußen noch kein Verfassungsstaat. Die Kernfrage, die der Artikel 13 der Bundesakte aufgeworfen hatte — moderne Volksrepräsentation oder Vertretungskörper altständischer Art —, beantworteten die sogenannte Gentzsche Auslegung sowie der auf ihr basierende Artikel 57 der Wiener Schlußakte von 1820¹⁶ in letzterem Sinn¹⁷. Man hielt daher in Österreich an den überkommenen Ständeverfassungen der Länder fest. In jenen Ländern aber, in denen die Stände während der napoleonischen Kriege beseitigt worden waren, wurden sie als Gnadenakt des Monarchen wiederhergestellt oder ihre Restauration zumindest in Aussicht gestellt (Salzburg, Vorarlberg). So erhielten Tirol (1816), Galizien samt der damit

¹³ S. darüber Fritz Hartung, *Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, 8. Aufl., Stuttgart 1964, S. 191 ff.; Hans Hattenhauer, *Zwischen Hierarchie und Demokratie. Eine Einführung in die geistesgeschichtlichen Grundlagen des geltenden deutschen Rechts*, Karlsruhe 1971, S. 57 ff.; Ernst R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. I, Stuttgart 1957, S. 86 ff.; Robert Scheyhing, *Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit*, Köln—Berlin—Bonn—München 1968, S. 83 ff.

¹⁴ Lentze, *Föderalismus*, S. 10. Vgl. auch Hartung, *Verfassungsgeschichte*, S. 237 ff.; Walter Hubatsch, *Die Stein-Hardenbergschen Reformen (Erträge der Forschung 65)*, Darmstadt 1977; Huber, *Verfassungsgeschichte*, Bd. I, S. 118 ff.

¹⁵ Hartung, *Verfassungsgeschichte*, S. 197 ff.; Hattenhauer, *Hierarchie*, S. 90 ff.; Heinrich Hefter, *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen*, 2. Aufl., Stuttgart 1969, S. 114 ff., 160 ff.; Huber, *Verfassungsgeschichte*, Bd. I, S. 314 ff.; Scheyhing, *Verfassungsgeschichte*, S. 125 ff.

¹⁶ Er basierte auf dem „monarchischen Prinzip“: Die gesamte Staatsgewalt sollte im Staatsoberhaupt vereinigt bleiben und der Souverän nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden können.

¹⁷ S. dazu Huber, *Verfassungsgeschichte*, Bd. I, S. 640 ff.; Scheyhing, *Verfassungsgeschichte*, S. 118 ff.

vereinigten Bukowina (1817) und Krain (1818) durch kaiserliche Patente weitgehend übereinstimmende Verfassungen altständischer Prägung¹⁸. Und auch im lombardo-venezianischen Königreich wurden 1815 mit nur bescheidenen Kompetenzen ausgestattete Zentralkongregationen in Mailand und in Venedig eingerichtet¹⁹.

Es gab daher im Vormärz in den Ländern im allgemeinen²⁰ einen Landtag sowie ständische Verwaltungskollegien in der Art und Zusammensetzung, wie sie Maria Theresia konzidiert hatte und wie sie von Leopold II. restauriert worden waren²¹. Ihre Kompetenzen waren freilich recht spärlich geworden²². Sie wurden in der Regel vom Chef oder von einem Exponenten der staatlichen Mittelbehörde geleitet. Nur in Niederösterreich und in der Steiermark gab es im Landmarschall bzw. Landeshauptmann einen eigenen ständischen Präsidenten²³. Als staatliche Mittel- und Unterbehörden standen den landständischen Institutionen die für ein Land zuständigen Landesregierungen oder die die Ländergrenzen übergreifenden Gubernien sowie die Kreisämter gegenüber²⁴. Sie hielten die Stände im allgemeinen unter einer straffen Regierungskontrolle. Die Landstände, die keinen Rückhalt in der Bevölkerung hatten, waren im Vormärz nicht nur politisch bedeutungslos, sondern sie galten auch vielfach als anachronistisch gewordenes „ständisches Werkel“, als Repräsentanten privilegierter Korporationen, die ihr Status namentlich gegen Ende der Epoche oft auch selbst nicht mehr befriedigte²⁵.

¹⁸ Brauner-Lachmayer, Verfassungsgeschichte, S. 101 ff.; Hellbling, ÖVV., S. 337 ff.; Huber-Dopsch, Reichsgeschichte, S. 318 ff.; Karl Hugelmann, Die österreichischen Landtage im Jahre 1848, Teil I (Sonderabdruck aus AÖG. 111/1. Hälfte), Wien–Leipzig 1928, S. 3 ff.; Ludwig Spiegel, Länder: C. Autonomie und Selbstverwaltung in der Gegenwart. I. Landesordnungen (Geltendes Recht), in: Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechtes (hg. v. Ernst Mischler und Josef Ulbrich), 2. Aufl., Bd. III, Wien 1907, S. 395 ff.

¹⁹ Vgl. Hanns L. Mikoletzky, Österreich. Das entscheidende 19. Jahrhundert, Wien 1972, S. 266 f.

²⁰ Außer in Salzburg und Vorarlberg gab es auch in Görz und Gradiska, in Istrien, in Dalmatien und in der Militärgrenze keine ständische Organisation. In Görz und Gradiska, die früher eine ständische Verfassung gehabt hatten, wurde diese nach dem Wiedererwerb (1815) nicht restauriert.

²¹ In Tirol wurden durch die Verfassung von 1816 ein 52-köpfiger großer Ausschuß und eine viergliedrige „perennierende Aktivität“ eingeführt: Hellbling, ÖVV., S. 338; Huber-Dopsch, Reichsgeschichte, S. 319 f.

²² Vgl. Hellbling, ÖVV., S. 338; Hugelmann, Landtage, Teil I, S. 11.

²³ Vgl. Anton Mell, Grundriß der Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte des Landes Steiermark, Graz–Wien–Leipzig 1929, S. 639 ff.

²⁴ Brauner-Lachmayer, Verfassungsgeschichte, S. 100; Hellbling, ÖVV., S. 330 f.; Mell, Grundriß, S. 634 ff.

²⁵ Huber-Dopsch, Reichsgeschichte, S. 318 ff. Eine exemplarische Darstellung der vormärzlichen Verhältnisse bietet für Oberösterreich Hans Sturmbberger, Der Weg zum Verfassungsstaat. Die politische Entwicklung in Oberösterreich von 1792 bis 1861 (Österreich Archiv), Wien 1962.