

Dr.ⁱⁿ Therese Garstenauer

Lebensführung von österreichischen Staatsbediensteten (1918 – 1940)¹

Einleitung

Über Beamte² in der Habsburgermonarchie wurde literarisch und wissenschaftlich schon viel geschrieben, haben sie doch nicht nur die Verwaltung, sondern auch die Kultur dieses Staates geprägt. Ihr Schicksal nach

1918 wurde bisher aber nur wenig, und wenn, dann vor allem im Hinblick auf Spitzenbeamte erforscht. In diesem Projekt geht es um die Rolle der Staatsangestellten als vielfältige soziale und professionelle Gruppe in den sozialen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen vom Ende der Monarchie bis zur Eingliederung der ehemals österreichischen Verwaltung in die des Deutschen Reiches. Sie machten einen erheblichen Teil der österreichischen Gesellschaft der Zwischenkriegszeit aus - der Statistiker Arnold Madlé gab für die frühen 1920er Jahre an, dass Beamt*innen zuzüglich ihrer Angehörigen etwa ein Siebentel der österreichischen Bevölkerung ausmachten.³ Durch ihr spezielles Anstellungsverhältnis repräsentierten sie den Staat, der zugleich ihr Arbeitgeber war. Sie waren verpflichtet, Ihre Dienstplicht zu erfüllen und zudem im Dienst wie im Privatleben sich so zu verhalten, dass das Ansehen des Staates nicht beeinträchtigt werde. Dafür erhielten sie vom Staat ein angemessenes Einkommen für sich und ihre Angehörigen, eine lebenslange Anstellung sowie Anspruch auf eine Versorgung im Alter. Dieses Verhältnis kam in Zeiten von hoher Inflation, politischen Umbrüchen und Beamtenabbau zu Zwecken der Sanierung der Staatsfinanzen aus dem Gleichgewicht – und insofern ist die Zwischenkriegszeit eine besonders interessante Periode in der Geschichte der österreichischen öffentlich Bediensteten.

Verhalten.

§ 24.

Der Beamte hat in und außer Dienst das Standesansehn zu wahren, sich stets im Einklang mit den Anforderungen der Disziplin zu verhalten und alles zu vermeiden, was die Achtung und das Vertrauen, die seine Stellung erfordert, schmälern könnte.

Auch im Ruhestand ist der Beamte zu einer dem Standesansehn angemessenen Haltung verpflichtet.

¹ Das Forschungsprojekt wurde im Rahmen des Elise-Richter-Programms des FWF (V 539-G28) bewilligt und ist seit Jänner 2017 am Institut für Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Universität Wien angesiedelt.

² Im Text wird eine geschlechtergerechte Sprache verwendet. Wenn von der Habsburgermonarchie die Rede ist, kann man ohne weiteres von Beamten schreiben, da Frauen im öffentlichen Dienst vor 1919 in aller Regel nicht verbeamtet waren.

³ Arnold Madlé, Die Bezüge der öffentlichen Angestellten, in: Julius Bunzel (ed.), Geldentwertung und Stabilisierung in ihren Einflüssen auf die soziale Entwicklung in Österreich, München – Leipzig 1925, 131–136.

Forschungsfragen

Die zentralen Forschungsfragen sind: worin bestand in der Zwischenkriegszeit eine standesgemäße Lebensführung für öffentliche Bedienstete, und wie hat sich diese in der untersuchten Zeit in einer Weise verändert, die für das Standesbewusstsein der sozialen Gruppe, und damit für das allgemeine Vertrauen in staatliche Institutionen und die Demokratie abträglich war? Dies wird anhand des zentralen Konzepts der standesgemäßen Lebensführung untersucht, das einerseits aus Max Webers theoretischen Instrumentarium entlehnt ist,⁴ andererseits auch als zeitgenössischer Begriff in den Quellen auftaucht. Untergeordnete Forschungsfragen werden entlang von ausgewählten Konzepten der vergleichenden Verwaltungsforschung⁵ formuliert:

1) Geschichte:

Wie entwickelten sich die gesetzlichen Rahmenbedingungen des "Dienst- und Treueverhältnisses"?

Wie reagierten Beamt*innen auf etwaige Veränderungen?)

2) Repräsentativität

Wer wurde öffentlich Bedienstete*r?

Welche Zugangs- und Aufstiegsbeschränkungen gab es etwa für Frauen oder Personen, die aufgrund ihrer Konfession oder anderer Bestimmungen als jüdisch galten?

3) Reform

Welche Verwaltungsreformen und Innovationen fanden in der Periode statt?

Welche Auswirkungen hatte der massive Beamt*innenabbau auf die Staatsfinanzen und auf das Selbstverständnis der betroffenen öffentlich Bediensteten?

⁴ Einerseits aus Webers religionssoziologischen Studien, andererseits auch aus Untersuchungen zur gesellschaftlichen Schichtung, siehe *Max Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*, Tübingen ⁵1990, 245-363 sowie 535.

⁵ Siehe dazu *Frits M. van der Meer*, *Civil service systems in Western Europe: an introduction*, in: Frits M. van der Meer (ed.), *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham, Northampton ², 1–11 sowie *Bekke, Hans A. G. M./James L. Perry/Theo A. Toonen* (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington – Indianapolis 1996

4) Politisierung

Wie politisierten und organisierten sich die öffentlich Bediensteten?

Was waren ihre Anliegen, Kampfmittel, politischen Fraktionen?

5) Öffentliche Meinung

Wie sah die Öffentlichkeit die Beamt*innen?

Wie wurden öffentlich Bedienstete in der Presse und in der Belletristik dargestellt?

Wie sahen sie sich selbst?

Forschungsstand

Während öffentlich Bedienstete in der Habsburgermonarchie sehr eingehend erforscht wurden,⁶ fehlt bisher eine umfassende Studie zu dieser sozio-professionellen Gruppe in der Zeit zwischen den zwei Weltkriegen. Dies ist umso erstaunlicher, als diese Zeit von massiven wirtschaftlichen, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Umbrüchen geprägt war, die auch und insbesondere öffentlich Bedienstete betrafen. Gerade als die öffentlich Bediensteten nach langen Kämpfen dafür 1914 mit der Dienstpragmatik ein einigermaßen modernes Dienstrecht erlangt hatten, wurde diese Errungenschaft durch den Ersten Weltkrieg, die damit einhergehende Inflation und die Verwerfungen der Zwischenkriegszeit wieder stark in Frage gestellt. Dass öffentlich Bedienstete aufgrund wirtschaftlicher Interessen des Staates,⁷ aber auch aufgrund ihrer politischen Einstellung, ihres Geschlechts⁸ und im Nationalsozialismus aufgrund ihrer „Rasse“⁹ ihre Position verlieren konnten bedeutete einen

⁶ Siehe etwa die einschlägigen Monographien *Karl Megner*, Beamte. Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte des k.k. Beamtentums, Wien ²1986; *Waltraud Heindl*, Josephinische Mandarine. Bürokratie und Beamte in Österreich 1848 -1914, Wien – München 2013; *John Deak*, Forging a multinational state. State making in imperial Austria from the Enlightenment to the First World War, Stanford, California 2015.

⁷ Siehe dazu *Gertrude Enderle-Burcel*, Beamte in Not. Zur wirtschaftlichen Situation in der Zwischenkriegszeit, in: Peter Becker/et al. (eds.), Hofratsdämmerung. Verwaltung und ihr Personal in den Nachfolgestaaten der Habsburgermonarchie 1918 - 1920, Wien 2020, 19–30.

⁸ Frauen wurden, wie man den Durchführungsverordnungen von Abbaugesetzen der 1920er Jahre entnehmen kann, beim Stellenabbau eher als Männer zwangspensioniert, siehe dazu auch Beschwerden von zeitgenössischen Frauenvereinen, *Zentralverein der Bundesbeamtinnen im Verwaltungs- und Kanzleidiens*, Zur Feier des 25jährigen Bestehens. 1908 - 1933, Wien 1933. Die sogenannte Doppelverdienerverordnung von 1933 verfügte, dass Frauen im öffentlichen Dienst, die mit einem öffentlich Bediensteten verheiratet waren, ihren Dienst quittieren mussten, sofern der Ehemann ein bestimmtes Einkommensniveau überstieg, siehe *Neda Bei*, Austrofaschistische Geschlechterpolitik durch Recht: Die „Doppelverdienerverordnung“, in: Ilse Reiter-Zatloukal (ed.), Österreich 1933 - 1938. Interdisziplinäre Annäherungen an das Dollfuß- / Schuschnigg-Regime, Wien [u.a.] 2012, 197–206.

⁹ Siehe dazu *Alexander Mejstrik/et al.*, Berufsschädigungen in der nationalsozialistischen Neuordnung der Arbeit. Vom österreichischen Berufsleben 1934 zum völkischen Schaffen 1938-1940, Wien 2004, 301.

beträchtlichen Vertrauensverlust gegenüber dem Staat als Arbeitgeber und mithin auch dem Staat als solchem.

Bis vor etwa fünf Jahren lagen für die Zwischenkriegszeit vor allem Überblicksdarstellungen¹⁰ vereinzelt Studien zu spezifischen Aspekten¹¹ sowie Studien zu Spitzenbeamten¹² vor. Etwas besser wurde die Forschungslage mit dem Jubiläum der Republikgründung, als Publikationen erschienen, die auch Entwicklungen in den Nachfolgestaaten ins Auge fassten.¹³ Untersuchungen, die bisher vorliegen stellen öffentlich Bedienstete oft als Opfer der historischen Entwicklungen dar, denen wenig eigene *agency* zukommt. Das vorliegende Forschungsprojekt möchte dem entgegenwirken und öffentlich Bediensteten eine Stimme zukommen lassen, sei es durch die Darstellung des organisierten politischen Engagements von Beamt*innen, sei es durch die Verwendung von Quellen, in denen sie selbst zu Wort kommen.

Quellen

Die Forschungen beruhen auf intensiven Archivrecherchen und Quellenanalysen. Es wird auf ein breites Spektrum von Quellen zugegriffen: Vor allem geht es um personenbezogene Quellen, von Personalakten bis zu veröffentlichten und unveröffentlichten Autobiographien. Der wichtigste Quellentypus sind Disziplinarakten, zu denen hier etwas weiter ausgeholt werden soll: Jede soziale oder professionelle Gruppe hat Normen und Vorstellungen darüber, wie man in richtiger Weise Angehörige*r dieser Gruppe sein soll. Bei den öffentlich Bediensteten gab es aber einen spezifischen

¹⁰ *Walter Goldinger*, *Verwaltung und Bürokratie*, in: Erika Weinzierl/Kurt Skalnik (eds.), *Österreich: Die Zweite Republik*. Band 1, Wien 1972, 195–207; *Waltraud Heindl*, *Bürokratie und Beamte*, in: Emmerich Tálos/et al. (eds.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, Wien 1995, 90–104.

¹¹ *Herta Hafner*, *Der sozio-ökonomische Wandel der österreichischen Staatsangestellten 1914 – 1924*, Dissertation, Universität Wien, Wien 1990; *Eva-Maria Sedlak*, *Politische Sanktionen gegen öffentliche Bedienstete im österreichischen "Ständestaat"*, Dissertation, Universität Wien, Wien 2004; *Peter Melichar*, *Objekt der Begierden? Staatliche Verwaltung und Bürgertum in der Ersten Republik*, in: Gertrude Enderle-Burcel/Alexandra Neubauer-Czettl (eds.), *Brüche und Kontinuitäten 1933–1938–1945. Fallstudien zu Verwaltung und Bibliotheken.*, Innsbruck 2013, 39–80.

¹² *Michaela Follner/Gertrude Enderle-Burcel*, *Diener vieler Herren. Biographisches Handbuch der Sektionschefs der Ersten Republik und des Jahres 1945*, Wien 1997.

¹³ *Peter Becker/et al.* (eds.), *Hofratsdämmerung. Verwaltung und ihr Personal in den Nachfolgestaaten der Habsburgermonarchie 1918 - 1920*, Wien 2020; *John Deak*, *Fashioning the Rest. National Ascription in Austria After the First World War*, in: Marcus M. Payk/Roberta Pergher (eds.), *Beyond Versailles. Sovereignty, Legitimacy, and the Formation of New Polities After the Great War*, Bloomington 2019, 124–142 Siehe auch regionsübergreifende Forschungsprojekte, die unter anderem auch Verwaltung und Beamte ins Auge fassen, wie z.B. das von Gábor Egry geleitete ERC-Consolidator-Projekt „Negotiating Post-Imperial Transition“, Projektwebsite: <https://1918local.eu/>, Zugriff am 15.3.2023.

Unterschied: für sie war die Verpflichtung, sich so zu verhalten, dass das Ansehen des Staates und des Amtes nicht geschädigt wird, auch im Dienstrecht enthalten. Beamt*innen, die ein unehrenhaftes Leben führten, waren nicht in der Lage, den Staat zu repräsentieren. Wenn also die Grenzen der standesgemäßen Lebensführung überschritten wurden, konnte das zu Disziplinarverfahren und Disziplinarstrafen führen. Das betraf Übertretungen im Dienst (z.B. unentschuldigtes Fernbleiben, Unterschlagung, Trunkenheit, Gewalt gegenüber Parteien, Mittragen politischer Schriften...) oder im Privatleben (z.B. exzessives Schuldenmachen, Teilnahme an politischen Demonstrationen, sexuelle Übergriffe ...). Beamt*innen, die strafrechtlich verurteilt Entlassungen reichen konnten. Die betreffenden Absätze in der Dienstpragmatik sind relativ vage wenn es darum geht, festzulegen, was ein Disziplinarvergehen ist. Diese Vagheit erweist sich für die Zwecke dieses Projekts als sehr günstig: Die Grenzen von Anständigkeit und Standesgemäßheit mussten in den Disziplinarkommissionen ausverhandelt werden. Die Kommissionsmitglieder erörterten, ob es sich um ein Disziplinarvergehen oder bloß eine Ordnungswidrigkeit handelte, wie schlimm das Vergehen gegebenenfalls war und ob bzw. welche Strafen daher verhängt werden sollten. In manchen Fällen protestierte oder berief die beschuldigte Person gegen die Anschuldigungen. Manche Akten enthalten auch Eingaben von Zeugen (Kollegen, Verwandten, Geliebten etc.). So ergeben sich Einblicke in Leben und Lebensführung von Beamt*innen im Rahmen des beruflichen, aber oft auch des privaten Umfelds.

Weitere Quellen, die in diesem Projekt verwendet werden, sind Präsidialakten (Personalangelegenheiten) einzelner Behörden, Unterlagen zu Verwaltungsreformen und Sparmaßnahmen („Ersparungskommission“), Artikel aus der allgemeinen Presse über Beamt*innenangelegenheiten sowie solche aus spezifischen Beamt*innenperiodika. Auch literarische Werke werden herangezogen, um das öffentliche Image von Beamt*innen zu untersuchen. Besonders interessant sind hier Kolportageromane¹⁴ und heute weitgehend vergessene, aber in der Zwischenkriegszeit viel gelesene Werke, oft mit autobiographischen Aspekten.¹⁵ Für die Analyse nationalsozialistischer Säuberungen schließlich wurde eine Totalerhebung der Bescheide, die von Juni 1938 bis März 1940 auf Basis der Verordnung zur Neuordnung des österreichischen Berufsbeamtentums¹⁶ ausgestellt wurden, durchgeführt. Darüber hinaus werden veröffentlichte Statistiken über öffentlich Bedienstete verwendet.

¹⁴ *Hugo Bettauer*, *Die freudlose Gasse*. Ein Wiener Roman aus unseren Tagen, Wien 1924, ders.: *Der Kampf um Wien*, Wien 1923.

¹⁵ Beispielsweise *Hans K. Strobl*, *Wir hatten gebaut*, Leipzig 1923.

¹⁶ Verordnung zur Neuordnung des Österreichischen Berufsbeamtentums vom 31. Mai 1938, Reichsgesetzblatt I, S. 607.

Folgende Archive wurden im Rahmen des Projekts für Recherchen aufgesucht:

Österreichisches Staatsarchiv (Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Archiv der Republik, Allgemeines Verwaltungsarchiv)

Wiener Stadt- und Landesarchiv

Landesarchive in St. Pölten, Eisenstadt, Linz, Salzburg, Innsbruck, Bregenz und Klagenfurt

Archiv des Vereins der Geschichte der Arbeiter*innenbewegung

Archiv des ehem. Postmuseums, Technisches Museum Wien

Stadtarchive Klosterneuburg und Tulln

Methoden

Was die Analyse der Quellen betrifft, so kommen qualitative ebenso wie quantitative Zugänge zum Einsatz. Qualitative Inhaltsanalysen werden etwa für die Auswertung von Disziplinarakten verwendet um zu erfassen, wie Beamt*innen über sich selbst sprechen und wie die Behörde (Vorgesetzte und Kolleg*innen) über sie spricht. Unterstützt werden diese Analysen von Software (MAXQDA). Die Disziplinarakten werden auch als Massenquelle analysiert, wofür deskriptive Statistiken zum Einsatz kommen. Hier wird erfasst und verglichen, welche Vergehen mit welchen Disziplinarstrafen geahndet werden, wie lange Verfahren dauern, welche Vergehen für welche Perioden typischer sind als andere (so z.B. Diebstähle im Postdienst in den frühen 1920er Jahren, politische Delikte in den 1930er Jahren). Deskriptive statistische Verfahren kommen auch für die Auswertung von gut 14.500 Fällen von nationalsozialistischen Maßregelungen der Jahre 1938 - 1940 zum Einsatz um Häufigkeiten und Zusammenhänge zu bestimmen. Aus diesem Datenbestand wird ein Teilbereich entnommen, um zu erfassen, wo Wiener Beamt*innen (die einer Untersuchung und/oder Maßnahme nach der Berufsbeamtenverordnung unterworfen wurden) in der Zeit von 1938 bis 1940 gewohnt haben. Hierfür wird eine kartographische Darstellung angewendet (Software QGIS).

Ausblick, Ergebnisse

Die Ergebnisse dieses Forschungsprojekt, teilweise schon als Aufsätze publiziert,¹⁷ werden im Herbst 2023 als Habilitationsschrift an der Universität Wien eingereicht. Nach Abschluss des Habilitationsverfahrens soll unter Berücksichtigung der Gutachten aus der Habilschrift eine Monographie entstehen. Zwischenergebnisse wurden und werden auch auf der [Projektwebsite](#) vorgestellt.

¹⁷ Beispielsweise *Therese Garstenauer*, *The Conduct of Life of Austrian Civilian Government Employees in the First Republic*, in: Franz Adlgasser/Fredrik Lindström (eds.), *The Habsburg Civil Service and Beyond. Bureaucracy and Civil Servants from the Vormärz to the Inter-War Years* 2019, 213–231; *Dies.*, *Diensteide, Gelöbnisse und „nationale Zugehörigkeit“ ehemaliger Bediensteter der Habsburgermonarchie 1918-1921*, in: Hervé Bismuth/Fritz Taubert (eds.), *Le Serment / Der Eid. De l'âge du Prince à l'ère des nations / Vom Zeitalter der Fürsten bis zur Ära der Nationen* 2020, 79–91; *Dies.*, *Jenseits einer „bloßen Formulariensammlung“: Das Disziplinarverfahren nach der Dienstpragmatik 1914 und seine Umsetzung*, in: Peter Plener/Niels Werber/Burkhardt Wolf (eds.), *Das Formular*, Berlin, Heidelberg 2021, 89–102; *Dies.*, *Life courses and occupational careers of public employees in interwar Austria*, in: Josef Ehmer/Carola Lentz (eds.), *Life course, work and labour: historical, sociological and anthropological perspectives* erscheint 2023; *Dies.*, *Unravelling Multinational Legacies: National Affiliations of Government Employees in Post-Habsburg Austria*, in: Johanna Chovanec/Olof Heilo (eds.), *Narrated Empires. Perceptions of Late Habsburg and Ottoman Multinationalism*, London 2021, 213–236.