



Josephinische Mandarine

BÜROKRATIE UND BEAMTE IN ÖSTERREICH
BAND 2: 1848–1914

Waltraud Heindl

böhlau

Studien zu Politik und Verwaltung

Herausgegeben von

Christian Brünner · Wolfgang Mantl · Manfred Welan

Band 107

Waltraud Heindl

Josephinische Mandarine

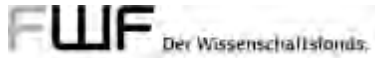
Bürokratie und Beamte in Österreich

Band 2: 1848 bis 1914



BÖHLAU VERLAG WIEN · KÖLN · GRAZ

Gedruckt mit Unterstützung durch den
Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung



FWF PUB 64-V16

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

Coverfotos:
© Narbutt-Lieven, 1090 Wien

© 2013 by Böhlau Verlag Ges.m.b.H & Co. KG, Wien Köln Weimar
Wiesingerstraße 1, A-1010 Wien, www.boehlau-verlag.com

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist unzulässig.

Umschlaggestaltung: Michael Haderer, Wien
Satz: Bettina Waringer
Korrektorat: Jörg Eipper-Kaiser
Druck und Bindung: UAB Balto Print, Vilnius
Gedruckt auf chlor- und säurefreiem Papier

ISBN 978-3-205-78950-5

„Und verwaltet wurde dieses Land in einer aufgeklärten, wenig fühlbaren, alle Spitzen vorsichtig beschneidenden Weise von der besten Bürokratie Europas, der man nur einen Fehler nachsagen konnte: sie empfand Genie und geniale Unternehmungssucht an Privatpersonen, die nicht durch hohe Geburt oder einen Staatsauftrag dazu privilegiert waren, als vorlautes Benehmen und Anmaßung. Aber wer ließe sich gerne von Unbefugten dreinreden! Und in Kakanien wurde überdies immer nur ein Genie für einen Lümmel gehalten, aber niemals, wie es anderswo vorkam, schon der Lümmel für ein Genie.“
(Musil, *Der Mann ohne Eigenschaften*)

„Er hat begriffen, daß man, wenn man von einer vergangenen Epoche spricht, ohne auf die Gegenwart Bezug zu nehmen, sie zum Museumsstück reduziert, das von unserem Leben abgelöst und ohne jeden Einfluß darauf bleibt.
In Wirklichkeit ist das genaue Gegenteil der Fall.“
(Lampedusa über Stendhal in *„Reflexionen eines Bewunderers“*)

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	11
I. Bürokratie und Beamte – eine Spurensuche	
Versuch einer Einführung	17
1. Theoretische Überlegungen	17
2. Die zwei Realitäten der Bürokratie.	24
3. Definitionen, Details und Daten	26
II. 1848 – ein Wendepunkt für die österreichische Bürokratie?	35
III. Die Bürokratie und das neoabsolutistische Experiment . . .	45
1. Diskussionen um die bürokratische Neugestaltung.	45
2. Neue Strukturen und Arbeitsfelder. Die Liquidierung der Revolution auf dem Verwaltungsweg	47
3. Beamtenethos und Beamtenideal der neuen Ära	54
4. Ziviler Ungehorsam und staatliche Disziplinierung	60
5. Ausbildung, ökonomische Lage und sozialer Status vor 1867	66
IV. Beamtentum und Verfassungsstaat – ein Neubeginn?	85
1. Wandel der politischen Strukturen.	85
2. Staatsdiener – Staatsbürger. Neue politische Rechte – neue politische Probleme	87
3. Widersprechende Loyalitäten: zwischen Kaiser und Staat – Nation/en und Partei/en.	90
4. Parteipolitische Konfliktszenen	99
5. Nationale Illustrationen	106
6. Traditionelle Karrieremuster gegen politischen Protektionismus . .	121

Inhaltsverzeichnis

7.	Soziale Privilegierung und dienstliche Disziplinierung: Streiflichter zu den ökonomischen und sozialen Verhältnissen 1873–1914	131
8.	Die ungewohnte Neue: Frauen im Staatsdienst	147
9.	Macht und Ohnmacht. Direkte und indirekte Einflussnahme . . .	154
10.	Generationenkonflikte um 1900	160
V.	Das soziale Umfeld.	165
1.	Beamte und bürgerliche Gesellschaft.	165
2.	Der Alltag im bürokratischen Leben oder die kleinen großen Unterschiede.	168
	Soziale Distinktionen: Ausbildung, Karriere und Rekrutierung	170
	Äußere Zeichen – Für und Wider die Beamtenuniform	177
	Umgangsformen im Amt	180
	Arbeitszeit und Amtsräume	184
	Amtsroutine, Akten und bürokratische Skurrilitäten	187
3.	Verbindende Gemeinsamkeiten – Amtsstil, Kanzleisprache und die Architektur der Amtsgebäude	190
4.	Der private Alltag – das symbolische Kapital.	198
	Amtsroutine im Privatleben?	198
	Bürgerlicher Lebensstandard? Die Grundbedürfnisse Essen und Wohnen.	200
	Die Beamtenfamilie: Intimität und Öffentlichkeit	209
	Die „gut-bürgerliche“ Gesellschaft – Private Netzwerke	221
	Freizeitgestaltung als Netzwurkbildung.	229
VI.	Inszenierungen	235
1.	Literarische Inszenierungen – Fremdbilder.	235
2.	Selbstinszenierungen – Selbstzeugnisse.	244
VII.	Josephinismus und Moderne um 1900	253
1.	Typisch „josephinische“ Beamteneliten?	253
2.	„Andersgläubige“, Sozialdemokraten und Künstler – ungewöhnliche josephinische Beamte?	260
3.	Ein anderer ungewöhnlicher Beamter – Dr. Ludwig Ritter von Janikowski	267
VIII.	Was blieb? – Anstatt eines Schlusswortes.	277

Inhaltsverzeichnis

Anhang	285
Bildnachweis	285
Abkürzungsverzeichnis	286
I. Die Verwaltung und Organisation des österreichischen Kaiserstaates	287
II. Entwicklung der Gehälter der höheren Beamten nach den Gehaltsreformen	288
Quellen-und Literaturverzeichnis	290
Archivalische Quellen	290
Gedruckte Quellen	291
Autobiografische Schriften	295
Ausgewählte Roman- und Dramenliteratur	298
Sekundärliteratur	299
Sachregister	313
Namenregister	317
Ortsamenregister	321

Vorwort

*„Sie ist am Horizont. ... Ich mache zwei Schritte auf sie zu, sie entfernt sich zwei Schritte.
Ich gehe zehn Schritte, und der Horizont rückt zehn Schritte von mir ab.
Und wenn ich noch so weit gehe, ich werde sie nie erreichen. Wozu taugt die Utopie?
Dazu taugt sie, damit wir gehen.“
(Eduardo Galeano, Wandelnde Worte)*

Ein Buch über Bürokratie und Beamte zu schreiben, hat – so unglaublich es klingen mag – mit Utopie zu tun. Mit der Utopie, dass eine Institution, die ein jeder zu kennen vermeint, auch tatsächlich zu fassen sei. Ich musste mich diesbezüglich einer Enttäuschung stellen. Denn die Tätigkeiten der Bürokratie sind auf der Bühne ihrer Aufgaben, Funktionen und Kompetenzen klar sichtbar. Doch was sich hinter den Kulissen tut, wie die Hintergründe, Verkleidungen und Maskierungen der Entscheidungen in den verschlungenen Netzwerken verlaufen, bleibt im Geheimen. Eine andere Dimension der Utopie stellt die Suche nach einer vollkommenen Bürokratie dar, die sich wie ein roter Faden durch die Geschichte der Institution zieht, die lange in die Menschheitsgeschichte zurückreicht. Es gab und gibt selbstverständliche keine vollkommene Bürokratie. Sie bleibt Utopie!

Vor zwanzig Jahren, als mein Buch „Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780 bis 1848“ das Licht der Öffentlichkeit erblickte, schien es, als ob eine bürokratische Tradition am Leben wäre, die seit der späten maria-theresianischen Zeit in der österreichischen Monarchie aufgebaut wurde und die die Geschichte Österreichs prägte, über allen staatlichen Wandel – über Absolutismus, konstitutionelle Monarchie, Erste und Zweite Republik hinweg – mit allen Vorteilen und Schattenseiten, die ihr eigen sind! Es war zu vermuten, dass auf diese Tradition weiterhin Verlass wäre. Seit den späten 1990er-Jahren allerdings fand ein fundamentaler Wandel statt, dessen politisches Lösungswort „Bürokratieabbau“ hieß. Dazu gehörten die zahlenmäßige Reduktion der Beamten, die grundsätzliche (zumindest teilweise) Abschaffung der Pragmatisierung, in deren Folge die Einführung der Beamten „auf Zeit“ in hohen Positionen und der Ersatz der Beamten in den Stabsstellen durch Angestellte und persönliche Berater der

Minister. Die Maßnahme verfolgte den Zweck, die Arbeitsverhältnisse im Staatsdienst denen der Privatangestellten anzugleichen.

Öffentlichkeit und Medien sind traditionell der Bürokratie nicht freundlich gesinnt. Sie klatschten dem Abbau der altgedienten bürokratischen Strukturen Beifall, weil er angebliche Privilegien auf Staatskosten abschaffte. Es wurde kaum überlegt, dass der Prozess der „modernen Entbürokratisierung“ gewissermaßen das Gegenteil, einen Rückfall in vormoderne Zeiten, bedeutete, wo absolute Regenten „ihre“ Beamten einsetzen, nach frei verhandelten Gagen bezahlen und jederzeit wieder entlassen konnten. Die heiß erkämpfte Einführung der Unkündbarkeit hatte ursprünglich das Ziel, die Beamten an die Gesetze des Staates (und nicht an die Allmacht des Regenten) zu binden und die Diener des Staates zur freien Meinungsäußerung gegenüber den politischen Instanzen zu verpflichten, ohne dass Sanktionen befürchtet werden mussten. Es war dies ein wegweisender Schritt zum europäischen Rechtsstaat mit einem ausgefeilten bürokratischen System inklusive Instanzenzug, das den Bürgerinnen und Bürgern mehr Rechtssicherheit vor Übergriffen der Politik verschaffte. Nun verfiel man auf die Idee, dass unsere moderne Demokratie dieses bürokratischen Systems nicht mehr bedürfe. Als Repräsentanten des Staates mochten Beamte und Bürokratie, letztendlich wohl der Staat selbst, in unserer Welt der ökonomischen Globalisierung so manchen nicht mehr als zeitgemäß, mehr noch – störend erschienen sein. Die Schattenseiten der weitgehenden Begrenzung, ja Eliminierung der Bürokratie zeigten sich (wie in vormodernen Zeiten). Die „neuen“ Angestellten und „Berater“ im Staatsdienst waren der Aufgabe der objektiven Beratung im Sinne der *res publica* weniger (oder nicht) verpflichtet. Einige nahmen die persönlichen Vorteile wahr, nahe der Macht zu sein, und nützten das Gewaltmonopol des Staates für ihre Zwecke – ihre Korruptionsanfälligkeit wurde traurige Wahrheit. Damit litt die Glaubwürdigkeit ihrer politischen Herren sowie jene des Staates. In der stagnierenden Wirtschaftssituation wurden die alarmierenden Anzeichen der Demontage des Staates mit der schwindenden Einflussmöglichkeit der Politik offenbar. Und in allerjüngster Zeit, da sich die vielversprechenden Spekulationen auf den nicht reglementierten Märkten als glitzernde Schimären erwiesen, wird der Ruf nach stärkerer Reglementierung durch die Staatsmacht und nach einer damit verbundenen Stärkung einer Staatsbürokratie unüberhörbar lauter. Im Aprilheft des „Merkur“ 2012 erschien ein Artikel des Wirtschaftskorrespondenten der „Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung“ in Berlin Ralph Bollmann mit dem vielsagenden Titel „Lob der Bürokratie“. In Österreich meldete sich der Philosoph Rudolf Burger in einem Interview mit dem Redakteur Andreas Schwarz in

der Tageszeitung „Kurier“ vom 15. April 2012 zu Wort. Bald danach (am 1. Mai) berief sich der Chefredakteur des „Kurier“ Helmut Brandstätter auf die Tradition des „josephinischen Beamten“. Der Schriftsteller und Kulturkritiker Robert Menasse sang in der Wochenzeitung „Falter“ (am 16. Mai 2012) „Das Loblied auf Brüssels Bürokraten“ der EU-Kommissionen. Er steigerte und begründete es ausführlich in seinem kürzlich erschienenen Buch „Der europäische Landbote. Die Wut des Bürgers und der Frieden Europas“. Die Beiträge weisen, jeder auf seine Art, auf unverzichtbare Qualitäten der Bürokratie hin: auf ihre brillanten Kompetenzen zur Krisenbewältigung durch gut technokratisch ausgebildete, objektive Beamte (Bollmann), auf die bewährte Widerstandsmöglichkeit von pragmatisierten Berufsbeamten gegen parteiliche Einflussnahme (Rudolf Burger), auf die Loyalität des „josephinischen Beamten“ gegenüber dem Staat und nicht gegenüber einzelnen Parteien oder Politikern (Helmut Brandstätter), auf die gelungene Bewältigung von alltäglichen Problemen durch Amt und Behörde gegenüber anarchischen Ansprüchen neuer Bewegungen (Piraten) und manches mehr. Ralph Bollmann schließt seine luzide Analyse über die Zusammenhänge von Wirtschaft und Bürokratie mit der Feststellung, dass es keine stabile Demokratie und keine funktionierende Marktwirtschaft ohne Bürokratie geben könne: „Ohne Bürokratie“, so Bollmann, „ist weder politische noch wirtschaftliche Freiheit denkbar.“ Selbstverständlich gab es in der Vergangenheit Missbräuche durch die traditionelle Staats-Bürokratie in reichlichstem Maß. Doch im Allgemeinen ist die Hemmschwelle von Staatsbeamten vor Korruption und Bestechung, wie sich zeigte, größer als die von Privatangestellten, Lobbyisten und Kurzzeitberatern von Regierungsmitgliedern. Unkündbare Beamte waren (und die verbliebenen sind es noch) durch ihre Möglichkeit der „straffreien“ Meinungsäußerung dazu ausersehen, ein Korrektiv zu Politik und Machtmissbrauch zu bilden. Auf diese Aufgabe leisteten sie immerhin den Eid auf den Staat. Für die Pflicht, ihre Meinung zu äußern und den Gesetzen zu folgen, sind sie im Gegenzug durch Pragmatisierung „geschützt“.

„Lob der Bürokratie“ hat also derzeit Konjunktur – offenbar ausgelöst von der Schwäche, in der sich Politik und Wirtschaft befinden. Die künftigen Prozesse werden spannend sein. Wird der Ruf nach einem geordneten Staat, der die Märkte nicht zur Gänze ihrer Selbstregulierung überlässt, ernst genommen, dann ist eine neuerliche Stärkung der Helfer des Staates, von Beamten und Bürokratie, die nur dem Staat und dem Staatsvolk und nicht den Märkten, Parteien oder einzelnen Ministern verpflichtet sind, unvermeidlich. Wir müssen deswegen keine Ängste hegen und schlaflose Nächte verbringen. Es könnte auch sein, dass aus den

Fehlern einer bürokratischen Vergangenheit gelernt wird und grobe Auswüchse eines starren und dummen Bürokratismus vermieden werden.

Es ist mir in diesem Kontext ein Vergnügen, an bürokratische Eliten zu erinnern, die neben schikanösen Eigenmächtigkeiten gegenüber Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern und neben selbstsüchtigen Aktionen unverzichtbare Leistungen für die Gemeinschaft erbrachten. Sie entwickelten über ihre ureigene Aufgabe, die gesellschaftliche Ordnung zu wahren, hinaus kreative Kräfte, die in einem komplizierten Staat wie der späten österreichischen Monarchie ein hohes Maß an Rechtssicherheit, ja auch Modernisierung gewährleisteten, und damit die Zivilgesellschaft ein Stück in der Entwicklung weiterbrachten. Diese kompetenten und ideenreichen Beamten stellten ohne Zweifel eine Kontrolle der Politik dar, die zur Kultur des abendländischen Staates gehört. Ihr öffentliches Walten bestimmte ihr privates Leben und ihre Mentalität. Die Facetten wirtschaftlicher, sozialer, kultureller, mentaler Natur sind unerschöpflich. Mosaikhafte biografische Bruchstücke (nicht Biografien) sollen letztendlich den Blick auf das Ganzes geben, auf das Soziogramm, ja Psychogramm eines Berufsstandes, dessen Leben und Wirken untrennbar zur bürgerlichen Kultur Cisleithaniens gehörten. Mir ist hinsichtlich meiner vorweggenommenen positiven Beurteilung einer vergangenen Beamtschaft voll bewusst, dass neben wissenschaftlichen Recherchen persönliche Erfahrungen mit heutigen Beamten und Bürokratien unbewusst-bewusst mitspielen. Wenn mir auch meine eigenen (positiven) Erlebnisse mit gewissenhaft-korrekten, kreativen Beamten bei der Erstellung dieser Studie hin und wieder einen Streich zu spielen drohten, es wurde streng darauf geachtet, Unkorrektheit zu erkennen, zu verifizieren, Negatives nicht zu verheimlichen, Positives nicht über Gebühr zu betonen und Sensationen – so verlockend dies schien – nicht herauszustreichen. Mein Anliegen ist, einer im Volksmund nicht wohl beleumundeten und vonseiten der Politik eher unbedankten Institution Gerechtigkeit widerfahren zu lassen. Und dies gerade heute!

*Gedächtnis, das nicht abschweift, soll's erzählen.
O Musen, helft mir! helft mir, Ideal!
(Dante, Inferno, II. Gesang)*

Das Schreiben über Bürokratie musste notgedrungen an diesen Seufzer Dantes erinnern, denn dem Ideal nahezukommen, konnte sich nur – wie angedeutet – als Utopie erweisen. Aber immer wieder sprangen mir hilfreiche Musen zur Seite, wenn das Inferno hereinbrach. Diesen habe ich zu danken:

Heinrich und Beatrix Blechner (geborene Blühdorn) sowie Elisabeth Henckel-Donnersmarck stellten mir uneigennützig die Familiendokumente ihrer Vorfahren zur Verfügung. Für das aufmerksame Lesen und viele textkritische Anmerkungen sowie für Übersetzungshilfen bin ich Traude Bollauf, Hanna Burger, Mirjam Beck und Helga Hajek sehr verbunden, für bibliografische und archivalische Ratschläge Franz Adlgasser, John Deak, Hans Haider, Herbert Krejci, Eveline List, Ilona Sarmany, Harald Tersch, Peter Urbanitsch, Lida Winiewicz und Christian Witt-Döring. Im Kampf mit den elektronischen Medien half mir schnell und äußerst kompetent Beate Pamperl (Institut für Geschichte). Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Institutionen leisteten wertvolle Hilfe; hervorgehoben seien Susanne Janystin, Österreichisches Parlament, die Beamten der Wien Bibliothek im Rathaus sowie Gertrude Enderle-Burcel und Maria Stagl vom Österreichischen Staatsarchiv. Sie erleichterten durch ihre spontane Unterstützung mein Leben, andere Archivangestellte wiederum lehrten eindrucksvoll, was bürokratische Hürden im Leben einer Forscherin bedeuten können, und trugen auf diese Weise zu nicht unwichtigen Erkenntnissen bei. Viele Freunde und Kollegen bewiesen jahrelanges, unermüdliches Interesse an meiner Arbeit: Ich danke diesbezüglich besonders Leslie Bodi, Moritz Csáky, Zsóka und Paul Lendvai, Éva Somogyi, den Herausgebern der Reihe „Studien zu Politik und Verwaltung“ Wolfgang Mantl und Manfred Welan sowie Peter Rauch und Eva Reinhold-Weisz, Böhlau Verlag; für die einfühlsame Betreuung bei der Drucklegung danke ich Bettina Waringer und Otmar Binder; für die finanzielle Unterstützung dem FWF (Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung). Last but not least gilt mein besonderer Dank meinem Mann Walter Langer, der die Entstehung des Buches nicht nur durch konstantes Interesse, durch aufmerksames Zuhören, unerwartete Fragen und konstruktive Kritik förderte, sondern auch unerbittlich darauf achtete, dass nicht nur Bürokratie und Beamte unser gemeinsames Leben bestimmten.

Wien, im Juni 2012
Waltraud Heindl

VII. Josephinismus und Moderne um 1900

„[...] jener aber, der nur das seinem Dienst anklebende utile oder honorificum zum Augenmerk hat, die Bedienung des Staates aber als Nebending betrachtet, der soll es lieber voraussagen und ein Amt verlassen, zu dem er weder würdig noch gemacht ist, dessen Verwaltung eine warme Seele für des Staats Bestes und eine vollkommene Entsagung seiner selbst und aller Gemächlichkeiten fordert.“
(Joseph II, „Hirtenbrief“ 1783)

I. TYPISCH „JOSEPHINISCHE“ BEAMTENELITEN?

Leslie Bodi zählt zu jenen Gelehrten, die sich mit Joseph II. und den Traditionen des Josephinismus am intensivsten beschäftigt haben. Die josephinische Periode, deren Fortleben und die Rezeptionen späterer Generationen hätten, so Bodi, „eine wichtige Rolle bei der Herausbildung einer modernen Selbstidentifikation Österreichs und der Entwicklung der nationalen Traditionen der Nachfolgestaaten der Monarchie“ gespielt.⁵²⁰ Bodi sieht den Reformabsolutismus als prägenden und bleibenden Faktor in der Entwicklung Österreichs und nennt expressis verbis „die Konflikte zwischen bürokratischer Rationalisierung und traditionellen Glaubens- und Lebensformen, Staatspatriotismus und Sprachnationalismus, kritischer öffentlicher Meinung und autoritärer Repression“. Bodi spricht es damit klar an: „bürokratische Rationalisierung“ von Staat und Gesellschaft im Sinne der Aufklärung gehören unmittelbar zum Phänomen der österreichischen Bürokratie.

Dem Begriff „josephinische Bürokratie“ nachzugehen bedeutet für uns daher zu prüfen, ob der Begriff noch 100 Jahre nach dem Tod Josephs II. auf das damals agierende Beamtentum mit Recht angewandt werden kann. Zur Zeit um 1900 waren der von Bodi angesprochene Konflikt zwischen bürokratischer Rationalisierung und traditionellen Glaubens- und Lebensformen zwar weitgehend

⁵²⁰ LESLIE BODI, Zur Problematik des Reformabsolutismus in der Habsburgermonarchie – eine Literaturübersicht (1975–1990) [1992]: In: BODI, Literatur, Politik, Identität S. 299 und 316.

zugunsten der bürokratischen Rationalisierung entschieden, das heißt, diese Gegnerschaft war weniger brisant geworden, doch die Kontroversen um Staatspatriotismus und Sprachnationalismus, kritischer öffentlicher Meinung und autoritärer Repression standen mehr denn je im Brennpunkt des politischen Lebens, und die Rolle der Bürokratie in diesem Geflecht hatte sich (wie bereits angesprochen) komplizierter gestaltet.⁵²¹ Leslie Bodi ist daher zuzustimmen: Die Problematik hatte sich im Prinzip nicht geändert und auch „josephinisches Beamtentum“ war im Staats- und Gesellschaftsleben der ausgehenden Habsburgermonarchie ein nicht wegzudenkender Begriff mit (vorwiegend) positiv besetzter Qualifikation.

Franz Joseph I. war allerdings weit entfernt von einem Joseph II., der bewusst an der Ausformung eines guten Beamtentums gearbeitet hatte. Jedoch – obwohl er sich gerne in der Offiziersuniform zeigte, hatte er eine Beamtenseele. Er bekannte sich indirekt dazu, als er in der Volkszählung 1910 als Beruf „selbständiger Beamter“ angab.⁵²² Für den Regenten eines Riesenreiches eine merkwürdige Berufsangabe! Er war sicherlich, wie bereits angedeutet, bis zu seinem Lebensende der Auffassung, dass die Staatsdiener weniger Diener des Staates, sondern in erster Linie kaiserliche, also „seine“ Beamten zu sein hatten. Die Schwierigkeiten, die so mancher Angehörige der Bürokratie mit dieser Rolle hatte,⁵²³ ignorierte er. Er erwirkte offenbar wegen seiner hohen bürokratischen Sachkenntnisse den Respekt seiner Beamten. „Der Einfluss, den er [der Kaiser] auf seine Beamten ausübt, ist ein unausgesprochener“, konstatiert Friedländer. „Er versteht es, durch seine ruhige, überlegene Majestät die Leute zu bändigen und einzudämmen.“⁵²⁴ Und Robert Ehrhart, der es wissen musste, war er doch dem Ministerratspräsidium zugeteilt und Sektionschef, stellte im persönlichen Verkehr einen überstarken Einfluss des Kaisers auf die Ministerpräsidenten (und Minister) fest: „es war nicht die Angst vor einer ungnädigen Reaktion“, wie er meinte, „es war die vor der unglaublichen Sachkenntnis des Kaisers Franz Joseph“.⁵²⁵

Für sich und sein Haus hatte Franz Joseph freilich anders entschieden. An der Gestaltung und der Funktion des Hofbeamtentums ist abzulesen, wie sich Kaiser und Dynastie eine ideale Bürokratie vorgestellt hatten. Das Hofbeamtentum war geradezu ein Relikt aus dem barocken Absolutismus. Nehmen wir wieder An-

⁵²¹ Siehe vor allem die Kapitel „Staatsdiener – Staatsbürger“, „Widersprechende Loyalitäten“, „Partei-politische Konflikte“ und „Nationale Illustrationen“.

⁵²² Zit. nach GOLDINGER, *Die Wiener Hochbürokratie*, S. 313.

⁵²³ Siehe Kapitel „Widersprechende Loyalitäten“.

⁵²⁴ FRIEDLÄNDER, *Letzter Glanz der Märchenstadt*, S. 76.

⁵²⁵ EHRHART, *Im Dienste*, S. 261.

leihe bei Robert Musil, der für die zu Ende gehende Monarchie (für das Jahr 1913) den Zustand der Bürokratie des Monarchen (und des Reiches) in seinem „Mann ohne Eigenschaften“ wunderbar symbolisch – in Räumen – darstellt: „Auf dem Weg zu Graf Stallburg in der Hofburg, dem Hofbeamten im Zentrum kaiserlicher Macht, stellte er [Ulrich] fest, dass er durch ein Gehäuse mit wenig Inhalt gehe; die Säle waren fast unmöbliert, aber dieser leere Geschmack hatte nicht die Bitterkeit eines großen Stils; er kam an einer lockeren Folge einzelner Gardisten und Diener vorbei, die einen mehr unbeholfenen als prunkvollen Schutz bildeten [...]; und vollends die wie Bankboten grau bekleidete und verkappte Dienerart, die sich zwischen den Lakaïen und Garden umtrieb, ließ ihn an einen Rechtsanwalt oder Zahnarzt denken, der Büro und Privatwohnung nicht genügend trennt.“⁵²⁶ Der feine Beobachter Musil, kein „gelernter“ Beamter, hatte erfasst, dass ein modernes bürokratisches Prinzip, das sich seit Josephs II. Reformen Eingang in die Amtsstuben verschafft hatte, nämlich die strenge Trennung von Amts- und Privatgeschäften,⁵²⁷ von Kaiser und Hof, noch kurz vor dem Untergang der Monarchie nicht vollzogen worden war. Kaiser und Hof stehen so bei Musil als Symbol für das veraltete Prinzip, den Fürstendienst alten Stils und für die Unangepasstheit des Reiches an die moderne Welt.

Der Begriff „josephinischer Beamte“ hatte im Verständnis der Zeit freilich nichts mit dem Hofbeamtentum, sehr wohl aber mit dem Staatsbeamtentum zu tun. Otto Friedländer drückt klar aus, was im Verständnis um 1900 den „josephinischen Beamten“ ausmachte: „Der österreichische Beamte ist eigentlich ‚Josephiner‘. Die Gesinnung des großen Reform- und Wohlfahrtskaisers Joseph II. ist die Gesinnung des österreichischen Beamten geblieben: allen Fortschritten zugehen, deutsch gesinnt, möglichst gerecht, überzeugt davon, daß die Bevölkerung zu ihrem Glück sanft gezwungen werden muß und daß der politische Einfluß der Kirche nicht zu groß werden darf.“⁵²⁸ Im Anschluss daran schlägt Friedländer interessanterweise den Bogen vom Josephinismus zum modernen Sozialismus, dem die Beamten angeblich verfallen gewesen wären. (Davon wird noch die Rede sein.)

Dieser Kennzeichnung zufolge wurde die josephinische Staatsbürokratie – immer noch – als modern und fortschrittlich wahrgenommen, reform- und zukunftsorientiert, als sozial denkend für die öffentliche Wohlfahrt eingestellt, mit

⁵²⁶ MUSIL, *Der Mann ohne Eigenschaften*, S. 84.

⁵²⁷ Siehe dazu die bürokratischen Merkmale von Max Weber bei HEINDL, *Gehorsame Rebellen*, Kapitel: „Max Weber und die rationale Bürokratie“, S. 328–356.

⁵²⁸ FRIEDLÄNDER, *Letzter Glanz der Märchenstadt*, S. 75 f.

dem selbstverständlichen Bewusstsein, dass sie einen säkularen Staat zu vertreten hatte, der als alleinige Instanz gegen eventuelle Einmischungen der katholischen Kirche oder anderer Institutionen die Geschicke im Staat zu bestimmen habe. Zugleich wurden die josephinischen Beamten wie zur Epoche Josephs II. als autoritär gesehen, denen offenbar die Aufgabe zugewiesen war, eine unmündig empfundene Bevölkerung zu ihrem Glück zu zwingen, das heißt, dass sie Reform und Revolution „von oben“ bejahten, doch „von unten“ ablehnten.

Wir haben die Frage zu stellen, ob die Beamteneliten dem josephinischen Ideal der Fortschrittlichkeit, das sie sich gerne, wie wir sahen, auf ihre Fahnen hefteten, tatsächlich entsprachen, ob sie reformfreudig, dem Neuen aufgeschlossen, Vorreiter einer neuen Zeit waren? Wie auch sonst lässt sich die Frage angesichts der Hunderttausenden von Beamten und Tausenden von Elitebeamten nicht pauschal beantworten. Zweifelsohne gab es eine Reihe von Beamten, die auf ihrem Gebiet Katalysatoren der Moderne waren, wie wir es beispielsweise bei der Förderung der Künste durch das Unterrichtsministerium festgestellt hatten.⁵²⁹ Freilich dürfte die tatsächliche Vorliebe für Modernität auf dem Gebiet der Kunst und Kultur eher begrenzt gewesen sein und die Beamten, die die Moderne begeistert begrüßten, selbst in den Ämtern des Unterrichtsministeriums Ausnahmeerscheinungen. „Grundstürzenden Neuerungen gegenüber verhielt man sich misstrauisch“, bei Makart habe man beispielsweise bereits ein wenig „gestutzt“, Klimts Darstellung der Philosophie haben man ratlos als „Gewoge in Blau“ betrachtet,⁵³⁰ meinte Ehrhart, der es wissen musste, war er doch damals dem Kunstdepartement im Unterrichtsministerium zugeteilt. Das Kriterium des persönlichen Geschmacks oder der individuellen künstlerisch-ästhetischen Vorlieben war für die Beamten allerdings kein Thema: Sie fühlten sich verpflichtet, moderne Strömungen zu fördern.

Auch auf anderen Gebieten, zum Beispiel auf dem der Verwaltung, gab es reformfreudige, innovative Beamte: Koerber, der als Ministerpräsident 1904 eine Studie über Verwaltung zum Zwecke der Reform angeregt hatte,⁵³¹ wurde jüngst als Prototyp des josephinischen Beamten eingestuft, der das übernationale Reich, dessen Weg zu einem modernen Staat im 18. Jahrhundert begann, als übernationalen Staat in die Moderne führen wollte.⁵³² Wie bereits erwähnt, wäre in

⁵²⁹ Siehe Kapitel „Macht und Ohnmacht“.

⁵³⁰ EHRHART, *Im Dienste*, S. 116.

⁵³¹ ERNEST von KOERBER, *Studien des Ministerpräsidenten Dr. Ernest von Koerber über die Reform der inneren Verwaltung* (Wien 1904); zu Koerber siehe Kapitel „Generationenkonflikte“.

⁵³² DEAK, *The Austrian Civil Service*, S. 290–296, beruft sich auf die Studie von LINDSTRÖM, *Empire and Identity*, S. 9.

Koerbers Plan die Bürokratie als Vehikel benützt worden, um mittels einer reformierten Bürokratie und Verwaltung den gesamten Staat und die Verfassung zu modernisieren. Auch Koerbers Gegenspieler Kielmansegg, der versuchte, Verbesserungen in Verwaltung und Bürokratie einzuführen und sie effektiv umzugestalten, war ein Beamter im josephinischen Sinn, wenn auch seine Pläne von denen Koerbers sehr verschieden waren. Die Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform, die sehr spät, 1911, mit Ah. Handschreiben vom 22. Mai eingesetzt wurde und die über viele Details der Neugestaltung in den einzelnen Ministerien heftig debattierte, sind Exempel der zukunftsorientierten Reformfreudigkeit. Die ausführlichen Protokolle der Diskussionen und die umfangreichen Gutachten⁵³³ legen lebhaftes Zeugnis für die Reformfreudigkeit im Sinn Josephs II. ab, wenn sie auch letztlich scheiterte!

Friedländers Charakterisierung des josephinischen Beamten zielte aber nicht nur auf Ausnahmeseinungen, sondern auf ein umfassenderes Bewusstsein und Amtsverständnis: Für die „typischen“ Elitebeamten, für ihre Mentalität und für ihr Verständnis, was einen guten Staatsdiener ausmachte,⁵³⁴ war entscheidend, dass für sie – wahrscheinlich ohne es zu wissen – das Beamtenethos Josephs II. immer noch als kategorischer Imperativ für ihr Berufsleben galt.

Max von Hussarek-Heinlein (1865–1935), der vorletzte Ministerpräsident der Monarchie, selbst Jurist, Beamter und Universitätsprofessor für Kirchenrecht, der seine Laufbahn 1888 als Konzeptspraktikant in der niederösterreichischen Finanzlandesdirektion begonnen hatte, der neben und nach seiner Universitätslaufbahn 1897 Beamter im Ministerium für Cultus und Unterricht und Leiter für die Angelegenheiten des katholischen Cultus, 1906 Sektionschef und 1911 Minister für Cultus und Unterricht wurde, war beispielsweise nach dem damaligen Dafürhalten des Publikums Josephiner, da er trotz seiner strikten katholischen Gesinnung ein Verfechter des Staatskirchentums und der kaiserlichen Rechte gegenüber der Kirche war.⁵³⁵ Der Josephiner Hussarek-Heinlein war es auch, der klar und deutlich die Pflichtauffassung und Pflichterfüllung eines Beamten des beginnenden 20. Jahrhunderts formulierte, die dem josephinischen Beamtenethos voll und ganz entsprach. In der Charakterisierung eines anderen kaiser- und verfassungs-

⁵³³ Ministerratspräsidium I/6C: Kommission zur Förderung der Verwaltungsreform 1911–1917 (15 Kartons und 45 Bände, siehe auch S. 164), ÖSTA.; DEAK, *The Austrian Civil Service*, S. 349–392.

⁵³⁴ Siehe Kapitel „Selbstinszenierungen“.

⁵³⁵ WILLIBALD M. PLÖCHL, Hussarek von Heinlein, Max Freiherr von. In: *NEUE DEUTSCHE BIOGRAPHIE* 10 (1974), S. 86 f. [Onlinefassung]; URL: <http://www.deutsche-biographie.de/pnd118910930.html>. (besucht am 1. Dezember 2011).

treuen zeitgenössischen Beamten, des Statthalters in Triest und Oberösterreich Erasmus Freiherr von Handel (1860–1928), urteilt Hussarek längst nachdem die Monarchie untergegangen und Handel verstorben war, im Jahr 1930, über dessen Beamtenmoral folgendermaßen: „Handel war ein Mann der Verwaltung allerersten Ranges“, der „mit scharf durchdringendem Blick“ die Aufgaben erfasst und der seine „volle Tatkraft“ in den Dienst der Sache stellte. Unter ihm hätte auch die Beamtenschaft des Landes „mit der größten Hingabe an eine peinlich korrekte und verständnisvolle Amtsführung“ ihre Aufgaben erfüllt. „Jeder einzelne wusste, dass seinem Landeschef nichts an seiner Amtsführung entgehen werde und dass seine Bemühungen unter den gegebenen Verhältnissen für das allgemeine Wohl nachdrücklich zu wirken Anerkennung, jede Saumseligkeit oder Nachlässigkeit schärfsten Tadel finden würde. Für Handel war Verwaltung eine hohe Kunst, an die er neben tiefem Wissen, reicher Erfahrung und feinstem Takt auch die ganze Wärme seines Herzens wendete. Namentlich war er auch ein Meister in der Würdigung des Verhältnisses zwischen Staatsganzen und dessen einzelnen Ländern und ein unermüdlicher Vertreter dessen, was beiden frommt.“⁵³⁶ Hatte Hussarek den „Hirtenbrief“ Josephs II. vom Jahr 1783 mit dessen Vorstellungen, wie ein idealer Beamter seinen Dienst zu verrichten habe, vor sich, als er diese Zeilen schrieb? Wir lesen von klarer Erfassung der Verwaltungsaufgabe, von „voller Tatkraft“ für den Dienst der Sache und des Staates, von „peinlich korrekter und [zugleich] verständnisvoller Amtsführung“, von der Vorbildwirkung, die von diesem Landeschef ausging, von der „hohen Kunst der Verwaltung“, die nicht nur Wissen und Erfahrung, sondern auch die „Wärme des Herzens“ erforderte. Fast wörtliche Wiederholungen des Hirtenbriefs!⁵³⁷ Handel und Hussarek-Heinlein standen für so manche andere bürokratische Eliten. Auch im beginnenden 20. Jahrhundert war für einen guten Beamten ohne Zweifel das josephinische Beamtenethos nicht vergessen, er hatte es internalisiert!

Handel beschreibt in seinen „Erinnerungen“⁵³⁸ seine berufliche Karriere, die zeigt, dass er sich in die Reihe jener Beamten einreihen lässt, deren Leben und Karriere typisch verlief. Er war Sohn eines Beamten, des k. k. Statthalterisekretärs und (deutsch-liberalen) Reichsratsabgeordneten Sigmund Freiherr von Handel,

⁵³⁶ Hussarek gab auszugsweise die Lebenserinnerungen Handels heraus: ERINNERUNGEN DES ERASMUS FREIHERR VON HANDEL, hg. von Univ.-Prof. Dr. Max Freiherr Hussarek von Heinlein, österreichischer Ministerpräsident a. D. In: Jahrbuch der Österreichischen Leo-Gesellschaft (1930), S. 39.

⁵³⁷ Zitate aus dem Hirtenbrief bei HEINDL, Gehorsame Rebellen, S. 26 f.

⁵³⁸ Nachlass Handel, Karton 1. HHSTA.

der erst von deutschen Landen (Frankfurt und Mainz) nach Österreich übersiedelt und in den Staatsdienst eingetreten war. Sohn Erasmus wurde an der Wiener Universität zum Juristen ausgebildet und trat seinen Dienst für den Staat 1882 als Konzeptspraktikant bei der Statthalterei Triest an, wechselte dann in die Bezirkshauptmannschaft Pola (Pula) und Mitterburg-Bisino (Pazin), wurde fünf Jahre später, 1887, in das Ministerium des Inneren berufen, wo er im Landesdepartement für Dalmatien, Krain, Küstenland und Tirol und anschließend im Präsidialbüro verwendet wurde. Nachdem er 1896 Sektionsrat geworden war und die Leitung des Departements für legislative Angelegenheiten der Landtage der Reichsrats- und Landtagswahlen übernommen hatte, besaß er offenbar genügend Einkommen, um 1897 mit 37 Jahren seine Kusine Elisabeth Freiin von Handel zu heiraten. Bald darauf, 1899, wurde er Ministerialrat, 1902 Statthalter in Triest und 1905, als er 45 Jahre alt war, Statthalter in Oberösterreich. Insoweit können wir von einer „normalen“ Laufbahn eines freilich sehr begabten Beamten sprechen. Jedem begabten Beamten war es aber nicht beschieden, wie Handel als Statthalter in Linz, zum Stellvertreter des Ministers des Inneren und für ein halbes Jahr (Dezember 1916 bis Juni 1917) zum Minister des Inneren berufen zu werden. Nach der kurzen ministeriellen Episode kehrte er als Statthalter nach Oberösterreich zurück. Aus seinen Erinnerungen geht hervor, dass es ihm trotz des offenbar überzeugten deutsch-liberalen Vaters unmöglich war, sein „Denken in eine der politischen Parteidoktrinen“ einzuordnen. Er las in seiner Gymnasialzeit als Schüler des Theresianums, angeleitet von einem Präfekten, einem angeblichen „Kathedersozialisten“, Karl Marx. Ob und wie ihn die Lektüre beeindruckte, geht aus seinen Memoiren nicht hervor, jedenfalls wurde er nationalpolitisch unabhängig – seinen Aussagen zufolge – vorwiegend geschult durch viele Kommilitonen anderer Nationen, die er im Theresianum und an der Universität Wien kennengelernt hatte. Er bezeichnete sich als frei von nationalen Vorlieben oder Vorurteilen. So passte es auch zu seiner Geisteshaltung, dass es ihn einerseits erbitterte, dass er, als er in Triest und im Küstenland seinen Dienst antrat, weder nach slawischen noch nach italienischen Sprachkenntnissen gefragt wurde, dass er aber andererseits in Triest das „ganze Heer der Gemeindebeamten“ irredentistisch gesinnt vorfand und österreichisch-patriotische Beamte, so Handel, „schikaniert“ wurden. Er beklagt, dass auch viele „Gebildete“ keinen wirklichen Staatsbegriff besaßen. Handels Persönlichkeit wird für uns abgerundet durch die Tatsache, dass wir eine Reihe von Denkschriften zur „Staatssprache“ und zu einer neuen Verfassung in seinem Nachlass finden. Handels patriotische Gesinnung, seine nationale und politische Unparteilichkeit weisen ihn als „josephinischen“ Beamten aus.



Die hohe Bürokratie – Sektionschefs, Hofräte, Statthalter – war nach 1848 mit einer neuen Welt konfrontiert, mit modernen Reformen und neuem Absolutismus sowie mit einem Verfassungsstaat nach 1867. Die zentrale Frage lautet: Wie verhielten sich die Beamten, belastet mit dem widersprüchlichen Erbe absolutistischer Tradition und aufgeklärtem josephinischen Gedankengut, angesichts der ungewohnten Konflikte – zwischen Kaiser, Regierung, Parlament, Parteien und nationalen Bewegungen. Half ihnen ihr strenges rechtsstaatliches Denken und das traditionelle josephinische Ethos, das komplizierte System funktionsfähig zu halten?

