



böhlau

Gehorsame Rebellen

BÜROKRATIE UND BEAMTE IN ÖSTERREICH
BAND I: 1780–1848

Waltraud Heindl

Studien zu Politik und Verwaltung

Herausgegeben von

Christian Brünner · Wolfgang Mantl · Manfred Welan

Band 36

Waltraud Heindl

Gehorsame Rebellen

Bürokratie und Beamte in Österreich

Band 1: 1780 bis 1848

2., durchgesehene Auflage



BÖHLAU VERLAG WIEN · KÖLN · GRAZ

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.

Umschlagabbildung: „Kaiser Franz I. in seinem Arbeitszimmer“,
Bilderuhr, Wien 1831, von L. C. Hofmeister, Öl auf Kupfer
Foto: © MAK/Georg Mayer

2., durchgesehene Auflage 2013
1. Auflage 1991

© 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
Korrektur: Jörg Eipper-Kaiser
Druck und Bindung: UAB Balto Print, Vilnius
Gedruckt auf chlor- und säurefreiem Papier

ISBN 978-3-205-78900-0

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur zweiten Auflage	11
Vorwort	13
Einleitung	15
I. Gehorsam und Herrschaft – zur Ausbildung der Institution Bürokratie	25
1. Stadien der Entwicklung.	25
1.1. Institutionalisierung und Systematisierung	25
1.2. Die „Bürokratisierung“ der Bürokratie	40
1.3. Die Zeit der Erstarrung	54
1.4. Zusammenfassung: Versuch einer Periodisierung.	59
2. Bürokratie, Staatsmacht und Staatsideologie.	64
3. Bürokratie, Staatsreform und Rechtsstaat	85
II. Bürokratie und Verbürgerlichung? Die Zusammenhänge von institutioneller und sozialer Entwicklung.	101
1. Beamtenbildung – Bürgerbildung	101
1.1. Universität, Universitätsreform und Staatsdienst	105
1.2. Lehrfächer und Lehrbücher – Inhalt und Ideologie.	112
1.3. Vormärzliche Anpassungsversuche und Reformansätze	126
Anhang I: Die Reformen der juristisch-politischen Studien.	139
Anhang II: Die Reformen des philosophischen Lehrgangs für Juristen	142

Inhaltsverzeichnis

2.	Beamtete Bürger oder bürgerliche Beamte?	144	
2.1.	Das „Parkinsonsche Gesetz“ zwischen 1780 und 1848	144	
2.2.	Ämtervermehrung, Absolutismus und soziale Entwicklung	153	
2.3.	Beamtenvermehrung und Besoldung	172	
2.4.	Bildung, soziale Entwicklung und kulturelle Identität	196	
2.5.	Was ist josephinisch: national – liberal – revolutionär – bürgerlich?	219	
	Anhang III: Die höheren Beamten der Wiener Zentralstellen	231	
III. Die Beamten –			
	Versuch einer Soziographie	243	
1.	Der Alltag im Amt.	245	
1.1.	Die Routine im Dienst	245	
1.2.	Die „neuen“ Tugenden	252	
1.3.	Hierarchische Formen	262	
2.	Alltag im Privatleben	267	
2.1.	Die „zweite Gesellschaft“	267	
2.2.	Lebensformen: Wohnen und Essen Der Lebensstandard	273	
2.3.	Die „höhere Geselligkeit“	307	
2.4.	Geselligkeit als Politik	321	
2.5.	„Staatscomedianten“ – Die Beamten und die Literatur	326	
2.6.	Soziale Existenz und geistiges Bewußtsein	331	
IV. Anstatt einer Historiographie.			335
1.	Die Bürokratisierung der Welt – Variationen zu einem Thema	335	
2.	Max Weber und die „rationale“ Bürokratie	348	
3.	Franz Kafka und die „irrationale“ Bürokratie	357	

Inhaltsverzeichnis

Lebendige Traditionen?	363
Anhang	369
Bildnachweis.	369
Abkürzungsverzeichnis.	370
Quellen- und Literaturverzeichnis	371
Archivalische Quellen	371
Gedruckte Quellen und Literatur	372
Sachregister	397
Namenregister	405
Ortsnamenregister	407

Vorwort zur zweiten Auflage

Das Buch „Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780–1848“ ist seit Jahren vergriffen. Die Nachfrage ist geblieben. Daher haben sich der Verlag, die Herausgeber der „Studien zu Politik und Verwaltung in Österreich“ und die Autorin anlässlich der Publikation des Nachfolgebandes „Josephinische Mandarine. Bürokratie und Beamte in Österreich 1848–1914“ zu einer zweiten Auflage entschlossen.

Die Verwaltung des Kaisertums Österreich war, wie zu zeigen versucht wurde, ein sehr kompliziertes Gebilde, das Beamtentum war ein vielschichtiger sozialer Kosmos, daher ist es natürlich möglich, eine Geschichte dieser beiden voneinander abhängigen Gebilde auf verschiedene, auch andere Arten zu konzipieren, als es in diesem Buch vor Jahren geschehen ist. Die Versuchung war nicht abzuwehren, allerlei Gedankenspiele dieser Art durchzuführen. Um es vorwegzunehmen: Sie scheiterten. Allerdings – so wurde von mir erwogen – könnte das Kapitel „Anstatt einer Historiographie“ gestrichen und die in diesem Kapitel enthaltene Konfrontation Max Weber – Franz Kafka in den Nachfolgebänd übernommen werden. Das Historiographiekapitel, das aus der Flut von historischen, politikwissenschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Werken zum Thema Bürokratie anhand der Bestände der Library of Congress in Washington D. C. erarbeitet wurde, spiegelt den Stand von 1990 wider. Es erschien etwas veraltet. Ein kurzes Fazit ergibt, dass die Publikationen zwei sehr gegensätzliche Positionen vertreten, eine Minderheit – die Autoren sind meist Anhänger von Max Weber – anerkennt die zivilisatorische Leistung der Institution und preist den Fortschritt, den Bürokratie und Beamte im Laufe der Geschichte herbeiführten. Die Gegenseite warnt vor der Allmacht der starken Position, den die Bürokratie im Dienste des Staates einnimmt und die Freiheit des Individuums einschränkt.

Heute ist es um diese Kontroverse still geworden. Die Bürokratie wurde mittlerweile unter dem Prätext, einen „schlanken Staat“ (und eine starke Wirtschaft) schaffen zu wollen, massiv beschnitten, wenn nicht überhaupt als veralteter, einer modernen Demokratie nicht angemessener Apparat – so wurde argumentiert –

abgeschafft. Kaum war dieses in einem intensiven Ausmaß geschehen, zeigten sich angesichts der wirtschaftlichen und politischen Krisen und Korruptionsskandale der letzten Jahre die Nachteile des Mangels einer staatstreuen Beamtenschaft und es melden sich seit Kurzem Stimmen zu Wort, die an die besonderen Verdienste einer funktionierenden Bürokratie, an ihre bedeutende Position als Kontrollorgan in demokratischen Institutionen erinnern und auf die Einhaltung der Funktionen eines Staates pochen, zu deren Ausführung anstatt angestellter Manager und Berater eine gut ausgebildete und staatsloyale Bürokratie gehört.

Das Kapitel „Anstatt einer Historiographie“ in diesem Band scheint unter diesem Aspekt nicht veraltet zu sein, es ist geradezu ein Spiegelbild der Position, die die ehemalige Bürokratie in der Weltöffentlichkeit einnahm – mehr noch – es demonstriert überwältigend die starken Veränderungen, die seither eingetreten sind. Doch diese Aspekte, nicht nur die historischen, sollen im Band über Beamte und Bürokratie in Österreich zwischen 1848 und 1914, „Josephinische Mandarine“, thematisiert werden. Das Buch „Gehorsame Rebellen“ bleibt so, wie es ist.

Waltraud Heindl
im Herbst 2012

Vorwort

Wer den Titel des Buches befremdlich für eine Studie über die österreichische Bürokratie findet, sei an das Zitat des Hofrats Winkler in Schnitzlers „Professor Bernhards“ erinnert, der – etwas respektlos, aber pointiert – die Alternative seiner geistig-politischen Existenz mit den lapidaren Worten umreißt: „Ja, Exzellenz, es scheint – als Beamter, da hat man nur die Wahl, Anarchist oder Trottel.“ Rebellisches Außenseitertum oder resignierende Anpassung – als Folge der ständigen Konfrontation und des Umgangs mit Macht (und Ohnmacht)? Es ist eine der grundlegenden Fragestellungen des menschlichen Lebens, die durch das Thema „Bürokratie“ aufgeworfen wird. Die vorliegende Arbeit ist das Ergebnis meiner nicht zu stillenden Neugierde an dieser Frage.

Dieses Thema, das viele verschiedenartige Facetten aufweist, hätte von mir ohne die Hilfe vieler Menschen nicht bewältigt werden können. Die Idee dazu kam durch ausführliche Diskussionen mit meinem ehemaligen Universitätslehrer Friedrich Engel-Janosi zustande, den ich eigentlich im nachhinein um Entschuldigung zu bitten hätte für die Verzögerung, mit welcher ich sie aufgriff, belastet mit dem allgemein gängigen Vorurteil, daß Bürokratie und Beamtentum vom Hauch grauer Langeweile und unwandelbarer Starrheit umgeben sei. Zu danken habe ich im besonderen der Habilitationskommission der Universität Wien, vor allem Gerald Stourzh und Wolfgang Häusler, für alle kritischen Anmerkungen und guten Ratschläge, die sie der Habilitationsschrift widmeten. Einige meiner Freunde und Kollegen wiesen besondere Geduld mit meinen Problemen auf: Franz Baltzarek, George Barany, Hanna Bubeniček, Moritz Csáky, István Deák, Heide Dienst, Fritz Fellner, Carole Fink, Peter Hanák, Clemens Höslinger, Thomas Kletečka, Raoul Kneucker, Charles A. Kromkowski, Stefan Malfèr, Gert Rosenberg, Erwin Schmidl, Harald Steindl, Christiane Thomas und Christian Witt-Döring. Das Woodrow Wilson International Center for Scholars in Washington unterstützte meine Arbeit großzügig durch die Gewährung eines Stipendiums (September 1986 bis Februar 1987), das mich in die Lage versetzte, die reichen Bestände der Library of Congress zu benützen und fernab vom beruflichen und privaten Wiener Alltag einige Kapitel dieser Studie zu verfassen. Mein tiefer Dank gilt allen Archivaren und Beamten der Archive und Bibliotheken, die mir mit

einem geradezu persönlichen Engagement viele Hinweise und Anregungen gaben, im besonderen jenen des Haus-, Hof- und Staatsarchivs, des Allgemeinen Verwaltungsarchivs, des Hofkammerarchivs, der Wiener Stadt- und Landesbibliothek (Handschriftensammlung), des Wiener Stadt- und Landesarchivs, des Wiener Universitätsarchivs, der Nationalbibliothek in Wien sowie der Library of Congress in Washington. Ich bitte um Entschuldigung, wenn ich meine Helfer, weil ihrer so viele waren, nicht einzeln nenne. Den Kampf mit der modernen Technik des Computers halfen mir Elfriede Sieder, Helmut Strauß, Renate Tuma und Inge Sieghart bestehen, den Endspurt der Drucklegung Renate Flich, Peter Hohenbalken, Friederike Schattauer und Maria Schuster durch sorgfältige Korrektur des Manuskripts. Der Verlag Böhlau übernahm in bewährter Weise die Drucklegung, die der Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, die Österreichische Forschungsgemeinschaft und das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung finanziell unterstützten. Allen sei dafür gedankt.

Viele Freunde und Kollegen ermutigten mich allein durch ihr unermüdliches, liebevolles Interesse an meiner Arbeit sowie durch ihren Beistand und Trost in Zeiten der Verzweiflung an dem manchmal spröden Gegenstand. Ich bin ihnen nicht nur für ihre ständige Bereitschaft zu Diskussionen dankbar, sondern auch für ihren Einsatz, mich immer wieder – im buchstäblichen Sinne – den dunklen Amtsstuben entrissen und mich gelehrt zu haben, daß Texte über Bürokratie nicht bürokratische Texte zu sein hätten.

Wien, Sommer 1990
Waltraud Heindl

Ich widme diese Arbeit allen vergangenen und gegenwärtigen, allen bekannten und unbekanntem, allen bedankten und unbedankten Beamten Österreichs.

Einleitung

„La bureaucratie comme univers heureux et coupable“¹ – mit dieser Formel beschrieb der Analytiker der Verwaltungsinstitutionen und Lacan-Anhänger Pierre Legendre die Bürokratie und brachte damit drei wesentliche Merkmale zum Ausdruck: die Macht, die Vollkommenheit und das geschlossene, aber weit verzweigte, alles überwuchernde System. Die Bürokratie als eine eigene heile, funktionierende Welt – zugunsten der Staatsmacht, deren Organ sie ist. Der Anspruch ist so gewaltig, daß er natürlich niemals eingelöst werden kann. Daher kann Legendre an einer anderen Stelle von der Bürokratie als einer „imaginaire verité“ sprechen². Aber wie, mit welchen herkömmlichen Methoden, können sich Historiker einer imaginären Wahrheit annähern, ohne sich, wie Goethe einmal in Zusammenhang mit Bürokratie und Verwaltung meinte, letztendlich wie ein „Philister“, „Schelm“ oder „Narr“³ zu fühlen?

Die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit begleitete fast die gesamte Literatur, die sich seit zwei Jahrhunderten mit dem Thema beschäftigte – politischer, satirischer, belletristischer, juristischer, soziologischer, psychologischer und historischer (etc.) Natur. Mißverständnisse waren unvermeidlich: Die einen haben von diesem (unlösbaren) Anspruch her das Thema beleuchtet und sind theoretisch zu großartigen Ergebnissen gekommen und zu vernichtenden, wenn sie die Theorie mit der Praxis verglichen. Die andere Gruppe, die vom Schein der Wirklichkeit ausging, hatte einen leichteren Stand. Einige haben den Schein als Wirklichkeit genommen und eine Beschreibung der Wirklichkeit des Scheins geliefert. Die meisten entlarvten jedoch den Schein als Schein und endeten bei Parlaments- bzw. Regierungsvorschlägen zur Bürokratierreform oder bei der Satire.

1 Pierre LEGENDRE, *L'amour du censeur, essai sur l'ordre dogmatique* (= *Le champ Freudien*, Paris 1974) 212–231.

2 DERS., *Jouir du pouvoir. Traité de la bureaucratie patriote* (= *Collection critique*, Paris 1976) 276.

3 Zitiert von Reinhart KOSELLECK, *Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848* (= *Industrielle Welt. Schriftenreihe des Arbeitskreises für moderne Sozialgeschichte* 7, Stuttgart 1987) 19.

Max Weber ist *der* prominente Wissenschaftler des Anspruchs. Er hat (in „Wirtschaft und Gesellschaft“, 1921) den Idealtypus gezeichnet.⁴ Die Bedürfnisse der Staatsmacht des (preußischen) Nationalstaates des 19. Jahrhunderts waren die Grundlage für Webers theoretisches Konzept. Weber hat natürlich gewußt, daß sein Idealtypus in der Bürokratie-Wirklichkeit nie existierte, daß er lediglich ein Parameter für die Bedeutung der Institution im weiten Feld von Staat, Gesellschaft und Herrschaft darstellte. Aber fiel er der Bürokratie letztendlich nicht doch herein, als er ihr die umfassende Rolle im Rationalisierungsprozeß im Staatsleben zuwies? Der Kulturphilosoph Alfred Weber (Max Webers Bruder) sprach schon einige Jahre, nachdem „Wirtschaft und Gesellschaft“ erschienen war, kritisch „vom deutschen Beamtenmythos“⁵. Seit damals hat sich die wissenschaftliche Diskussion verschärft. Wütende Polemiken, emotionsgeladene Satiren sind an der Tagesordnung. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Bürokratiendebatte um einen traurigen Aspekt bereichert: mit der Rolle, die die Bürokratie des Dritten Reiches im Namen der Staatsmacht des Nationalsozialismus spielte. Seit damals ist eine wichtige Seite der Beamtenethik, die unbedingte Gehorsamspflicht, das Problem des Beamten, weisungsgebundenes Exekutivorgan jeder Obrigkeit zu sein, fragwürdig geworden. Der Begriff des „unpolitischen“, „neutralen“ Beamten, eine der grundlegenden Forderungen an die „objektive“, „sachrationale“ Bürokratie, die Trennung von offiziellem Amt und privater Person, wurde suspekt. (Die Untersuchung über die politische Soziologie der Beamten von Herbert von Borch, „Obrigkeit und Widerstand“⁶, ist eine der Folgen.) Das Problem wurde bis heute nicht gelöst. Auch die modernen – demokratischen – Staaten verzichten nicht gerne auf ihr Weisungsrecht und die Gehorsamspflicht ihrer Beamten. (Ein Beispiel ist § 44 des österreichischen Beamten-Dienstrechtsgesetzes, 1979.)

Die Diskussion um (manchmal weltfremde) Theorien verstellt den Blick auf die historische Entwicklung. Die Bürokratie wurde von der Soziologin Renate Mayntz („Soziologie der Organisation“, 1963) in wohlthuend nüchterner Form als Organisationsform beschrieben, die nach bestimmten Regeln funktioniert oder

4 Max WEBER, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Mit einem Anhang: Die rationalen und soziologischen Grundlagen der Musik, hg. v. Johannes WINCKELMANN (Tübingen/Köln 1956; Tübingen 1976); dazu Kap. „Max Weber und die rationale Bürokratie“, S. 313–321.

5 Alfred WEBER, Der Beamte. In: Ideen zur Staats- und Kultursoziologie, hg. v. Alfred WEBER (Karlsruhe 1927) 83–93.

6 Herbert von BORCH, Obrigkeit und Widerstand. Zur politischen Soziologie des Beamtentums (Tübingen 1954).

zumindest funktionieren sollte.⁷ Das ist die eine Interpretation des Begriffes Bürokratie. Der Begriff Bürokratie birgt aber noch einen zweiten Inhalt: Bürokratie ist auch die personelle/soziale Gruppe, die Summe aller Beamten, die die Bürokratie erst zu einer Institution machen. Dieser Aspekt darf nicht vernachlässigt werden, wollen wir die Bürokratie als menschliche, daher veränderliche Organisationsform in Gegenwart und Vergangenheit begreifen. Diese Institution, wie immer sie nun funktionierte, und die vielen Menschen, die in dieser arbeiteten, an ihr herumfeilten, sie – je nachdem – zu perfektionieren oder zu ruinieren versuchten, konnten nicht ohne wechselseitigen Einfluß aufeinander bleiben.

Dem Bild, das wir von der österreichischen Bürokratie besitzen, liegt dieselbe Konzeption der Differenz von Anspruch und Wirklichkeit zugrunde, wie es sonst weltweit der Fall ist. Von juristischer und soziologischer Seite gibt es in jüngster Zeit einige Arbeiten, die sich mit der Problematik von Bürokratie und Verwaltung im heutigen staatlichen System kritisch auseinandersetzen: Genannt seien nur die Untersuchungen von Christian Brünner, Eva Glück, Raoul Kneucker, Eva Kreisky, Wolfgang Mantl, Heinrich Neisser, Stefan Titscher und Manfred Welan⁸. Auch über die rechtswissenschaftlichen Aspekte der staatlichen bürokratischen Organisation der Vergangenheit sind wir relativ gut unterrichtet: Die älteren Arbeiten, das „Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst“ von Ernst Mayrhofer und Anton Pace sowie die über den Hofstaat von Ivan von Žolger beschäftigen sich auch mit Aspekten der Entwicklung der Staatsbürokratie.⁹ Signifi-

7 Renate MAYNTZ, *Soziologie der Organisation* (Reinbek bei Hamburg 1963) 81–III; DIES., *Bürokratische Organisationen* (Köln-Berlin 1968).

8 Karl WENGER/Christian BRÜNNER/Peter OBERNDORFER (Hg.), *Grundriß der Verwaltungslehre* (Wien-Köln-Graz 1983); Eva GLÜCK/Manfred WELAN, *Republik der Mandarine?* In: *Wirtschaftspolitische Blätter* 1/1984; Raoul KNEUCKER, *Public administration. The business of Government*. In: *Modern Austria* (Palo Alto, CA. 1981) 261–278; DERS., *Austria: An Administrative State. The Role of Austrian Bureaucracy*. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2 (1973) 95–127; DERS., *Öffentliche Verwaltung 1975/76*. In: *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 1977, 123–151; DERS., *Öffentliche Verwaltung 1977–1980*. In: *Österreichisches Jahrbuch für Politik* 80, 55–88; Eva KREISKY, *Zur Genesis der politischen und sozialen Funktion der Bürokratie*. In: *Das politische System Österreichs* (Wien 1974) 181–231; Heinrich NEISSER, *Die Rolle der Bürokratie im Regierungsprozeß*. Ebd., 233–269; Wolfgang MANTL, *Verwaltung im politischen System Österreichs*. In: *Politik und Verwaltung*, hg. v. Herbert Kraus (Wien 1981) 23–62; Stefan TITSCHER, *Ansätze zur empirischen Verwaltungsforschung in Österreich*. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 2 (1973) 129–159; DERS., *Struktur eines Ministeriums. Eine verwaltungssoziologische Studie zur Ministerialbürokratie* (Wien 1975).

9 Ernst MAYRHOFER und Anton PACE, *Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst in den im Reichsrat vertretenen Königreichen und Ländern mit besonderer Berücksichtigung*

kanterweise fehlen jedoch im prominenten „Österreichischen Staatswörterbuch“ von Ernst Mischler und Josef Ulbrich die Stichworte „Beamte“ und „Bürokratie“. Unter „Staatsdienst“ finden Historiker wenig befriedigende Erklärungen.¹⁰ Die neueren rechtshistorischen Arbeiten, wie die von Rudolf Hoke und Gernot Kocher, berücksichtigen – vorwiegend unter verwaltungsgeschichtlicher Perspektive – viele bürokratische Detailfragen innerhalb der Behördenorganisation.¹¹

Merkwürdigerweise hat sich die historische Forschung nicht in umfassender Weise dieses Themas angenommen, das zur österreichischen Geschichte gehört wie wenig andere. Es gibt ältere Einzelstudien über die österreichische Bürokratie. So hat F. von Schulte bereits 1880 einen Artikel verfaßt¹². In neuerer Zeit gibt es Untersuchungen von Alfred Hoffmann, Ernst Hanisch, Karl Megner und Bruno Schimetschek¹³, die im allgemeinen auf die gravierenden Mängel in der Forschung hinweisen.

Das gängige Gesamtbild der österreichischen Bürokratie wird jedoch hauptsächlich von der belletristischen Literatur bestimmt, die sich in einem ungewöhnlichen Ausmaß mit dem Themenkreis Bürokratie und Beamte beschäftigt. Und Schriftsteller haben bekanntlich ein feines Sensorium für gesellschaftlich bedeut-

der diesen Ländern gemeinsamen Gesetze und Verordnungen, 8 Bde. (Wien 1895–1903), 2 Ergänzungsbände (Wien 1909, 1913); Ivan von ŽOLGER, *Der Hofstaat des Hauses Österreich* (= Wiener Staatswissenschaftliche Studien 14, Wien 1917).

10 Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechtes, hg. v. Ernst MISCHLER und Josef ULBRICH, 4 Bde. (Wien 1895–1897, 1905–1909).

11 Rudolf HOKE, *Österreich*. In: *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, hg. v. Kurt G. A. JESERICH, Hans POHL, Georg Christoph von UNRUH, 2: *Vom Reichsdeputationshauptschluß bis zur Auflösung des Deutschen Bundes* (Würzburg 1983) 345–499; Gernot KOCHER, *Höchstgerichtsbarkeit und Privatrechtskodifikation. Die Oberste Justizstelle und das allgemeine Privatrecht in Österreich von 1749 bis 1811* (= Forschungen zur Europäischen und Vergleichenden Rechtsgeschichte 2, Wien-Köln-Graz 1979).

12 F. von SCHULTE, *Bureaucracy and its Operation in Germany and Austria-Hungary*. In: *Contemporary Review* 37 (1880) 432–458.

13 Einen kurzen guten Überblick geben die Artikel von Alfred HOFFMANN, *Bürokratie insbesondere in Österreich*. In: *Beiträge zur neueren Geschichte Österreichs*, hg. v. Heinrich FICHTENAU und Erich ZÖLLNER (= Veröffentlichungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung 20, Köln-Graz 1974) 13–31; und Ernst HANISCH, *Beobachtungen zur Geschichte der österreichischen Bürokratie*. In: *Zeitgeschichte* 14/1 (1986/87) 1–18; Bruno SCHIMETSCHKEK, *Der österreichische Beamte. Geschichte und Tradition* (Wien 1984), ist auch für einen breiteren als einen wissenschaftlich interessierten Leserkreis geeignet; Karl MEGNER, *Beamte. Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte des k. k. Beamtentums* (= Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie 21, Wien 1985) behandelt die unteren Finanzbeamten, hauptsächlich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts.

same Phänomene. Auch hier klaffen Welten in der Beschreibung und Beurteilung. Vergleichen wir etwa nur die liebevolle Zeichnung des Freiherrn von Risach im „Nachsommer“ durch Adalbert Stifter, die ironische des technokratischen Sektionschefs Tuzzi im „Mann ohne Eigenschaften“ durch Robert Musil, die groteske von Fritz Herzmanovsky-Orlando und das unheimliche Konzept einer vernichtenden bürokratischen Maschinerie durch Franz Kafka.

Diese literarische Tradition reicht weit zurück. Die Auffassung des eigenen Berufsstandes durch die Dichterbeamten, an denen die österreichische Bürokratie der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts reich ist, ist ebenfalls äußerst konträr. So verleiht Eduard von Bauernfeld seiner Verachtung für die (eigene) Beamtenarbeit in der Komödie „Großjährig“ (1846) unverhohlenen Ausdruck. Der Disput zwischen dem verhinderten Liebespaar gipfelt in der Beschimpfung des Beamten Hermann durch seine Angebetete: „Sie sind im Mannesalter und lassen sich am Gängelband leiten ... – pfui, schämen Sie sich, junger Mann! Verzeihen Sie, künftiger Herr Kommerzienrat, Kammerrat, wie immer Rat, daß sich ein naseweises Mädchen herausnimmt, Ihnen den Text zu lesen, aber es war meine Absicht, Ihre Energie zu wecken; gelingt es mir – wohl und gut; wenn nicht, so bleiben Sie, was Sie sind, ein kleiner Beamter, das Allerkleinste, was man sein kann – ein winzig kleines, niedliches Rätchen, dem sie nichts anvertrauen – als Lappalien.“¹⁴ Grillparzer aber, der seiner Beamtenexistenz ebenfalls mit gesunder Distanz gegenüberstand, sah, daß die Arbeit eines Beamten auch mit Verantwortung, Intelligenz, Phantasie, Scharfsinn und Charakter zu tun haben konnte, als Franz Freiherr von Pillersdorf sein Vorgesetzter wurde. Er „fühlte wohl“, so meinte Grillparzer in seiner „Selbstbiographie“, „daß es ein Geschäftsgenie gebe, das sich in der Reihe der menschlichen Befähigung jeder anderen Genialität würdig an die Seite setzen könnte“¹⁵.

Die so grundverschiedenen Urteile wirken wie die Erkenntnis Legendres, daß die Bürokratie ein Universum sei, auf Historiker eher entmutigend und ermunternd höchstens zu dem Entschluß, die Forschungen einzustellen. Dazu kommt eine merkwürdig ärmliche Quellenlage. Bürokratie und Beamte unterlagen und unterliegen dem Amtsgeheimnis. Sie wahrten es auch vor den Historikern und tilgten sorgsam die Spuren ihrer Geschichte: Gehaltstabellen, Dienstbeschreibungen

14 Eduard BAUERNFELD, Großjährig (Lustspiel in zwei Akten). (Erstaufführung 16. November 1846.) In: Gesammelte Schriften 5 (Wien 1872) 225.

15 Franz Grillparzer, Selbstbiographie. In: Sämtliche Werke, mit Einleitungen von Alfred KLAAR, 13 (Berlin-Leipzig 1907) 90.

gen, Amtsbewerbungen – vieles wurde der Vernichtung anheimgegeben. Um die Geschichte des Beamtentums im Dunkeln zu lassen? Warum dies aber?

Ich gebe zu, daß ich dem Reiz, das unergründbar Scheinende ergründen zu wollen, erlag. Mein Anliegen lautete zunächst, diese beiden vorne skizzierten Formationen, die Entwicklung der bürokratischen Organisation und der sozialen Gruppe, sowie das Verhältnis, in dem diese beiden zueinander stehen, unter die Lupe zu nehmen. Einmal die Tür aufgestoßen, erging es mir dabei aber bald, wie Braudel das Suchen von Historikern beschreibt: „Mais s'il cherche à voir aussi loin que possible, obligatoirement il frappera à une porte, puis à une autre ... chaque fois sera mis en cause un paysage nouveau ou légèrement différent ...: paysage culturel et social, culturel et politique, social et économique, économique et politique, etc. Mais, l'histoire les rassemble tous, elle est l'ensemble de ces voisinages, de ces mitoyennetés, de ces interactions infinies ...“¹⁶

Die Gesetze und Verordnungen auf ihre Aussagekraft bezüglich politischer historischer Prozesse untersucht, führte zu der Frage nach den sozialen Umordnungen, die diese Entwicklungen unweigerlich zur Folge haben mußten, und nach der sozialen Realität, die sich, obwohl Statistiken, Tabellen etc. weitgehend fehlen, doch aus den bei näherem Hinsehen in reichem Maß vorhandenen schriftlichen Aufzeichnungen der Beamten über ihr Leben nachzeichnen und analysieren lassen. Die „schöne Literatur“, besonders die Literatur von Beamten über Beamte, nimmt einen wichtigen Platz dabei ein. Sie gibt nicht nur die „couleur de temps“ besser wieder als so manches Aktenreferat, sondern ist auch – aus literarsoziologischer Perspektive – ein ausgezeichnetes (wenn auch gebrochenes) Spiegelbild der historischen Wirklichkeit. Außerdem – für die Beamten jener Zeit hatte sie einen für uns kaum mehr vorstellbaren Stellenwert. Die spezielle österreichische Praxis der allgemeinen Theorie über Bürokratieentwicklung gegenüberzustellen, erschien mir ein weiterer notwendiger und auch reizvoller Aspekt der Arbeit zu sein.

Im Zentrum des Geschehens steht sozusagen beispielhaft die höhere, vorwiegend juristisch gebildete Bürokratie der Zentralstellen in Wien. Dies gibt zwar vielleicht einen eingeschränkten Eindruck angesichts der verzweigten Administration des Riesenreiches, erscheint aber gerechtfertigt. Die höheren Beamten dieser höchsten Behörden verwalteten im eigentlichen das zentralistisch regierte Riesenreich. Hier, im Herzen, liefen alle Fäden zusammen. Nicht die kleinste Ent-

16 Fernand BRAUDEL, Sur une conception de l'histoire sociale. In: DERS., *Ecrits sur l'histoire* (Paris 1969) 191, über Otto Brunners „Neue Wege der Sozialgeschichte“.

scheidung an der äußersten Peripherie des Reiches wurde ohne Erlaubnis der Zentralstellen in Wien getroffen. Der emigrierte Österreicher Charles Sealsfield (Karl Postl) beschreibt dies in „Austria as it is“ eindrucksvoll¹⁷.

Die vorliegende Darstellung soll nicht in den weitverbreiteten Fehler verfallen, die Bürokratie als statische Institution zu begreifen. Sie sollte das „Drama der Bürokratie“ – das Drama der österreichischen Bürokratie beschreiben. Daher werden Entwicklungslinien festgestellt, die Mechanismen des Apparats aufgedeckt, das Kräftespiel zwischen Staat, Staatsgewalt und der Bürokratie herausgestrichen und die Entwicklung der Institution, wie sie von der Staatsgewalt geplant und das tatsächliche Endergebnis, wie es nicht geplant war, beschrieben. Die Zeit zwischen 1780 und 1848 ist dafür gut geeignet. Den Zeitpunkt 1780 als Beginn einer Arbeit über Strukturfragen der Bürokratie zu wählen, erscheint zwar auf den ersten Blick willkürlich. Es erweckt noch dazu den Eindruck, als hätte es in Österreich vor Joseph II. keine planmäßige Verwaltung und keine funktionierende Beamtenschaft gegeben. Das war natürlich nicht der Fall. Doch die Ausbildung der Bürokratie als moderne Institution wurde gerade in der Zeit der späten Aufklärung mit einer ungeheuren Beschleunigung vorangetrieben und in ein System gebracht, das unserem heutigen bereits sehr ähnlich ist. Die Herausgabe der bekannten Gesetzsammlung durch Joseph Kropatschek (1785–1790)¹⁸ war ein unübersehbares Signal. Die Entwicklung der modernen Institution Bürokratie wurde durch eine reiche Anzahl von Gesetzen, Verordnungen und Erlässen gerade im josephinischen Jahrzehnt festgelegt und in der frühen Regierungszeit des Kaisers Franz II. (I.) ungefähr bis in die erste Hälfte der 1820er Jahre zum Abschluß gebracht. Ab da sollte sich im Prinzip bis 1848 (und in vielen Aspekten bis heute) nichts mehr ändern.

S. N. Eisenstadt, der die Entwicklung von politischen Systemen der europäischen Reiche untersuchte, billigte den Bürokratien dabei eine wesentliche Rolle zu.¹⁹ Er sah in den verschiedenen Reichen spezielle Kombinationen der Ausein-

17 Charles SEALSFIELD, Österreich, wie es ist oder Skizzen von Fürstenhöfen des Kontinents (Wien 1919; Erstausgabe: Austria as it is, London 1828) 128 f.

18 Sammlung aller k. k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780, die unter der Regierung Kaiser Josephs II. (theils noch ganz bestehend, theils zum Theile abgeändert sind) 5 Bde., hg. v. Joseph KROPATSCHKE (Wien 1785–1790).

19 S[hmuel] N[oah] EISENSTADT, The Political Systems of Empires: The Rise and Fall of Historical Bureaucratic Empires (New York 1963) im Besonderen 17 ff., 154 f. und 361–371. Von einer anderen Perspektive, die die Rolle der Bürokratie in der Entwicklung des europäischen Rechtsstaates, als wichtigen Faktor sieht, Fritz MORSTEIN MARX, The Higher Civil Service as Action Group in Western Political Development. In: Bureaucracy and Political Development, hg. v. Joseph LA PALOMBARA (Princeton 1963) 62–95.

dersetzung und der Interrelationen zwischen Herrscher, politischen Institutionen und anderen sozialen Gruppen. Eisenstadts These gründet sich auf die Beobachtung, daß sich unter bestimmten lokalen Bedingungen auch bestimmte Typen von Bürokratien entwickeln, wobei das jeweilige Endergebnis für ihn offenbar ein Produkt der politischen Ansprüche des Herrschers und der wachsenden Differenziertheit der Gesellschaft ist. Je größer die Autonomie des Herrschers und je differenzierter die Sozialstruktur einer Gesellschaft sei, desto forcierter verlaufe die Entwicklung von autonomen bürokratischen Organisationen und neuen „nicht traditionellen“ Wegen, politische Spannungen auszutragen.

Wenn wir diese These auf die Zeitspanne zwischen 1780 und 1848 übertragen, so stellt sich die Situation folgendermaßen dar: Die Bürokratie hatte ihre Rolle unter der allgemeinen Aufbruchstimmung, der „Bewegung“ angetreten und endete im „System“, das erstarrte – durch diese beiden Pole sieht Leslie Bodi die Periode zwischen 1780 und 1848 gekennzeichnet.²⁰ Welche Rolle nahmen die Beamten jeweils ein? Trieben sie die „Bewegung“ an? Trugen sie zur Versteinering bei?

Die Institution Bürokratie wurde „von oben“ herab entscheidend verändert, wobei die österreichischen Aufklärer an diesem Prozeß wesentlich mitwirkten. Sie leiteten den Prozeß der Reform ein und führten ihn im Namen der Staatsräson durch. Dies betraf die politische Seite des Prozesses. Die veränderte Institution verwandelte aber auch die in ihr wirkenden Beamten und diese anderen – „neuen“ – Beamten sollten wiederum die Institution verändern. Wie war aber die soziale Auswirkung dieser politischen Entwicklung?

Das absolutistische System vergrößerte seit den modernisierenden Verwaltungsreformen Maria Theresias den Apparat der Bürokratie gewaltig. Dies führte zu einem vermehrten Bedarf an Beamten, und zwar an ausgebildeten Beamten, die – als Folge davon – die gebildeten bürgerlichen Mittelschichten verstärkten. Die Frage lautet für uns, ob diese einfache Vermehrung von bürokratischer Organisation – geboren aus der Logik des Systems, um dieses zu stützen und Kontrolle auszuüben – nicht eher die gegenteilige Wirkung hatte und ob nicht durch die gleichzeitig wachsende soziale und institutionelle Differenziertheit der bürokratischen Organisation letztendlich zur Auflösung des absolutistischen Systems beigetragen wurde.

20 Leslie BODI, System und Bewegung. Funktion und Folgen des josephinischen Tauwetters. In: Wien und Europa zwischen den Revolutionen (1789–1848) (= Wiener Schriften 39, Wien-München 1978) 37–53.

Es ist augenfällig, daß die institutionelle Veränderung auch eine soziale mit sich brachte. So vollzog sich ohne großen Aufhebens in den Jahren der biedermeierlichen und vormärzlichen Stille ein radikaler Wandel, weniger von den Regeln der Bürokratie her gesehen, sondern vielmehr im Geist der Bürokraten. Der Prozeß war vor allem sozialer und kultureller Natur. Aus braven Untertanen wurden selbständige Bürger. Die Veränderungen sollten nicht auf die Amtsstuben beschränkt bleiben, sondern das Profil der Ämter, der Städte, in denen sich diese befanden, vor allem des Sitzes der kaiserlichen Zentralverwaltung Wien und ihrer bürgerlichen Mittelklassen mitbestimmen.

Diese Wechselwirkung stellt einen spannenden Prozeß dar. Seine Beschreibung ist im wesentlichen Inhalt des folgenden Beitrags. Für mich stellen sich nun nach Jahren der Beschäftigung mit diesem Thema viel mehr Fragen, als ich sie je hatte. Ich hoffe, daß der Leser auch manche Antworten findet.

III. Die Beamten – Versuch einer Soziographie

„Was begrifflich heute noch als schwer faßlich erscheint, ist die Tatsache, daß die Figurationen, die Menschen miteinander bilden, ein langsames Wandlungstempo haben können, als die einzelnen Menschen, die sie bilden.“
(Norbert Elias, *Die höfische Gesellschaft*)

Kehren wir zu dem trockenen Zahlenmaterial über die soziale Staffelung der Beamtenschaft und der daraus gewonnenen Feststellung zurück, daß sich der Anteil der adeligen und nicht adeligen Beamten innerhalb von 70 Jahren kaum geändert hat. Zahlen sind, wie gesagt, selbstverständlich nicht das einzige Kriterium, wenn wir vom Prozeß der Verbürgerlichung sprechen wollen, der in dieser Periode des Übergangs von besonderer Bedeutung ist.

Es gibt eine Reihe anderer Faktoren, an denen sich „Verbürgerlichung“ wenn nicht messen, so doch ablesen läßt. Sie zeigen sich sowohl in den realen Existenzbedingungen der Beamten als auch im geistigen Bewußtsein, sind also kultureller, geistiger und mentaler Natur und so subjektiv, daß sie sich kaum in amtlich vorgeschriebenen Sachfragen als vielmehr im jeweils persönlichen Alltagsleben und im Verhalten äußern.

Zunächst müssen wir feststellen, daß wir bei der Bürokratie Ende des 18. Jahrhunderts die volle Trennung von Berufs- und Privatleben ausgebildet vorfinden. Diese spezifische Arbeitsweise, die sich erst mit der kapitalistischen Entwicklung voll durchsetzte, war etwa in den ständischen Gesellschaftsschichten dieser Zeit noch nicht voll ausgebildet¹.

Wir haben es demnach, wenn wir von den Formen der Lebensgestaltung der Beamten sprechen wollen, mit zwei getrennten Bereichen zu tun: mit dem Alltag im Amt *und* mit dem Alltag im Privatleben. Die zweierlei Lebens- und Kulturformen, die dabei von den Beamten entwickelt wurden, konnten (selbstverständ-

¹ Dazu Norbert ELIAS, *Die höfische Gesellschaft. Untersuchungen zur Soziologie des Königtums und der höfischen Aristokratie*. Mit einer Einleitung: Soziologie und Geschichtswissenschaft (Frankfurt am Main 1983) 84, auch 176.

lich) nicht ohne Einfluß aufeinander bleiben. Die Frage bleibt, wie dieses System aussah, inwieweit hier die Werte der „alten“ Adelswelt noch und die der „neuen“ bürgerlichen Gesellschaft bereits zum Tragen kamen und ob die Beamtenkultur, von der wir mit Recht vermuten können, daß sie von einiger Wichtigkeit für die damalige kulturelle Entwicklung des Bürgertums war², tatsächlich von zentraler oder doch nur peripherer Bedeutung war.

In der Terminologie Elias', die er in der „Höfischen Gesellschaft“ entwickelte, wäre die Bürokratie – nachdem er einen statischen Begriff wie System vermeiden wollte – eine typische „Figuration“ zu nennen, die – wie „der Hof“ – „Ausdruck einer ganz bestimmten Konstellation der ineinander verflochtenen Menschen“³ war. Der Faktor „Wandel“ steht im Blickpunkt der folgenden Untersuchung, der allerdings – was die Gewohnheiten im Amt betrifft – manchmal in einem kaum merkbaren Tempo vor sich ging. Norbert Elias geht auf dieses Phänomen ein und meint: „Die Tatsache, daß sich die Figurationen, die Menschen miteinander bilden, oft weit langsamer ändern als die Menschen, die sie jeweils bilden, und daß dementsprechend jüngere Menschen in die gleichen Positionen eintreten können, die ältere verlassen haben, die Tatsache kurzum, daß gleiche oder ähnliche Figurationen oft genug geraume Zeit hindurch von verschiedenen Individuen gebildet werden können, läßt es so erscheinen, als ob diese Figurationen eine Art von ‚Existenz‘ außerhalb von Individuen haben.“⁴

Bei der Besprechung des Beamtenalltags wird begreiflicherweise viel von Routine die Rede sein, Routine, die für einen Berufsstand in dieser sich langsam herausbildenden „Berufsgesellschaft“ von unersetzlicher Bedeutung war. Sie hatte die Funktion, eine effiziente Leistung zu erleichtern. Wenn die Routine auch in manchem der Etikette der alten „höfischen Gesellschaft“ ähnelt, so hat sie grundsätzlich doch eine andere Rolle, die das Zeremoniell nicht ersetzte⁵. Wenn wir aber davon ausgehen, daß es darum ging, einen so wichtigen Berufsstand, wie ihn das Beamtentum darstellte, an feste Normen zu binden (was bis heute unverändert

2 HEINDL, Beamtentum, Elitenbildung, vor allem Kapitel „Beamtentum und bürgerliches Bewußtsein“, 56–60; DIES., Die österreichische Bürokratie, vor allem Kapitel „Beamtentum und kulturelle Identität“, 83–91; ansatzweise wurde in der Ausstellung „Bürgersinn und Aufbegehren“ versucht, die Kultur der Beamten in der Biedermeierkultur sichtbar zu machen, vgl. BÜRGERINN UND AUFBEGEHREN. Biedermeier und Vormärz in Wien 1815–1848. Katalog zur 109. Sonderausstellung des Historischen Museums der Stadt Wien 1988 (Wien 1988).

3 ELIAS, Höfische Gesellschaft, 61.

4 Ebd., 47.

5 Ebd., vor allem 41 f. und 50 f.

I. Der Alltag im Amt

der Fall sein soll), so sagt die Routine im Amt, die Normen erst kreierte, sehr viel über die Natur und die Wurzeln dieses Berufsstandes aus. Außerdem: Es war die Routine im Amt zumindest teilweise so wie die Etikette Demonstration von Herrschaft, mit der man innerhalb und außerhalb der Hierarchie beeindrucken konnte. Hier schließt sich der Bogen zu Max Weber, der bekanntlich behauptete, daß Herrschaft sich im Alltag als Verwaltung äußere⁶. Diese Herrschaft bedurfte natürlich äußerer Formen. Die Äußerungen von Herrschaft in der alltäglichen Routine sagen viel über die Institution aus, die diese Herrschaft ausübt.

Fragen des kulturellen Zeitgeschmacks sind gerade in diesem Zusammenhang von großer Wichtigkeit, wenn wir den gegenseitigen Einfluß von „Routine im Amt“ und „Routine im Privatleben“ und die Bedeutung der kulturellen Prozesse innerhalb der Bürokratie für die Verbürgerlichung der österreichischen Gesellschaft in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts im allgemeinen erkunden wollen. Amtliche Dokumente können uns allerdings diesbezüglich keine Antwort geben, viel mehr Tagebücher, Memoiren, Briefe und literarische Produkte von Beamten.

I. DER ALLTAG IM AMT

I.1. Die Routine im Dienst

Die Großgruppe „höhere Zentralbürokratie“ ist bestimmt durch ein Geflecht, in dem die einzelnen Beamten untereinander in Beziehung stehen. Verschiedene Werte bestimmen den Stellenwert, den Standort der einzelnen beamteten Individuen, von denen gerade bei der Bürokratie der hierarchische Beamtenrang kennzeichnend ist. Wir wissen, daß dies nicht immer der Fall war und daß auch für die Beamten ehemals Geburt und adeliger Rang ausschlaggebend waren. Spätestens seit Erlaß über die Ordnung der Beamtschaft nach Anciennität unter Joseph II.⁷ wurde die bürokratische Hierarchie nach Dienstalter und damit – das sei positiv vorausgesetzt – nach Erfahrung, erworbenem praktischen Wissen und Leistung bestimmt, Werte, die im allgemeinen der bürgerlichen Gesellschaft zugeordnet werden⁸. War damit aber der Prozeß der „Verbürgerlichung des Dienstes“ auch in der

6 Vgl. S. 25; auch Waltraud HEINDL, A felsősztintű bürokrácia kialakulásáról Ausztriában (1780–1867). (Kérdések, módszerek, források) (Zur höheren österreichischen Bürokratie [1780–1867]. [Fragen, Methoden, Quellen]). In: Történelmi Szemle 1 (1987–88) 16–23, im besonderen 21.

7 Siehe S. 35.

8 Vgl. VIERHAUS, Der Aufstieg des Bürgertums, 64–76, vor allem 67 und 75.

Praxis bereits vollzogen? Wir kennen den hohen Prestigewert, den der Adel und der adelige Tugendkatalog in der Gesellschaft des späten 18./frühen 19. Jahrhunderts besaßen. Warum nicht auch in der Beamtengeellschaft, die keine Ausnahme gebildet haben dürfte? Trotzdem ist festzuhalten, daß theoretisch zufolge der damaligen Ordnung der Adelsrang im Dienst keine Rolle zu spielen hatte.

Formal herrschte das Gesetz der Gleichheit. Theoretisch bot der Staatsdienst allen Staatsbürgern christlichen Glaubens seit Joseph II. dieselben Aufstiegschancen. Das Amt forderte eine Anpassung an seine Regeln und Erfordernisse von allen. Und diese waren nicht gering.

Zum ersten mußte man sich jeden Tag außer Haus begeben, um an einem „von oben“ bestimmten Arbeitsplatz einer Beschäftigung nachzugehen. Eine Tatsache, die uns heute selbstverständlich erscheint, war zu einer Zeit, da die Berufsgesellschaft nur ansatzweise und nur in manchen Berufsgruppen ausgebildet war, eher eine Ausnahme und mußte modern erscheinen. Der Staatsdienst war ein früher Wegbereiter dieser modernen Organisation, schon deshalb, weil für den Staat arbeitende Beamte in jedem Fall Geheimnisträger waren und beaufsichtigt werden sollten, außerdem die offizielle Repräsentation in staatlichen Amtsgebäuden den amtlich-öffentlichen Charakter des Dienstes erhöhte. Trotzdem war in Wien noch in den siebziger Jahren des 18. Jahrhunderts die Trennung von Amt und Privatwohnung noch nicht durchgehend vollzogen. Obwohl in der maria-theresianischen Regierungszeit zahlreiche Amtsgebäude entstanden, mußten immer noch viele Beamte ihre Amtsgeschäfte daheim verrichten und in ihrer Wohnung – oft handelte es sich um Hofquartiere (Dienstwohnungen) – eine Kanzlei einrichten, in der sie auch Parteien empfingen. Diese Usance hörte spätestens 1780 auf, als das Hofquartiersystem aufgelöst wurde und an seine Stelle das Quartiergeld trat⁹.

Von da an hatte ausnahmslos jeder Beamte seinem Amt zu folgen und nicht umgekehrt, und nur zu Notzeiten, wie in den Napoleonischen Kriegen, mußten die Hofräte der Wiener Hofstellen ihre Arbeit in ihre Privatwohnungen verlegen, um Holz und Licht zu sparen¹⁰. Doch dies war nur noch eine befristete, vorübergehende Erscheinung.

Genauso durch Regeln gebunden wie der Arbeitsplatz wurden die Amtsstunden. Angeblich war ihre Zahl ohnehin „seit Jahrhunderten“ mit sechs an den sechs Wochentagen festgelegt, die auf den Vor- und Nachmittag gleichmäßig ver-

9 WANIEK, Beamtenwohnung, 18, 21 ff. und 62.

10 MAYR, Wien, 186.

teilt wurden¹¹. Die Wiener Beamten arbeiteten im allgemeinen von 9–12 und von 15–18 Uhr. Danach richtete sich auch das Privatleben der Beamten mit dem ausgedehnten Mittagessen, das meistens mit den Familien eingenommen wurde. Den hohen Beamten dürfte die Siesta heilig gewesen sein. Denn als im harten Winter 1809/10 zu Sparmaßnahmen geschritten wurde und die Arbeitszeit – nach dem englisch-französischen Muster – en bloc von 8–14 Uhr konsumiert werden mußte, wehrten sich die Hofstellen mit Heftigkeit dagegen – Minister Graf Carl Zichy sogar mit dem Argument, die Geisteskräfte müßten bei einer sechsstündigen ununterbrochenen Arbeitszeit zum Erlahmen kommen. Die unteren Beamten waren allerdings bald dafür und enttäuscht, als man zur alten Regelung zurückkehrte. Sie hatten entdeckt, daß sie Kleider und Schuhe sparten und Zeit für Nebenbeschäftigungen gewannen. Vorübergehend war die Arbeitszeit in diesen Jahren gegen den heftigen Protest aller Beamten auf sieben Stunden pro Tag ausgedehnt worden¹². Es war dies eine Maßnahme, die der allgemeinen Ausdehnung der Arbeitszeit folgen wollte¹³. Uns erscheint heute diese Arbeitszeit nicht als allzu drückend, ziehen wir noch den Umstand in Betracht, daß im Jahr 1780 noch 86 Tage niederösterreichische Regierungsferien verzeichnet wurden (nachdem aber 1754 bereits viele katholische Feiertage aufgehoben worden waren¹⁴).

Eine geregelte Arbeitszeit mußte notgedrungen mit dem Begriff Pünktlichkeit verbunden werden, wollte man diese Arbeitszeit einigmaßen ernst nehmen. Nun hat es den Anschein, als ob hauptsächlich die Beamten, die einen Parteienverkehr zu unterhalten hatten, zur strikten Einhaltung der Dienststunden verpflichtet worden waren. Das Konzeptpersonal war nur lose an die Dienstzeit

11 Ebd., 185.

12 MAYR, Wien, 185. In den vierziger Jahren wird allerdings auch schon von einer durchgehenden Arbeitszeit von 8–14 Uhr gesprochen (SCHIRNDING), Oesterreich 1, 90; diese dürfte aber doch nur bei einigen Behörden Usus gewesen sein und für die unteren Ränge gegolten haben.

13 Roman SANDGRUBER, Die Anfänge der Konsumgesellschaft. Konsumgüterverbrauch, Lebensstandard und Alltagskultur in Österreich im 18. und 19. Jahrhundert (= Sozial- und wirtschaftshistorische Studien 15, Wien 1982) 378. Die hier angeführte Steigerung der Arbeitszeit für Beamte auf 8–9 Stunden dürfte eine zeitweilige Ausnahme gewesen sein. Bei der festgesetzten Arbeitszeit handelt es sich selbstverständlich um eine Mindestanforderung, die bei Bedarf erhöht werden konnte. So arbeiteten die Buchhaltungsbeamten angeblich gewöhnlich täglich 8–9 Stunden; MAYR, Wien, 185 f.

14 Unter anderem wurden 1754 mit dem Usus der „heiligen Zeiten“ gebrochen, zumindest wurden diese reduziert. An die großen katholischen Feste hatte man eine Reihe von freien Tage angehängt: an Weihnachten drei bis fünf, an Ostern acht, an Pfingsten drei Tage, BEIDTEL, Staatsverwaltung 1, 52 f.

gebunden – und umso höher das Amt, desto weniger. Sicherlich war es vornehmer, sowohl später zu essen als auch später zu arbeiten. Die tägliche Routine des Erscheinens im Amt wurde so zur Prestige- und Standesfrage.

Aus den Beschreibungen Johann Pezzls, des Chronisten des josephinischen Wiens, läßt sich dieser Schluß unschwer ableiten:

„Um halb neun Uhr“, so Pezzl, „marschirt eine Armee von ungefähr viereinhalftrausend Mann: es ist die Armee der Dikasterianten¹⁵. Die Bataillons derselben sind das Bataillon der Sekretäre, Registranten, Adjunkten, Konzipisten, Protokollisten, Ingrossisten, Kanzellisten, Akzessisten. Nach diesen folgen dreihundert Wägen mit Kanzlern, Vizekanzlern, Präsidenten, Vizepräsidenten, Referenten, Archivaren, Räten, Registratoren etc. etc. beladen. Alles dieses tragt nach der Staatskanzlei, Reichskanzlei, Kriegskanzlei, Österreichisch-Böhmischen Kanzlei, Hungarisch-Siebenbürgischen Kanzlei, Niederländischen Kanzlei, durch das Rathaus, zur Obersten Justizstelle, Münze, Oberst-Rechenkammer, Religionskommissionen, Studienkommission, zur Regierung etc. etc. ...“¹⁶ Die soziale Bedeutung des Zeitpunktes des Auftritts oder die Abfolge des Erscheinens der Beamten trägt Rangcharakter. Noch nuancierter waren jedoch die Gewohnheiten, das Mittagessen einzunehmen. Um 12 Uhr, so berichtet Pezzl weiter, sendeten die Dikasterianten ihre „subalternen Arbeiter“ wieder zurück. Diese machten einen appetitanregenden halbstündigen Spaziergang oder einen ebenso appetitanregenden Besuch bei ihrem Liebchen. Der „gemeine Mann“ speise nämlich um 12 Uhr, der „mittlere Beamte, welcher um 3 Uhr wieder in der Kanzlei sein muß, um 1 Uhr, die Leute vom Stand um 2 Uhr, und einige vom höchsten Adel noch später“. Nach 1 Uhr sähe man vor den Staatsgebäuden höchstens noch die Wägen, die die Räte aus den Kanzleien abholten und zur Tafel nach Hause brächten. Um 3 Uhr begänne das nachmittägliche Rädchen. Um diese Zeit eilten „die Dikasterianten wieder zu ihren Tintenfassern“, um 1/2 5 Uhr liefen viele andere zur Arbeit, und um 6 Uhr schlossen die Kanzleien¹⁷.

Auch später dürfte die Einhaltung der Arbeitszeit nach dem Prinzip des Ranges gehandhabt worden sein. Erasmus Kessler führte als junger Konzeptsbeamter mitunter genaue Aufzeichnungen über seine Amtsstunden. In der Regel absolvierte er 27–34 Stunden in der Woche¹⁸. Auch aus den Aufzeichnungen anderer Beamter

15 Kanzlisten, hier allgemein für Beamte.

16 PEZZL, Skizze, 136.

17 Ebd., 137.

18 KESSLER, Tagebuch 4 (Eintragungen jeweils am Monatsletzten des Jahres 1839); WST. u. LB., Handschriftensammlung.

gewinnt man den Eindruck, daß noch im Vormärz die Inhaber höherer Beamtenränge in vielen Behörden die geregelten Amtsstunden nicht sehr ernst genommen hatten, obwohl formell dazu die Pflicht bestand. So beklagte sich Eduard Bauernfeld bitter, als er vom Kreisamt in die Hofkammer versetzt wurde, daß er auch nachmittags ins Büro müsse¹⁹. Bauernfelds Büroalltag war nicht von quälend langer Dauer: „Von morgens bis 1/2 12 [Uhr] wird geschrieben oder ernste Lektüre. Dann Büro, Hofkammer, Bibliothek, kurze Promenade. Essen. Von 1/2 5 bis 8 Uhr zu Hause, arbeiten. Später ... Piquet oder Domino“, so schildert uns der Dichterbeamte seinen Tagesablauf²⁰, aus dessen Gestaltung eindeutig hervorgeht, daß er dem Dichter den Vorzug gab.

Ganz besonders willkürlich mit seiner Arbeitszeit ging seinen eigenen Erzählungen zufolge auch der Dichterbeamte Ignaz Castelli um, der zwar nicht „kaiserlicher“ Beamter war, sondern zeit seines Lebens bei der „landständischen Buchhaltung“ bei den niederösterreichischen Landständen angestellt war, in der ihm eine weit „bessere Behandlung und mehr Freiheit als in allen übrigen kaiserlichen Ämtern“ widerfahren wäre²¹. Seinen Amtsablauf als junger Beamter (ca. 1805–1809) schildert er folgendermaßen:

„Den Vormittag brachte ich gewöhnlich im Amte zu, von den nachmittägigen Amtsstunden schwänzte ich aber so viel wie nur möglich war; da spielte ich im Kaffeehaus bei Jakomuzzi ...“²² Aber auch der vormittägliche Amtsaltag wurde nicht über Gebühr ausgedehnt: „Die Amtsstunden begannen“, berichtet Castelli, „um 9 Uhr morgens, ich kam aber sehr selten vor ein Viertel nach 10 Uhr, so daß alle Beamten die Glocke, welche um 1/4 auf 11 bei den Minoriten geläutet wird, die Castelliglocke nannten. Eines Tages kam ich wieder so spät in das Amt, und der Buchhalter kam mir entgegen, hielt seine Uhr in den Händen und sagte: Ich habe Sie schon öfters ermahnt, zu den festgesetzten Amtsstunden zu kommen, und heute ist's schon wieder 1/4 auf 11 [wahrscheinlich wurde damit ein Viertel elf gemeint]. – Da zog ich meine Uhr heraus, zeigte sie ihm und antwortete: Ich bitte um Vergebung, Herr Buchhalter, Ihre Uhr geht zu spät, die meinige zeigt schon 1/2 11. – Ganz verblüfft sprach er kein Wort mehr. Dadurch schüchterte ich die Herren ein, und da ich meine Arbeiten zur Zufriedenheit vollbrachte, so sagten sie zuletzt: Mit dem Menschen ist nichts anzufangen, und ließen mich

19 BAUERNFELD, Tagebücher I, 49 (Eintragung vom 13. Februar 1830).

20 Ebd., 90 (Eintragung vom Dezember 1840).

21 CASTELLI, Aus dem Leben, 118.

22 Ebd., 127.

gewähren.“²³ Auch Mathias Perth (1788–1856), der am k. k. Obersthof- und -Landjägermeisteramt von 1807–1848 beschäftigt war, arbeitete nach den ersten Einschulungsjahren, so geht aus seinen Tagebüchern hervor, nur am Vormittag²⁴. (Die Nachmittage verbrachte er meist mit Spaziergängen und in Kaffeehäusern.) Von Grillparzer dagegen haben wir Zeugnisse einer konträren Arbeitseinteilung. „Um 12 Uhr ins Büro“, berichtet er noch als Konzeptsbeamter, „keine Arbeit vorgefunden. Im Thukydides ... gelesen.“²⁵ Und als Archivdirektor ist er erzürnt, da er anfangs mit der Einarbeitung voll beschäftigt war: „Dieses Archiv wird mich unter die Erde bringen, besonders dadurch, daß es mir die kostbaren Vormittagsstunden raubt“²⁶ (die er früher zum Dichten verwendet hatte).

Diese lockere Einstellung zu einer flexiblen Arbeitszeit dürfte sich auch später nicht geändert haben. Noch in den fünfziger Jahren des 19. Jahrhunderts stellt Gustav Höfken, Sektionschef im Finanzministerium, seinen Amtsablauf folgendermaßen dar: Er war um 8 Uhr im Amt, sah rasch seine Einläufe durch, entwarf die Antworten und schrieb „auch wohl einen Aufsatz“, und nach einem „frugalen“ zweiten Frühstück (über dessen Dauer er sich nicht näher ausließ) erledigte er die „sonstigen Amtsgeschäfte“, bis er sich um 3 Uhr „selbst beurlaubte“. Bald später widmete er sich seiner Liebhaberei, der Gartenarbeit²⁷.

Auch die unbesoldeten Beamten und Praktikanten dürften über die freie Wahl der Arbeitszeit verfügt haben. So berichtet Alexander Bach, 1834 Praktikant in der Hofkammerprokurator, in einem Brief an Ludwig von Haan in Rom: „Ich richte es mir gleich nach meiner Bequemlichkeit ein, gehe um 10 Uhr ins, um 1 1/2 oder zwei aus dem Bureau; nachmittags bis jetzt niemals. Freilich geht das Tag für Tag, allein was ist zu tun; hätte ich doch eine halbe Million und ließ die Hofkammerprokurator Hofkammerprokurator sein ...“²⁸

23 Ebd., 149 f.

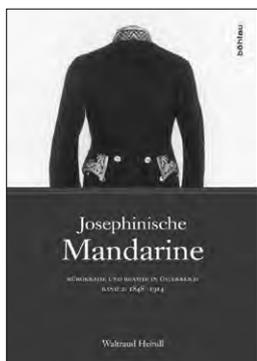
24 In den ersten Jahren galt auch für ihn der Arbeitstag von 9–12 Uhr und 15–18 Uhr, Clemens HÖSLINGER, *Kulturelles Leben des Wiener Kleinadels. Das Tagebuch des Mathias Perth*. In: *Haydn-Jahrbuch 10* (Wien-London 1978) 64; *Tagebücher des Mathias PERTH*, 58 Bände (1803–1856), WST. u. LB., Handschriftensammlung.

25 Franz GRILLPARZER, *Briefe und Tagebücher. Eine Ergänzung zu seinen Werken*, hg. v. Carl GLOSSY und August SAUER, 2: *Tagebücher* (Stuttgart-Berlin, o. J.) Nr. 147 (Eintragung vom 19. Februar 1829).

26 Ebd., Nr. 189 (Eintragung vom 25. September 1832).

27 „Aus meinem Tagebuch“, HHStA., Nachlaß Höfken, Karton 2.

28 Heinrich FRIEDJUNG, *Alexander Bachs Jugend und Bildungsjahre*. In: *Österreichische Rundschau 10* (1907) 170.



WALTRAUD HEINDL-LANGER

JOSEPHINISCHE MANDARINEBÜROKRATIE UND BEAMTE IN
ÖSTERREICH

BAND 2: 1848–1914

(STUDIEN ZU POLITIK UND VERWALTUNG,
BAND 107)

Sektionschefs, Hofräte, Statthalter – Beamte der hohen Bürokratie – belastet mit dem widersprüchlichen Erbe: Absolutismus, josephinischem Beamtenethos und 1848er Revolution! Die Hauptfragen lauten: Wie kamen sie mit dem nach der Revolution erneuerten Absolutismus, wie nach 1867 mit dem Verfassungsstaat zurecht? Wie meisterten sie in dieser neuen Welt die komplexen Konflikte zwischen Kaiser, Regierung, Parlament, Parteien, nationalen Bewegungen? War es die strenge Orientierung an ihrer rechtsstaatlichen Tradition und dem josephinischen Ethos, dass ihnen immer wieder erstaunliche politische und soziale Lösungen gelangen, ohne dabei geschickt den Ausbau ihrer eigenen Privilegien zu vergessen? Diese sicherten ihnen gesellschaftliche und kulturelle Reputation. Die zahlreiche Übernahme von Regierungsämtern im Staat verlieh ihnen hohen politischen Einfluss, so dass sie Gesellschaft und Staat der späten Monarchie ihren bürokratischen Stempel aufdrückten.

2013. 332 S. 11 S/W- UND 1 FARB. ABB. GB MIT SU. 155 X 235 MM

ISBN 978-3-205-78950-5