
Die Träger der österreichischen Gesellschaft – von Joseph II. bis zum Ersten Weltkrieg

Rezension von: Waltraut Heindl,
 Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich, Band I: 1780-1848, Böhlau Verlag, Wien – Köln – Graz 2013, 2. durchgesehene Auflage, 414 Seiten, gebunden, € 35;
 ISBN 978-3-205-78900-0;
 dies., Josephinische Mandarine. Bürokratie und Beamte in Österreich, Band II: 1848-1914, Böhlau Verlag, Wien – Köln – Graz 2013, 322 Seiten, gebunden, € 35;
 ISBN 978-3-205-78950-5.

Die Konnotation der Staatsbeamten in der österreichischen Folklore erscheint nicht sonderlich hoch. Ihnen wird Starrheit, Einfallslosigkeit, geringe Flexibilität, mangelnder Fleiß und häufige Belästigung des Staatsbürgers vorgeworfen. Eine Auffassung, die in vielen – vor allem historischen – Werken ihren Niederschlag gefunden hat. Solche Meinungen werden allerdings in jüngerer Zeit immer häufiger in Frage gestellt, weil man die zentrale Bedeutung erkennt, welche einer gut funktionierenden Verwaltung für den Staat und vor allem die wirtschaftliche Entwicklung zukommt.

Dies wurde nicht nur aktuell im Falle Griechenlands erkennbar, sondern grundsätzlich auch in – vor allem afrikanischen – Entwicklungsländern, wenn deren Fortschritt gerade durch den Mangel an einer gut ausgebildeten, verlässlichen und nicht korrupten Beamtenschaft behindert wird. Daher wird von der Entwicklungspolitik immer

wieder „*good government*“ urgiert. Ebenso bedeutsam erweist sich die Frage der Verwaltung für die soziale und ökonomische Entwicklung von Industriestaaten. Auch hier kommt der Beamtenschaft eine zentrale Funktion zu. Es ist daher außerordentlich zu begrüßen, dass Waltraud Heindl zwei umfangreiche Studien zu diesem Thema vorgelegt hat.

Der Aufbau durch Joseph II.

Als Beamtenschaft oder Bürokratie lässt sich jene Organisation bezeichnen, welcher der Vollzug staatlicher Aufgaben obliegt. Nach Max Weber wäre sie dadurch charakterisiert, dass Amt und Person getrennt sind, sie regelgebunden vorgeht, sich unpersönlich, also neutral, verhält, hierarchisch, arbeitsteilig und professionell strukturiert ist sowie ihre Arbeit schriftlich und aktenkundig vollzieht.

In der Habsburgermonarchie wurde ein solcher Apparat durch Maria Theresia, vor allem aber durch Joseph II. eingeführt. Er sollte Staats- und kein Hofdienst sein. Die Gleichheit der Beamten sollte durch das Prinzip der Anciennität gesichert werden. Damit sollte die Macht des Adels gebrochen und dem Bürgertum Aufstiegsmöglichkeiten eröffnet werden. Letzteren dient auch die fixe Besoldung. Diese gestaltete sich allerdings, nach Meinung der Autorin, insbesondere in den unteren Rängen, kärglich und verschlechterte sich überdies im Zeitablauf. Darauf weisen zahlreiche belletristische – meist polemische – zeitgenössische Schriften hin. Daneben tritt die beachtliche soziale Absicherung der Beamten in den Hintergrund.

So scheint es doch bemerkenswert, dass nach dem „Pensionsnormale“ Jo-

sephs II. alle Beamten gegen Arbeitsunfähigkeit und Tod abgesichert wurden. Die Höhe der Pension richtete sich nach der Beschäftigungszeit und erreichte nach 40 Dienstjahren 80 Prozent des Endbezuges, nach 45 Jahren sogar 100 Prozent. Ebenso wurden Witwenrenten in der Höhe von 40 Prozent der Pension gewährt sowie Unterstützung für die Waisen. Dafür war – zeitweise nur für die höheren Einkommen – ein Gesamtabzug von 10 Prozent vorgesehen. Es ist erstaunlich, dass dieser enorme soziale Fortschritt weder in der zeitgenössischen Literatur noch auch bei der Autorin die angemessene Würdigung erfährt.

Ein weiteres egalitäres Element des josephinischen Beamtentums lag in den Aufnahmevoraussetzungen, denn es wurde in steigendem Maße auf ein Studium der Rechte an der Universität oder gleichzuhaltenden Akademien Wert gelegt. (Deren Lehrinhalte werden von der Autorin ausführlich dargelegt.)

Der Monarch erwartete von den Beamten absolute Pflichterfüllung und Hingabe an den Beruf und an den Staat. Diese Eigenschaften wurden sehr energisch eingefordert und kontrolliert. Die Gestaltung der Sozialstruktur gelang nur zum Teil. Zwar entfiel der weitaus größte Teil der Beamenschaft auf Bürgerliche, doch die führenden Positionen verblieben weiterhin der Aristokratie vorbehalten. In den Wiener Zentralstellen stieg sogar der Anteil der Adligen von rund 17 Prozent 1781 auf 24 Prozent 1871. Dies erklärt sich daraus, dass die Nachfolger Josephs II. dessen Aversion gegen den Adel keineswegs teilten, sondern diesen, im Gegenteil, begünstigten. Im Zuge dieser Entwicklung bildeten sich im Staatsdienst sogar regelrechte aris-

tokratische Reservate heraus, wie vor allem der diplomatische Dienst. Ein Umstand, dessen Auswirkungen bis weit in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg merkbar blieben.

Die Staatsspitze legte ein ambivalentes Verhältnis zur Bürokratie an den Tag. Einerseits war sie sich über die Notwendigkeit dieser Organisation im Klaren und forderte Fleiß sowie Gehorsam. Initiative sollte sich vor 1848 durchaus in Grenzen halten, denn daraus hätten im Hinblick auf die nationale Entwicklung in Europa revolutionäre Tendenzen entstehen können. Darüber hinaus bedeutete die stets wachsende Zahl an Beamten eine beträchtliche budgetäre Belastung – wengleich sie nur ein Viertel jener des Militärs ausmachte. Daher strebten alle Regierungen dieser Zeit eine „Verwaltungsreform“ an, welche, wie in der Gegenwart, stets misslangen. Ebenso damals wie heute wurden und werden die wachsenden administrativen Erfordernisse eines expansiven Staates übersehen.

Die organisatorische und soziale Struktur der Bürokratie

Der neue Staatsapparat zeigte – gemessen an der bisherigen sozialen und ökonomischen Entwicklung – sehr ungewohnte Züge. Da war zunächst die räumliche Trennung zwischen privater und amtlicher Tätigkeit. Diese wurde vom Staat systematisch durch den Bau von Amtsgebäuden vorangetrieben. Weiters war eine fixe Arbeitszeit vorgeschrieben, während derer sich der Beamte in den Amtsräumen aufzuhalten hatte. Sie dauerte von 9 bis 12 Uhr sowie von 15 bis 18 Uhr. Die Arbeit selbst wurde durch die Entwicklung von Routinen – beispielsweise der

„Kanzleiordnung“ – vereinfacht und verstetigt.

Demgemäß verlangte man von den Beamten auch „neue“ Tugenden. Dazu gehörten Pünktlichkeit ebenso wie Leistungsbereitschaft. Auch Bescheidenheit zählte dazu. Selbstverständlich wurde erwartet, dass diese die jeweiligen Staatsinteressen unbedingt vertreten würden. Andererseits kam ihnen der Staat nicht nur durch ein breit gefächertes Ordensangebot entgegen, sondern ab 1815 waren sie berechtigt, Uniformen mit einem Degen zu tragen.

Die Beamten bildeten eine recht kompakte soziale Schicht. Abgesehen von der Berührung im Amt blieben sie vom Adel strikt getrennt – wobei der sogenannte „Beamtenadel“ nicht zur Aristokratie gezählt werden kann. Nicht nur, dass sie im Alltagsleben vor allem mit Ihresgleichen verkehrten, heirateten sie meist untereinander. Sie entwickelten auch einen spezifischen Lebensstil, der natürlich in hohem Maße durch ihr Einkommen bestimmt war. Sie konnten daher zumeist keine Wohnungen in der Innenstadt mieten, sondern mussten in die Vorstädte ausweichen. Dort aber nutzten sie recht luxuriöse Wohnungen, mit 7 bis 20 Zimmern und mit reichlich Bedienungspersonal. Die meisten hielten sich Equipagen. Das erlaubten offensichtlich ihre Gehälter, denn nach einer zeitgenössischen Berechnung konnte ein Alleinstehender mit 464 Gulden im Jahr durchaus angenehm leben. Die Nahrungsaufnahme ging weit über das heutige Niveau hinaus – wie man den zeitgenössischen Kochbüchern entnehmen kann.

Freilich differierten die Einkommen stark nach dem Rang des Betroffenen. Die zahlreichen niedrig qualifizierten öffentlich Bediensteten erhielten

auch im Vergleich erheblich geringere Bezüge. Auch über die Zeit reduzierten sich die Beamteneinkommen, da sie trotz beträchtlicher Inflation während der napoleonischen Kriege nicht erhöht wurden.

Das private Interesse dieser Bevölkerungsgruppe richtete sich auf in- und ausländische Literatur sowie auf das Theater, welches häufig besucht wurde, ebenso aber auch auf Musik, welche vielfach im Hause gepflegt wurde. Schließlich zählten sämtliche österreichischen Dichter und Schriftsteller zwischen 1780 und 1848 zur Beamten-schaft. Abendeinladungen von Standesgenossen erfolgten häufig. Zu einem Schwerpunkt der männlichen Geselligkeit entwickelte sich das notorische Kaffeehaus. Als charakteristisch für diese Zeit jedoch erwies sich die Entstehung der bürgerlichen Salons. Diese wurden vielfach von Damen geführt und dienten dem künstlerischen und wohl auch dem politischen Diskurs. Ausflüge in die freie Natur mit Picknick gehörten ebenso zum bürgerlichen Lebensstil wie eine „Sommerfrische.“ Das Vereinsleben konzentrierte sich unter Joseph II. auf die Freimaurerei, welche von Franz II. freilich verboten wurde, wie er fast alle Vereine unterdrückte. Erst nach seinem Tod entstanden neue solche. Alles in allem entwickelten sich die Beamten zu Trägern eines neuen bürgerlichen Lebensstils, sie wurden zu Repräsentanten des Bürgertums schlechthin.

Auf der Suche nach Klarheit

Angesichts der Bedeutung dieses Themas kann die Arbeit Heindls nicht hoch genug eingeschätzt werden. Dem Leser wird zahlreiches Material – in geschliffener Sprache – geboten,

welches wesentliche Informationen vermittelt. Es wird ein buntes Bild der Zeit präsentiert, weil die Verfasserin auf ein sehr breites schriftliches Spektrum zurückgreift, welches auch Belletristik, Polemiken, Satiren und Ähnliches umfasst. Die jeweiligen Autoren reichen vom Hochadel bis zu Kleinbürgern und sehen die Beamtenschaft überwiegend kritisch. Diese Einstellung scheint auch die Autorin beeinflusst zu haben, weil die sachliche Darstellung immer wieder durch kritische Passagen unterbrochen wird, sodass eigentlich kein klares Bild der Problematik entsteht. Erst auf den letzten Seiten gelangt sie zu eindeutigen Aussagen, nämlich, dass der Bürokratie eine zentrale Funktion für die gesellschaftliche Modernisierung Österreichs zukam, dass sie eine entscheidende Position für die Herausbildung des Rechtsstaates inne hatte, dass sie faktisch dazu beitrug, den absolutistischen Staat zu unterwandern und die Möglichkeit zur bürgerlichen Emanzipation schuf – den „Bildungsbürger“ entstehen ließ. Hier erwuchs eine neue Kultur, welche sich deutlich von jener des Adels abhob: „Ein solider Grund für den Ausbau bürokratischer Strukturen war damit bereits vor 1848 gelegt, der weit in das 20. Jahrhundert wirken sollte“ (S. 367).

Die Problematik des zeitgenössischen Schrifttums sei am Beispiel der Beamteneinkommen demonstriert. Die Autorin weist von Anfang an auf Grund solcher Aussagen stets auf die unzureichende Entlohnung der Beamten hin. Das verträgt sich schlecht mit den Angaben über die Wohnkultur, das Dienstpersonal und Kutschen; auch nicht mit dem Hinweis auf das Einkommen, mit dem man als Einzelner angenehm auskommen konnte (464 Gul-

den). Den dankenswert genauen Angaben über die Jahreseinkünfte ist zu entnehmen, dass Ende des 18. Jahrhunderts ein Hofrat in Wien ungefähr 5.000 Gulden im Jahr verdiente, ein Sekretär 2.000 Gulden und ein Konzipist 1.000 Gulden. Nach Berechnungen von Statistik Austria entspräche 1 Gulden 1820 etwa 15 Euro, sodass sich Beträge von 75.000 Euro, 30.000 Euro und 15.000 Euro ergäben – auch nach heutigen Verhältnissen durchaus respektable Summen. Selbst wenn man den ökonomischen Daten für die Zeit um 1800 nur beschränkte Aussagekraft zubilligt, deuten die Größenordnungen auf ein bemerkenswertes Beamteneinkommen hin. Den zitierten zeitgenössischen Kommentaren ist nie zu entnehmen, welche Vergleichsmaßstäbe für die Beamteneinkommen herangezogen wurden. Offenbar waren dies vor allem jene des Hochadels.¹

Die Absicherung gegen die Risiken des Arbeitslebens, also Arbeitsunfähigkeit, Alter und Tod, werden offenbar überhaupt nicht berücksichtigt. Hier hatte Joseph II. offensichtlich eine Führungsrolle in Europa übernommen. Unter dem individuellen Einkommensaspekt müsste diese als zentrales Element gesehen werden.

Gewiss hatten die Beamten durch die Inflation während der napoleonischen Kriege zu leiden. Ab 1804 stieg diese dramatisch an und erreichte 1811 ihren Höhepunkt. Daraus ergab sich eine Geldentwertung von 50 Prozent. Danach ging sie allerdings wieder deutlich zurück. 1819 unterschritt der Verbraucherpreisindex bereits wieder das Niveau von 1800, so dass sich dadurch eine entsprechende Steigerung der Realeinkommen ergab.²

Administrativer und wirtschaftlicher Neubeginn

Der Neoabsolutismus nahm nach 1848 unter der Ägide der „Neugestaltung Österreichs“ auch eine grundlegende Reform der Verwaltung in Angriff. An die Stelle der Obersten Hofstellen traten nunmehr Ministerien, dessen Leiter dem Kaiser verantwortlich waren. Darunter agierten Statthalter in den Kronländern, welchen Kreisämter sowie Bezirkshauptmannschaften untergeordnet waren, sowie schließlich Gemeindeämter. Die Aufgaben der ersten Instanz waren ja im Zuge der Grundentlastung von der Grundherrschaft auf den Staat übergegangen.

An der Position der Beamten änderte sich allerdings nicht allzu viel, nur wurden sie vom Innenminister in einem Rundschreiben 1849 energisch zur Pflichterfüllung und zur Loyalität gegenüber dem neuen System aufgerufen. Das scheint insofern erforderlich gewesen zu sein, als man der Hochbürokratie liberale Tendenzen unterstellte. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass in dieser Periode nicht nur die Bürokratie gestrafft, sondern eine Fülle andere Reformen vollzogen wurde. Und zwar nicht nur im Staatsapparat, wie etwa im Gerichtswesen, sondern auch in der Wirtschaft durch Einführung einer modernen Gewerbeordnung sowie durch Etablierung von Handelskammern.

Die Entlohnung der Beamten scheint sich gleichfalls nicht sehr geändert zu haben. Statthalter bezogen – exklusive Zulagen – 6.000 bis 8.000 Gulden, Ministerialräte 4.000 Gulden, Konzipisten etwa 1.000 Gulden. Hilfskräfte viel weniger. Die Einkommensspanne betrug 37:1 (S. 69). Für diese Zeit ergibt sich

ein Umrechnungskurs von ungefähr 12 Euro, was Beträgen von etwa 100.000 Euro, 48.000 Euro und 12.000 Euro entspräche. Für die höheren Ränge wäre das auch heute nicht zu verachten. Freilich ergaben sich Probleme durch lange, unbezahlte Praktika, welche das hohe Heiratsalter der Staatsbediensteten erklären. Allerdings sah sich der Staatsdienst nunmehr einem stets wachsenden Bereich von Privatangestellten gegenüber, welche insbesondere im Bankenbereich gleichfalls respektable Einkommen erzielten.

Eine der letzten Monarchieklammern

Ein neuer Abschnitt für die österreichische Bürokratie ist mit dem „Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger“ 1867 anzusetzen, und zwar nicht unbedingt durch den Charakter der Verwaltungstätigkeit, aber für die Position der Beamten. Im Gegensatz zum Klassenwahlrecht für die Bevölkerung erhielten sie von Anfang an das aktive und passive Wahlrecht. Von Letzterem wurde in hohem Maße Gebrauch gemacht. Doch war für die gewählten Beamten keine Karenzierung vorgesehen, sie blieben dem Disziplinarrecht unterworfen. Daraus resultierten absurde Vorkommnisse. Als drei Statthalter im Reichsrat eine kaiserliche Vorlage ablehnten, wurden sie sofort diszipliniert und in den Ruhestand versetzt. Erst in den Folgejahren fixierte man die Immunität der gewählten Abgeordneten.

Zwei grundsätzliche Loyalitätsprobleme ergaben sich aus den politischen Veränderungen im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts. Da war einmal die zunehmende nationale Auseinan-

dersetzung in der Habsburgermonarchie. Diese schlug sich auf die Rekrutierung der – höheren – Beamten nieder. Bisher gehörten diese nahezu ausschließlich der deutschsprachigen Bevölkerung an. Nunmehr wurde verlangt, auch solche anderer Nationen einzustellen. Das geschah auch. 1914 entfiel ein Viertel der höheren Bürokratie in Wien auf solche. Ähnliches resultierte auch aus der Entstehung der modernen Massenparteien. Auch diese bemühten sich, Anhänger unter die Beamten zu platzieren. Trotz aller dieser Interventionen erscheint es eindrucksvoll, dass die Bürokratie der Monarchie bis 1914 dennoch ihren Grundsatz der absoluten Neutralität aufrechterhalten konnte.

Gleichfalls ist zu betonen, dass eigentlich alle Quellen darauf hinweisen, dass dem österreichischen Staatsdienst Korruption fremd gewesen sei. Das wird auch im heutigen Ausland so gesehen, da in Italien behauptet wird, dass in dieser Zeit nur die österreichische Verwaltung nicht korrupt gewesen sei.

Auch in der Sozialstruktur der Beamten ergaben sich Veränderungen. Die Quote der Aristokraten ging dramatisch zurück. Sie konzentrierte sich nur mehr auf das Außenministerium. Das Staatsgrundgesetz hatte nicht nur die rechtliche Situation der Beamten als Staatsbürger gestärkt, sondern auch ein „Klassenbewusstsein“ wachsen lassen. Es entstanden daher gewerkschaftliche Vereinigungen wie der „Beamtenverein“ sowie der „Beamtenag-club“. Diese Organisationen verhandelten vor allem mit dem Parlament und vorwiegend in Einkommensangelegenheiten. Ihre Aktivitäten verliefen durchaus erfolgreich und führten 1873 durch das Beamtenehaltsgesetz zu

spürbaren Erhöhungen der Gehälter. Auch gelang es, die Spreizung der Einkommen deutlich zu reduzieren. Der allgemeine Urlaubsanspruch war bereits in der Dienstpragmatik festgelegt worden. In den 1870er-Jahren wurden erstmals auch Frauen im Staatsdienst eingestellt, zunächst nur in niedrig qualifizierten Bereichen, wie etwa im Postdienst oder bei den Staatsbahnen. Sie wurden auch schlechter bezahlt als ihre männlichen Kollegen. Um 1900 gab es etwa 9.000 weibliche Beschäftigte im öffentlichen Dienst.

Alles in allem bieten die beiden Bände Heindls eine Überfülle von Material, welche es dem Leser und Forscher ermöglicht, ein Bild von der Bedeutung des Staatsdienstes, also der Bürokratie, im 18. und 19. Jahrhundert in Österreich zu gewinnen. Und zwar allgemein, also im Hinblick auf die Entwicklung der Industriegesellschaft, wie auch speziell, also in ihrer Bedeutung für die Habsburgermonarchie – auch für den kulturellen Bereich. Jedem Interessierten ist daher die Lektüre der Bände anzuempfehlen.

Einige Forschungsdesiderata drängen sich – zumindest aus Sicht des Rezensenten – auf. Das ist zunächst ein internationaler Vergleich. Wäre es denkbar, dass der wohlorganisierten Bürokratie Josephs II. eine gewisse Substitutionsfunktion für eine noch wenig entwickelte Zivilgesellschaft zukam?

Weiters wäre auch die sehr frühe soziale Absicherung international zu vergleichen. Zwar betraf diese nur eine Berufsgruppe, allerdings eine relativ große, und sie trug öffentlichen Charakter. Kann man diese Einrichtung zumindest als Vorläufer der Sozialversicherung sehen?

Felix Butschek

Anmerkungen

- ¹ Siehe Sandgruber (1982) 227.
- ² Die Grafik über den Verbraucherpreisindex von 1800 bis 1914 ist auf S. 202 des II. Bandes abgedruckt.

Literatur

Sandgruber, Roman, Die Anfänge der Konsumgesellschaft. Konsumgüterverbrauch, Lebensstandard und Alltagskultur in Österreich im 18. und 19. Jahrhundert (Wien 1982).

„Die Ökonomik der Arbeiterbewegung zwischen den Weltkriegen“

Band 5

Die Angestellten und die Klassengesellschaft

Michael Mesch, Andreas Weigl, Reinhard Blomert, Ernst Bruckmüller

Michael Mesch/Andreas Weigl

Angestellte und ihre Gewerkschaften in der Ersten Republik

Reinhard Blomert

Die neue soziale Welt der Angestellten. Soziologische Betrachtungen und Entdeckungen von Emil Lederer und Siegfried Kracauer zum Auftreten einer neuen Zwischenschicht

Ernst Bruckmüller

Angestellte und katholische Sozialreform

Graz 2010, 128 Seiten, € 16,90.

Bestellungen bei: Leykam Buchverlagsgesellschaft m.b.H. Nfg. & Co. KG,
Ankerstraße 4, A-8057 Graz, Tel. +43 (0) 5 0109-6530 bis 6533, 6535,
Fax: +43 (0) 5 0109-6539, e-mail: verlag@leykam.com