

## C. Zum cisleithanischen Beamtentum: Staatsdiener und Fürstendiener

von

*Waltraud Heindl*

„Ja, das ist ein Beruf für Österreicher, was man als Beamter nur für Beziehungen bekommt und wie sich alle Welt um einen Beamten reißt! Wenn man einmal ein Beamter ist, dann kann man leicht ein Snob sein, da gehört man ohne Zweifel zur Herrenklasse. Und wenn man als Beamter arm ist, muss man sich nicht genieren, denn Armut ist für den Beamten nur ehrenvoll.“<sup>1</sup>

Diese enthusiastische Charakterisierung der österreichisch-monarchischen Bürokratie durch den ursprünglich kaiserlichen, später republikanischen Beamten Otto Friedlaender mag nostalgischen Gefühlen entsprungen sein, sie umreißt trotzdem das gängige Bild der gesellschaftlichen Position der (zumindest höheren) kaiserlich-sterreichischen Staatsbeamten als – unabhängig von Einkommen und materiellem Wohlstand – prestige- und einflussreiche, machtvolle Gruppe, eine Darstellung, wie sie uns in der damaligen zeitgenössischen Literatur und in den entsprechenden Verfilmungen bis zum heutigen Tag entgegentritt. Entsprach dieser Topos aber auch der historischen Wirklichkeit?<sup>2</sup> Der Frage ist nicht einfach auf die Spur zu kommen, denn das Beamtentum ist vielschichtig. Allein der Begriff Bürokratie ist doppeldeutig: Das Wort bezeichnet die Institution, den Apparat, gleichzeitig meint es aber auch die soziale Gruppe der Beamten, die diese Institution ausmachen. Diese beiden Faktoren sind voneinander nicht zu trennen. Die Beamten wurden von „ihrem“ Apparat geprägt und veränderten ihn wiederum in einem zwar langsamen, aber ununterbrochenen Prozess. Der oberste Zweck des Beamtentums, der in der Unterstützung des Staates einerseits sowie in der Serviceleistung für den Bürger andererseits besteht, und die Bürokratie daher unmittelbar an die Schnittstelle von Politik und gesellschaftlicher Entwicklung positioniert, verleiht diesem Prozess die eigentliche Spannung und gestaltet die Brokratiegeschichte zu einem Drama besonderer Art. Das Bemerkenswerte ist, dass sich der Wandel vollzieht, ohne dass er von der Öffentlichkeit zur Kenntnis genommen wird, die in der Bürokratie mehr oder weniger eine statische (und im Allgemeinen ungeliebte) Institution sieht. Dabei durchlief die historisch gewachsene Bürokratie, eine staatliche Institution der *longue durée par excellence*, sehr stark wechselnde Perioden, allein seit der Zeit Josephs II., in der die Bürokratie ihre

---

<sup>1</sup> OTTO FRIEDLAENDER, *Letzter Glanz der Märchenstadt. Das war Wien um 1900 (= Austriaca, Neuausgabe, Wien – München 1969)* 74.

<sup>2</sup> Im Folgenden wird die Rede ausschließlich vom Staatsbeamten sein. Der Typ des Privatbeamten, der sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts nach dem Vorbild des Staatsbeamten entwickelte, bleibt ausgeklammert.

moderne Gestalt erhielt: Das spätere 18. Jahrhundert lässt sich als eine Epoche der stürmischen Entwicklung bezeichnen, in der erst Maßstäbe – sowohl in institutioneller wie in sozialer Hinsicht – gesetzt wurden, während es in den nachfolgenden Jahrzehnten nur zu langsamen Veränderungen, ja zur Erstarrung kam<sup>3</sup>. Nach der Revolution 1848 kam es zu mancherlei Versuchen eines Neuanfangs, und erst recht wurden nach dem Erlass der Staatsgrundgesetze 1867 derartige Impulse gesetzt, wobei die Gewichte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts – im Gegensatz zur späteren maria-theresianischen und josephinischen Zeit – wenig spektakulär und nur langsam verschoben wurden, aber trotzdem starke Veränderungen sozialer Natur bewirkten.

Im Folgenden werden für die Zeit zwischen 1848 und 1918 jene Stationen ausgewählt, durch die Marksteine gesetzt wurden. Diese Stationen sind: die Revolution von 1848, die neoabsolutistischen Reformen, die Einführung des Verfassungsstaates 1867 und die damit verbundenen sozialen Reformen, das Gehaltsgesetz für Beamte 1873 und die Dienstpragmatik von 1914<sup>4</sup>. Der soziale Wandel steht mit dem politischen jeweils in engem Zusammenhang und bewirkte partei- sowie nationalpolitische und weltanschaulichen Neuorientierungen der Beamten. Diese mentalen Kategorien sind von ihrem sozialen Habitus nicht zu trennen.

### 1. Soziale Zuordnung und Größenordnungen

Die Beamtenschaft ist sozial gesehen ein eigener Mikrokosmos, der weit gespannt fast alle Schichten der Bevölkerung und dementsprechend viele Berufe: Sektionschefs, Hofräte, Richter, Lehrer sowie Handwerker, Aktenträger und Portiere etc. umfasst – somit selbst ein getreues Spiegelbild der Gesellschaft ist. Von „einer“ sozialen Lage kann daher nicht gesprochen werden, viele soziale „Lagen“ stehen zur Besprechung an. Es gab aber im Staatsdienst zusätzlich noch Diener und Diurnisten („Tagelöhner“), die nicht im Beamtenstand eingereiht waren, genau so wie die „Neuen“ im Staatsdienst, die Frauen, die – vorderhand – nur in den niederen Sphären des Staatsdienstes arbeiten durften. Und trotzdem waren auch diese den Normen der Bürokratie unterworfen. Grosso modo war bereits unter Joseph II. die soziale Stellung eines jeden Beamten streng hierarchisch durch die Einreihung in einen Rang und in ein Gehaltsschema festgelegt worden, wobei diese Einreihung an seine Ausbildung gebunden war<sup>5</sup>. Die Grundregel war im Allgemeinen: Die Beamten mit geringer Schulbildung (Grundschule) wurden dem „minderen“ Status zugeordnet, im mittleren finden wir jene mit Abschluss der Lateinschule, später der Matura, im höheren, dem so genannten Konzeptsdienst, arbeiteten die Gutausbildeten mit einem akademischen Studium. Im Großen und Ganzen blieb diese Einteilung bis

---

<sup>3</sup> Vgl. WALTRAUD HEINDL, *Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780–1848* (= Studien zu Politik und Verwaltung 36, Wien – Köln – Graz 1991) 21–56; DIES., *Bureaucracy, Officials, and the State in the Austrian Monarchy: Stages of Change since the Eighteenth Century*; in: *Austrian History Yearbook* 37 (2006) 35–57.

<sup>4</sup> Vgl. KARL MEGNER, *Beamte. Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte des k. k. Beamtentums* (= Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie 21, Wien 1985) 108–142.

<sup>5</sup> Vgl. HEINDL, *Gehorsame Rebellen* 99–103.

zum Ende der Monarchie (und darüber hinaus) erhalten. Dementsprechend hierarchisch gegliedert war die Besoldung nach „Rang- und Diätenklassen“ aufgrund der Ausbildung und dem Prinzip der Anciennität (Vorrang nach der im Staatsdienst zurückgelegten Zeit). Die Festsetzung der Gehälter und die regelmäßigen Vorrückungen bildeten zu Zeiten ihrer Einführung im josephinischen Jahrzehnt eine Art von Grundsicherung, geregelte Pensionen (auch für Witwen und Waisen) waren damals – auch wenn sie gering waren – seltene Sozialleistungen, die der Staat übernahm.

Die Absicht des aufgeklärten Staates war es, einen von der staatlichen Besoldung abhängigen Beamtenstand zu schaffen, der mit dem Kaiser und seinen Ratgebern die aufgeklärten Reformen durchführte und nicht wie der finanziell unabhängige Adel sich diesen widersetzen konnte. Moderner Staat und Staatsdienst sowie die bürgerliche Entwicklung hängen seit damals unmittelbar zusammen. Tatsächlich war die höhere Bürokratie bereits zwischen 1780 und 1848 – außer in den höchsten Rängen und in der Diplomatie – bürgerlich bestimmt<sup>6</sup>. Der Anteil des Adels betrug in diesem Zeitraum bereits nur mehr ca. 20 %, und die zahlreichen Nobilitierungen, die vielen Beamten zuteil wurden, machten aus den Beamten noch keine Aristokraten. Den in den niederen Adelsstand erhobenen Bürokraten fehlten zumeist der (Grund)Besitz und die Möglichkeit des Konnubiums mit Frauen aus dem Adel, sie sind daher der nicht adeligen (bürgerlichen) Schicht zuzurechnen. Auf der anderen Seite blieben Bauern- und Handwerkeröhne, die in nicht so geringer Zahl durch ein Studium die höhere Karriere im Staatsdienst einschlagen konnten, keine Bauern und Handwerker, sie entwickelten, wie ihre Memoiren zeigen, den Lebensstil, das Selbstverständnis und die Gesinnung eines beamteten Bildungsbürgers<sup>7</sup>. Die österreichischen Beamten wurden im Laufe der Zeit zu Bildungsbürgern *par excellence*<sup>8</sup>. Die niederen Beamten sind aufgrund ihres Einkommens und ihrer Lebenshaltung hingegen wohl zum Kleinbürgertum zu zählen. Karl Megner hat den ökonomischen und sozialen Verhältnissen des niederen Beamtentums bereits eine eingehende Studie gewidmet, darum werden in den folgenden Ausführungen die höheren Beamten im Zentrum stehen.

Das Beamtentum stellte als Berufsgruppe eine nicht unbeträchtliche Größe dar. Die tatsächliche Anzahl der Beamten ist allerdings nicht einfach festzustellen. Die zeitgenössischen Angaben variieren stark. Zwar wurden Namen und Position eines jeden Beamten und Dieners in den Hof- und Staatshandbüchern Jahr für Jahr fein säuberlich aufgelistet (außer in den Jahren 1849 bis inklusive 1855, in denen diese nicht erschienen), exakte statistische Zählungen fehlten jedoch lange Zeit, und wurden sie durchgeführt, sind bis in die Endzeit der Monarchie die Kriterien, nach denen gezählt wurde, nicht klar ersichtlich<sup>9</sup>. Die Frage, ob etwa nicht beamtete Angestellte im Staatsdienst, ob etwa Richter, Lehrer, Militärbeamte oder Eisenbahnbeamte in manchen Zählungen enthalten sind oder nicht, kann oftmals nicht geklärt werden. Fest steht, dass die

---

<sup>6</sup> EBD. 142–159, 209.

<sup>7</sup> Die Begriffe bürgerlich, Bürgerlichkeit, Bürgertum wurden in den letzten Jahrzehnten ausführlich diskutiert; in Zusammenhang mit der österreichischen Bürokratie siehe EBD. 203–209.

<sup>8</sup> EBD. und 225–298.

<sup>9</sup> MEGNER, Beamte 343–347; HEINDL, Gehorsame Rebellen 134 f.

Zahlen nicht zuverlässig sind – es sei denn, man scheut die Mühe nicht, heute selbst Zählungen vorzunehmen<sup>10</sup> –, und erst nach der Jahrhundertwende, vor allem kurz vor dem Ersten Weltkrieg änderte sich die damalige zeitgenössische Praxis. Fest steht ferner, dass im Zeitraum 1848–1914 ein Anstieg der Staatsdiener zu verzeichnen ist. In den vierziger Jahren waren – folgen wir den Angaben von Viktor von Andrian-Werburg – ca. 140.000 im Staat Bedienstete zu verzeichnen (an anderer Stelle werden an eigentlichen Beamten ca. 29.000 genannt)<sup>11</sup>. Nach den neoabsolutistischen Verwaltungsreformen wurden 1862 52.320, 1874 erstaunlicherweise nur ca. die Hälfte, nämlich 26.969, angegeben, ein schlagendes Beispiel für die erwähnten mangelnden Kenntnisse der Erfassungskriterien<sup>12</sup>. Für das Jahr 1900 – so scheint es – können wir bereits etwas genauere Aussagen machen: Es werden 65.415 „Beamte der Hof-, Staats-, Landes- und Bezirksverwaltung“ angegeben, davon 20 % im Konzeptsdienst, 55 % im Kanzlei- und Rechnungsdienst, 10 % Lehrer und 15 % Diener. Rechnet man freilich alle öffentlich Angestellten (auch Kanzleihilfskräfte, Eisenbahnbedienstete etc.) dazu, so kommen wir – im selben Jahr – auf die weitaus höhere Zahl von 336.000<sup>13</sup>. Die Aussage eines äußerst bürokratiekritischen Beamten in Galizien, Józef Olszewski, der über die unglaublich hohe Zahl von 263.544 Staatsdienern im Jahr 1901 klagte, die einer Bevölkerung von 26.250.599 Seelen gegenüberstünden, stellt also keine Übertreibung eines frustrierten Beamten dar<sup>14</sup>. Alle diese Zahlen müssen mit größter Vorsicht aufgenommen werden. Ebenfalls im Jahr 1904 wurde von staatlicher Seite eine interessante Studie für das Jahr 1901 erstellt<sup>15</sup>, in der für dieses Jahr die weitaus kleinere Zahl von 41.790 Staatsbeamten (im Gegensatz zu der ebenso amtlichen Zahl von 65.415 des Jahres 1900) genannt wird. Die Beispiele weisen jedenfalls auf die gravierenden Unterschiede des Zahlenmaterials hin, und demonstrieren, wie schwierig es ist, verlässliche Größen des Beamtenstandes zu eruieren. Laut der Studie aus dem Jahr 1904 verteilten sich die (angeblich) 41.790 Beamten im Jahr 1901 auf folgende Dienste: 30,4 % dienten im Konzeptsdienst, 69,6 % im Kanzlei- und Rechnungsdienst; was die Rangklassen betraf, so finden wir 79 % in den drei untersten Rangklassen<sup>16</sup>. Etwas besser steht es

<sup>10</sup> EBD. 134–159; PETER URBANITSCH, *The High Civil Service Corps in the Last Period of the Multi-Ethnic Empire between National and Imperial Loyalties*; in: *Historical Social Research/Historische Sozialforschung* 33 (2008/2) 196 ff.

<sup>11</sup> [VIKTOR FREIHERR VON ANDRIAN-WERBURG], *Oesterreich und dessen Zukunft I* (Hamburg 31843) 77; siehe auch HEINDL, *Gehorsame Rebellen* 140 f.

<sup>12</sup> MEGNER, *Beamte* 344, Tabelle 41.

<sup>13</sup> EBD.

<sup>14</sup> JÓZEF OLSZEWSKI, *Bureaukratie* (Würzburg 1904) 264 f.; zu Olszewski GREGORZ L. SEIDLER, *Zwei Konzeptionen der Bürokratie (= Veröffentlichungen der Universität Innsbruck 161, Innsbruck 1987)*; vgl. auch CARL BROCKHAUSEN, *Beamtentum und Protektion*; in: *Österreichische Rundschau* 28 (1911) 261–268; weiters WALTRAUD HEINDL, *Was ist Reform? Überlegungen zum Verhältnis von Bürokratie, Staat und Gesellschaft in Österreich*; in: HELMUT RUMPLER (Hg.), *Innere Staatsbildung und gesellschaftliche Modernisierung in Österreich und Deutschland 1867/71–1914. Historikergespräch Österreich – Bundesrepublik Deutschland 1989 (= Eine Veröffentlichung der Österreichischen Forschungsgemeinschaft, Wien – München 1991)* 170.

<sup>15</sup> STATISTISCHE STUDIE ÜBER DIE ZIVILSTAATSBEDIENSTETEN NACH DEM STANDE VOM 30. JUNI 1901 (Wien 21904). MEGNER, *Beamte* 345, bezeichnet sie als „aufschlussreichste Arbeit“ in statistischer Hinsicht.

<sup>16</sup> STATISTISCHE STUDIE.

um die letzten Jahre vor dem Ersten Weltkrieg. Peter Urbanitsch fand eine Untersuchung der „Statistischen Zentralkommission“ und des Ministeriums für Finanzen, die die Höhe des Beamtenstandes in Cisleithanien am 1. September 1910 mit 55.367 bezifferte<sup>17</sup> – ungeachtet allerdings der sonstigen nicht beamteten Kräfte, die für den Staat arbeiteten. Urbanitsch unterzog sich der Mühe, die Beamten der Wiener Zentralstellen (mit Ausnahme der Militärbeamten und der Obersten Gerichtshöfe) sowie der hohen Staatsbeamten in den Kronländern in den Jahren zwischen 1901 und 1911 einer genauen Zählung nach den Hof- und Staatshandbüchern zu unterziehen, und stellte fest, dass sich der hohe Beamtenstand in den Zentralstellen zwischen 1901 und 1910 verdoppelte und in den Kronländern sogar um 120 % anstieg<sup>18</sup>.

Kritikern dieser wunderbaren Beamtenvermehrung ist allerdings entgegen zu halten, dass der Verfassungsstaat mittlerweile auch weit mehr Kompetenzen zu bewältigen hatte. Die Einführung und erst recht die Durchsetzung des demokratischen Rechtsstaates seit 1867 mit dem Parlament, den Höchstgerichten, mit den autonomen Behörden und mit zahlreichen Kontrollorganen erforderten einen weit höheren Stab an Beamten als es vor 1867 notwendig gewesen war, das heißt, dass angesichts dieser Aufgaben sowie angesichts der beträchtlichen Bevölkerungsvermehrung (die Bevölkerung in Cisleithanien stieg von 17.534.948 im Jahr 1851 auf 27.963.872 im Jahr 1910) der Zuwachs im Beamtenstand zumindest zum Teil gerechtfertigt war.

## 2. Die Bürokratie in der Revolution 1848 und im Neoabsolutismus

### *1848 – ein Wendepunkt für die österreichische Bürokratie?*

In der Revolution von 1848 sollte die gesellschaftliche Zugehörigkeit der Bürokratie deutlich zutage treten. Die höheren und selbst die kleinen Beamten stellten unter Beweis, dass sie nicht nur bürgerliche Beamte geworden waren, sondern auch die Ziele des Bürgertums mit trugen<sup>19</sup>. Ein nicht geringer Teil der Revolutionäre und Sympathisanten der Erhebungen kam aus den Reihen der gebildeten Bürokratie, die zum Gutteil von den Kernstücken der bürgerlichen Ideologie des 19. Jahrhunderts – Liberalismus und Nationalismus –, nicht unberührt geblieben war, obwohl sie die anationale Staatsdoktrin zur Anationalität verpflichtete. Und alle – die höheren wie die niederen Beamten – hatten ausnahmslos seit den vierziger Jahren an Besoldung empfindlich eingebüßt, was zu

<sup>17</sup> URBANITSCH, High Civil Service Corps 196. Zur räumlichen Verteilung vgl. HELMUT RUMPLER, PETER URBANITSCH (Hgg.), Die Habsburgermonarchie 1848–1918 IX/2: HELMUT RUMPLER, MARTIN SEGER, Soziale Strukturen. Die Gesellschaft der Habsburgermonarchie im Kartenbild. Verwaltungs-, Sozial- und Infrastrukturen. Nach dem Zensus von 1910 (Wien 2010) Karte 8.5: Angestellte und Beamte 1910 und EBD. Karte 8.6: Öffentlicher Dienst und Freie Berufe 1910, wo jedoch die Staatsbeamten nicht extra ausgewiesen sind.

<sup>18</sup> URBANITSCH, High Civil Service Corps 198.

<sup>19</sup> Zum Folgenden HEINDL, Gehorsame Rebellen 188–200; vgl. auch WOLFGANG HÄUSLER, Von der Massenarmut zur Arbeiterbewegung. Demokratie und soziale Frage in der Wiener Revolution von 1848 (Wien 1979) 174–178.

sozialen Spannungen führte. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit, vor allem unter den juristisch ausgebildeten Akademikern, verschlimmerte die Situation, denn die Amtsstuben waren bevölkert von schlecht bezahlten Beamten und jungen chancenlosen unbezahlten Praktikanten, die die Arbeitslosigkeit nach außen hin verdecken sollten; von den jungen Absolventen, die eine Versorgung im Staatsdienst anstrebten und keine bekamen, ganz zu schweigen. Das Schlagwort vom „Studenten- und Beamtenproletariat“ hatte reale Gründe, und die sprichwörtliche Armut der österreichischen Beamten war ein „Paradebeispiel“ des Pöbelwitzes. Es verwundert daher nicht, Beamte und ihre Familien teils aus politischen, teils aus sozialen Gründen als Anhänger der Revolution anzutreffen<sup>20</sup> – freilich nur zu Beginn. Bezeichnenderweise waren auch bei der Repräsentanz der niederösterreichischen Landstände in der Hofburg am 13. März 1848 nicht wenige Beamte vertreten: der kleinadelige Dichter und Leiter des Lottogefälles im Finanzministerium, Eduard von Bauernfeld, und der adelige Beamte Ritter von Schmerling sind berühmte Beispiele<sup>21</sup>. Der aus einer Beamtdynastie stammende Beamte des Wiener Landrechts (der Stadt Wien), Ernst Violand, gesellte sich bekanntlich gar zu den linken Demokraten und Republikanern. Der (wirtschafts)liberale Carl von Hock, der in den fünfziger Jahren Sektionschef im Finanzministerium werden sollte, äußerte sich ebenso begeistert für die Revolution wie sein späterer konservativer Kollege im Ministerium für Kultus und Unterricht, Sektionschef Eduard Tomaschek. Im österreichischen Reichstag von 1848 waren von 383 Mitgliedern 50 Beamte, von denen die meisten beim gemäßigten Zentrum engagiert waren. Der spätere Minister Joseph Lasser Ritter von Zollheim, 1848 Beamter in der Allgemeinen Hofkammer, und der spätere Sektionschef im Handelsministerium, Carl Freiherr von Czoernig, waren Abgeordnete in der Frankfurter Nationalversammlung.

Besondere Hoffnungen auf eine Änderung ihrer tatsächlich miserablen Verhältnisse hegten verständlicher Weise die Subalternbeamten. Ihr erstaunlicher Kampfgeist wird evident in den Beiträgen ihres linksdemokratischen Organs *Beamtenzeitung. Blätter zur Wahrung des Rechtes, der Wahrheit, des Talents und der Amtspflichten gegen despotische Willkür und Bureaukraten-Tirannen*, in denen sie offen den Unmut und die Unzufriedenheit mit ihrer Lage und dem System äußerten<sup>22</sup>. Die revolutionäre Begeisterung sollte sich allerdings ändern, als die Revolution eine Entwicklung nahm, die Staat und Gesellschaft destabilisierte und die nationale Frage „österreichisch“ oder „deutsch“

<sup>20</sup> Einen guten Eindruck von der in den Beamtenkreisen ausgebrochenen Revolutionseuphorie geben die Briefe der Familie Salzgeber. Für die Überlassung des privaten Nachlasses der Familien Blechner, Russegger und Blühdorn bin ich Herrn Botschafter Dr. Heinrich Blechner, der die Briefe transkribierte und eine Familiengeschichte entwarf (HEINRICH BLECHNER, Zur Geschichte der Wiener Familie Blühdorn; unveröffentlichtes Manuskript im Besitz der Familie Blühdorn) zu großem Dank verpflichtet.

<sup>21</sup> Dazu und zu weiteren (zum Teil liberalen) 1848-er Beamten HEINDL, Gehorsame Rebellen 202 f.; DIES., Probleme der Edition. Aktenkundliche Studien zur Regierungspraxis des Neoabsolutismus; in: DIE PROTOKOLLE DES ÖSTERREICHISCHEN MINISTERRATES 1848–1867 [im Folgenden ÖMR]) III. Abteilung: Das Ministerium Buol-Schauenstein, Band 1: 14. April 1852–13. März 1853, bearbeitet von WALTRAUD HEINDL (Wien 1975) XLVI f.; ERNST VIOLAND, Die sociale Geschichte der Revolution in Österreich, neu herausgegeben von WOLFGANG HÄUSLER (Wien 1984) 432 ff.

<sup>22</sup> GUSTAV BLENK, Die Beamten im Revolutionsjahr 1848; in: Der öffentliche Angestellte 2 (1947) Folge 12, 2.

immer mehr Bedeutung erlangte. Das Beamtentum musste schon aus Berufsinteresse an der Erhaltung des Staatsganzen interessiert sein. Selbst die Rebellen unter ihnen waren nicht mehr zu bewegen, sich mit den Studenten und Arbeitern an der Fortsetzung der Revolution zu beteiligen, obwohl die Träume von Liberalismus, von einem konstitutionellen Staat, Rede- und Pressefreiheit sowie die Erfüllung der Wünsche der Subalternbeamten nach Beseitigung der geheimen Conduite-Listen, des Denunziantenwesens und des Nepotismus noch immer in weiter Fernen standen. Die bürokratische Tugend, sich dem Staat gegenüber als loyal zu erweisen, stand gegen die bürgerliche Tugend, sich als gebildetes Mitglied der Gesellschaft als fortschrittlich-liberal und damit national zu zeigen. Die österreichische Staatsidee sollte bei den Beamten Priorität erringen. Die patriotisch-kaisertreuen Gedichte Franz Grillparzers sind nur ein Beispiel.

*Das neoabsolutistische Bürokratieexperiment: Neue Strukturen und Arbeitsfelder*

Bekanntlich mündete der Staat schon bald nach der kurzen konstitutionellen Phase wieder in den Staatsabsolutismus. Die Regierung versuchte sofort, die nach ihrer Einschätzung unbotmäßigen Staatsdiener streng an die Kandare zu nehmen. Schon wenige Tage nach der Bildung der neuen Regierung unter dem jungen Kaiser Franz Joseph, am 7. Dezember 1848, wurde vom Minister des Innern Franz Graf Stadion ein Erlass formuliert, der jeden Beamten in unmissverständlichen Worten vor die Entscheidung stellte, entweder auf seinen Posten zu verzichten oder „in und außerhalb dem Amte“ so zu reden und zu handeln, „dass sein aufrichtiges Wirken im Sinne und Geiste der Regierung gar nicht in Zweifel gezogen werden kann“, gleichzeitig, hieß es weiter, „ist ihnen ausdrücklich zu erklären, dass die Centralgewalt fest entschlossen ist, jeden Beamten ohne weiteres seiner Stelle zu entsetzen, der sich erlauben sollte, der Centralgewalt sei es durch öffentlichen Tadel ihrer Verfügungen entgegenzuwirken oder gar sich soweit vergäße, dass er direkt gegen die Regierung oder die aufgestellten Grundsätze derselben handelnd auftritt“<sup>23</sup>.

Dementsprechend misstrauisch wurden die Beamten besonders in den national aufständischen Ländern observiert und hart bestraft, wenn sich der Verdacht, antiösterreichisch zu sein, als begründet erwies<sup>24</sup>. Was blieb den Staatsdienern anderes übrig? Vor die Wahl gestellt, zwischen bürokratischer Unterordnung unter die Obrigkeit oder

<sup>23</sup> Erlass des Ministeriums des Innern vom 7. December 1848 an alle Länderchefs, wodurch den politischen Behörden ein den Grundzügen der Centralgewalt entsprechendes Verhalten zur Pflicht gemacht wird, Allgemeines Reichs-Gesetz- und Regierungsblatt für das Kaisertum Oesterreich 1849 (Wien 1850) Nr. 13/1848 [im Folgenden RGBL. Nr. .../...]; PAVLA VOŠAHLÍKOVÁ, Ämter und Beamte unter Franz Joseph I.; in: DIES. (Hg.), Von Amts wegen. K. k. Beamte erzählen (= Damit es nicht verloren geht... 37, Wien – Köln – Weimar 1998) 12.

<sup>24</sup> Zu Beispielen in Venetien ANDREAS GOTTMANN, Venetien 1859–1866. Österreichische Verwaltung und nationale Opposition (= Zentraleuropa-Studien 8, Wien 2005) 33–56, 443; weiters BRIGITTE MAZOHL-WALLNIG, Österreichischer Verwaltungsstaat und administrative Eliten im Königreich Lombardo-Venetien 1815–1859 (= Veröffentlichungen des Instituts für Europäische Geschichte Mainz, Abteilung Universalgeschichte 146, Mainz 1993).

der bürgerlichen Freiheit zu wählen, entschieden sich viele für das bürokratische Prinzip und ihre Existenz.

In der Euphorie der „österreichischen Neugestaltung“, wie die Apologeten ihr neoabsolutistisches Programm enthusiastisch bezeichneten, nahmen die Erneuerung des bürokratischen Apparates sowie die Ummodellung des Beamtentums eine zentrale Stellung ein. Die eifrigen Reformer der nachrevolutionären Zeit wussten, dass jede Staatsreform unweigerlich auch Hand in Hand mit einer entsprechenden Modernisierung der Bürokratie gehen müsse. Eine Reform der bürokratischen Institutionen war unbedingt erforderlich. Unter Joseph II. hatte die Bürokratie zwar eine entscheidende Modernisierung erfahren, mit der Absicht, den Staat umzugestalten und die Staatsdiener zum Motor von Reformen zu machen. Die Strukturen waren ausgebaut, die Schriftlichkeit des Verfahrens festgelegt und die Beamten an feste Regeln und Normen gebunden worden; die vorgeschriebene Ausbildung für Beamte sollte die notwendigen Kenntnisse und das entsprechende Wissen sichern<sup>25</sup>. Allerdings hatten sich in der langen Periode des Metternichschen Systems gravierende Mängel eingeschlichen. Ab den dreißiger Jahren griff eine Erstarrung im Staatsdienst um sich. Es hatte sich heraus gestellt, dass das Anciennitätsprinzip – ursprünglich eingeführt, um die adelige Protektion im Staatsdienst zu brechen – dafür nicht geeignet war, da es die personelle Auslese nicht gerade gefördert, dabei die Protektion trotzdem nicht verhindert hatte. Der Ausbau des Privilegiensystems durch Beamte für Beamte war durch die nicht angeglichenen Gehälter unterlaufen worden, was die soziale Stellung der Beamten gefährdete. Die Schwerfälligkeit des bürokratischen Apparates hatte überhand genommen, da das misstrauische absolutistische Regierungssystem „die Kontrolle der Kontrolle“ auf die Spitze getrieben und daher die übertriebene Schriftlichkeit eines jeglichen Verwaltungsschrittes verlangt hatte. Die kollegialen Beratungen in den Behörden gestalteten sich umständlich und förderten die „Verantwortungslosigkeit“ des einzelnen Beamten, der sich jederzeit auf den „Beschluss im Gremium“ ausreden konnte. Ab den vierziger Jahren erschienen massenhaft anonyme und nicht anonyme Schriften, die die unzureichende Bürokratie beklagten. Das Regierungssystem verharrte in seiner Erstarrung und war nicht mehr in der Lage, Änderungen herbeizuführen.

Neben der Grundentlastung und der Unterrichts- und Universitätsreform war es die Verwaltungs- und Bürokatierreform der neoabsolutistischen Regierung, die von dauerhaftem Erfolg gekrönt war. Sie überlebte in ihren Grundzügen die Zeit der Monarchie, der Ersten und zum Teil auch der Zweiten Republik. 1849 wurde zunächst das monokratische anstatt des kollegialen Systems in allen Behörden eingeführt, womit die Position und die Verantwortlichkeit des „Amtschefs“, des Behördenleiters, gestärkt wurden (Ministerialsystem). Die Obersten Hofstellen wurden als moderne Ministerien organisiert und die Trennung von Justiz und Verwaltung statuiert. Damit war die altertümliche Patrimonialverwaltung der Grundherrschaften mit der Gerichtsbarkeit in unterster Instanz und den grundherrlichen Privatbeamten als Durchführungsorganen abgeschafft. Entscheidend war, dass die Struktur des Verwaltungsapparates in den Königreichen und

---

<sup>25</sup> Zum Folgenden HEINDL, *Gehorsame Rebellen* 11–56.

Ländern „nach unten“ verbessert wurde, indem man neben den Kreisen, die weitgehend ihrer Kompetenzen beraubt wurden und bald zur Gänze abgeschafft werden sollten, Bezirkshauptmannschaften und Bezirksgerichte einführte. Die neue Verwaltungs- und Justizorganisation war von der obersten Spitze, den Zentralstellen (Ministerien) in Wien, über die Statthaltereien (ehemals Gubernien), Kreise und Bezirke bis zu den Gemeinden straff aufgebaut<sup>26</sup>.

Die Beamten wurden entschieden auf den Reformkurs festgelegt, der die deutliche Handschrift Alexander Bachs trug. Bald nach seinem Amtsantritt als Innenminister (davor war er Justizminister) erließ er ein Rundschreiben an „sämtliche Landes-Chefs“, in dem er sie zur tatkräftigen Unterstützung für eine Verwaltung aufrief, die im Geiste einer „durchgreifenden Öffentlichkeit“ durchgeführt werden sollte<sup>27</sup>. Diese Adresse an die „Länderchefs“, die Statthalter, rief energisch in Erinnerung, dass die Verantwortung und Entscheidungsbefugnis für alle Amtshandlungen auf den Amtschef – von den Bezirksbehörden bis zu den Ministerien – übertragen worden war, wodurch ein rasches und sicheres Durchgreifen der Staatsgewalt bis ins letzte Dorf gewährleistet werden sollte<sup>28</sup>. Primär ging es Bach und der Regierung um die unbedingte Gleichschaltung der Königreiche und Länder, wobei Ungarn und Siebenbürgen sowie Lombardo-Venetien besondere Problemfelder darstellten. Nach Ungarn wurden Beamte aus den deutsch- und tschechischsprachigen Kronländern geschickt, die von der ungarischen Bevölkerung spöttisch als „Bachusaren“ bezeichnet wurden<sup>29</sup>. In Venetien dagegen fanden fast nur kaisertreue Italiener Aufnahme in die Verwaltung, allerdings – wegen möglichen Paktierens mit der Bevölkerung – keine Venetianer<sup>30</sup>. Hinter der Aktion stand die Überlegung, dass mittels einer straffen Verwaltung und eines starken, staatstreuen Beamtentums das so vielgestaltige Reich – inklusive Ungarn und Lombardo-Venetien – leichter zu regieren sei, die nationalen Diskrepanzen, die in der Revolution zutage getreten waren, überwindbar würden und damit die viel zitierte Reichseinheit herbeizuführen wäre. Es war mit einem Wort der groß angelegte Versuch, aus dem zergliederten Staatsgebilde „Kaiserthum Österreich“ – wie in der Märzverfassung

<sup>26</sup> Näheres dazu WALTRAUD HEINDL, Bürokratie und Verwaltung im österreichischen Neoabsolutismus; in: Österreichische Osthefte 22/3 (1980) 232 f.; neuerdings GEORG SEIDERER, Liberalismus und Neoabsolutismus. Studien zur Verfassungspolitik und Verwaltungsreform in der Habsburgermonarchie unter Alexander Bach (1848–1859). Habilitationsschrift an der Ludwig-Maximilian-Universität München, Fakultät für Geschichte und Kunstwissenschaften, masch. Manuskript (München 2004) 303–507.

<sup>27</sup> Ministerialschreiben Bachs vom 15. August 1849, zit. FRIEDRICH WALTER, Die österreichische Zentralverwaltung. III. Abteilung: Von der Märzrevolution 1848 bis zur Dezemberverfassung 1867, 2. Band: Die Geschichte der Ministerien Kolowrat, Ficquelmont, Pillersdorf, Wessenberg-Doblhoff und Schwarzenberg. Aktenstücke (= Veröffentlichungen der Kommission für Neuere Geschichte Österreichs 50, Wien 1964) Nr. 19, 105–115.

<sup>28</sup> EBD., 1. Band (= Veröffentlichungen der Kommission für Neuere Geschichte Österreichs 49, Wien 1964) 367 f.

<sup>29</sup> Zu den Reformen in Ungarn ZSOLT LENGYEL, Österreichischer Neoabsolutismus in Ungarn 1849–1860. Grundlinien, Probleme und Perspektiven der historischen Forschung über die Ära Bach; in: Südost-Forschungen 56 (1997) 213–278; OSKAR SASHEGYI, Ungarns politische Verwaltung in der Ära Bach 1848–1860 (= Zur Kunde Südosteuropas II/7, Graz 1979).

<sup>30</sup> GOTTMANN, Venetien 31.

angekündigt<sup>31</sup> – ein modernes „einheitliches Österreich“ zu schaffen. Die Liquidierung der Revolution auf dem Verwaltungswege war damit perfekt. Die absolute Herrschaft, die nach der niedergeschlagenen Revolution wieder hergestellt wurde, äußerte sich nun im Sinne von Max Weber in absoluter Verwaltung<sup>32</sup>, und nicht umsonst gilt der Neoabsolutismus nach den groß angelegten Plänen von Joseph II. als „zweite Blütezeit der Bürokratie“<sup>33</sup>, die das Verständnis von Staat und Regierung, kurz die Mentalität der Bürokratie, weit über das monarchische System hinaus prägen sollte<sup>34</sup>.

### *Beamtenethos und Beamtenideal der neuen Ära*

Das Rundschreiben Bachs brachte die Erwartungen und das (vermeintlich) neue Verständnis vom Beamtenberuf voll zum Ausdruck. Vor allem war Bürgernähe gefragt. Der Beruf des öffentlichen Beamten sei, so Bach enthusiastisch, „ein neuer, schöner“ geworden, dessen Tätigkeiten durch „erhöhtes Nachdenken, gesteigerten Eifer und vermehrte Anstrengungen“ belehrend und leitend auf die Bürger zu wirken hätten; die Beamten müssten „mit dem Volk und in dessen Vertrauen [...] leben und bei ihm das gerechtfertigte Übergewicht der Einsicht, Bildung und Unbescholtenheit“ gewinnen. Das Beamtentum nähme den „Posten des öffentlichen Vertrauens und Wirkens ein“ – nicht den einer Versorgung, so schärfte Bach den Staatsdienern ein, und sie hätten überdies eine „viel selbständigere“ und daher verantwortlichere Stellung als früher. Voraussetzung sei, in den einzelnen Regionen die Gleichberechtigung aller Nationen zu achten, die Landessprachen zu kennen und eine sorgfältige Auswahl der richtigen Beamten, nämlich „nur Männer von erprobtem Charakter“, zu wählen. Er werde jederzeit bereit sein, „erworbenes Verdienst und bewährte Erfahrung in vollem Umfange anzuerkennen“ und dafür Sorge tragen, „dass gesetzlich begründete und wohlverdiente Ansprüche auf Stabilität und Ruhegenüsse ihre Geltung erhalten, und die Männer, welche dem Staate mit Hingebung und Treue dienen, hinsichtlich ihrer Zukunft außer Besorgniß gesetzt werden“. Gleichzeitig teilte Bach den „Landeschefs“ sein eigentliches Grundanliegen mit. Er distanzierte sich klar von dem im Kremstierer Verfassungsentwurf festgelegten Grundsatz der Volkssouveränität, nach dem „alle Staatsgewalt vom Volk“ ausgehe, und bekannte sich zum monarchischen Recht, das im Kaisertum Österreich weiterhin „die unveräußerliche Quelle der obersten Gewalt“ sei. Auf diesem Weg mögen die höchsten Beamten der Königreiche und Länder und die ihnen unterstellten Beamten ihm (und den Absichten des Kaisers) folgen. Merkwürdig nimmt sich die

<sup>31</sup> EDMUND BERNATZIK (Hg.), Die österreichischen Verfassungsgesetze mit Erläuterungen (Wien 21911) Nr. 40, 148.

<sup>32</sup> MAX WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*. Grundriss der verstehenden Soziologie, bearbeitet von JOHANNES WINCKELMANN (Tübingen 51980) 122–130.

<sup>33</sup> So CARL RENNER, *Zur Geschichte der österreichischen Verwaltung*, Anhang: Das Land, der Landtag, die Landesregierung, Der Aufbau der niederösterreichischen Verwaltung (Wiener Neustadt 1927) 8.

<sup>34</sup> JOSEF REDLICH, *Das österreichische Staats- und Reichsproblem*. Geschichtliche Darstellung der inneren Politik der habsburgischen Monarchie von 1848 bis zum Untergang des Reiches I (Leipzig 1920) 29 f., 448.

Aufforderung aus, dass die Beamten durch das Vorgehen auf dieser „konstitutionellen Bahn“ der Bevölkerung ein Vorbild sein sollten, um damit – in Anspielung auf die Revolution – beizutragen, das geschwächte Vertrauen „in die lebensvolle Kraft freier Institutionen“ zu heben und zu stärken<sup>35</sup>.

Ob die Beamten, von denen nicht wenige, so wie ihr oberster Chef Bach, anfangs die Forderung der Revolution nach konstitutionellen Institutionen unterstützt hatten<sup>36</sup>, die Vorspiegelung falscher Tatsachen nicht bemerkt haben sollten? Sie werden jedenfalls die bemäntelte Warnung verstanden haben, dass von Beamten als erste Tugend Loyalität zu dem System, dem sie nun dienten, verlangt wurde, ob sie nun in Widerspruch dazu gestanden waren (und standen) oder nicht. Als oberste Tugenden galten – wie übrigens auch unter Joseph II. – unbedingte Treue und Folgsamkeit gegenüber der Regierungsspitze<sup>37</sup>. Die Methoden, diese Tugenden einer gehorsamen, arbeitsamen Beamtenschaft zu erlangen, waren die gleichen. Bach stützte sich auf das System der Privilegierung und Disziplinierung. Er propagierte das Ideal des rastlos arbeitenden, systemtreuen, dabei bürgernahen, weithin gebildeten, im Gesetz bewanderten, objektiven und unparteiischen Beamten, der dafür – im Gegenzug – privilegiert und aus der Masse des Volkes herausgehoben wurde. An dem hohen Ideal des vorzüglichen, dem Monarchen gehorsamen Beamten wurde auch in den Zeiten, die dem Neoabsolutismus folgten, *ex officio* festgehalten.

Die Bachschen Ansprüche hatten schriftstellerische Folgen. Im Jahr 1857 fühlte sich der kaiserliche Beamte (und Beamtschriftsteller) Maximilian von Obentraut bemüßigt, einen ausführlichen *Leitfaden* für das Verhalten von Beamten zu erlassen<sup>38</sup>. An oberster Stelle stand die „Anhänglichkeit an das monarchische Prinzip und an das Allerhöchste Regentenhaus“. Dann folgten im Tugendkatalog „Ehrenhaftigkeit“, „Unbescholtenheit“, interessanterweise nimmt „Nüchternheit“, d.h. Abstinenz von Alkohol, einen prominenten Platz ein sowie die oftmals erwähnten Beamtentugenden „Subordinazion und Gehorsam“, „Verschwiegenheit“, und die typischen bürgerlichen Pflichten „Fleiß, Eifer, Pünktlichkeit, Verlässlichkeit“; auch Gründlichkeit, „Vollständigkeit [...] in der Bearbeitung der amtlichen Geschäfte“, „Rechtlichkeit und Unbestechlichkeit“, „Klugheit“, „Mäßigung“, „Entschlossenheit“, „Bescheidenheit“, „Verträglichkeit“, „Höflichkeit“, „Gefälligkeit“, „Anstand“, „Würde“ und „Humanitas“ (was immer man darunter verstanden haben mag) waren für Obentraut die gefragten Eigenschaften für den idealen Beamten.

Die Praxis dürfte freilich anders ausgesehen haben. Warum sonst hätte man es für nötig gehalten, nach Bachs Abgang als Innenminister (1859) wiederum Maßnahmen zur Disziplinierung der Beamten zu ergreifen? 1860 erfolgte eine Kaiserliche Verordnung, die die Disziplinarbehandlung regelte und in § 2 die Disziplinarstrafen für Verstöße festsetzte: Verweis, Geldstrafe, Entziehung der graduellen Vorrückung, „strafweise

<sup>35</sup> Ministerialschreiben Bachs vom 15. August 1849; zit. WALTER, Zentralverwaltung III/2, 107, 109.

<sup>36</sup> HEINDL, Gehorsame Rebellen 203–209.

<sup>37</sup> EBD., 21–34.

<sup>38</sup> MAXIMILIAN VON OBENTRAUT, Grundsätzlicher Leitfaden für angehende junge Beamte in practischen Umrissen, 3. Teil: Uiber die nothwendigen Eigenschaften eines Beamten (Prag 1857) 107–143; vgl. auch MEGNER, Beamte 342.

Versetzung im Dienste und Dienstentlassung<sup>39</sup>. In der Praxis dürfte die Handhabung eher locker gewesen sein. Doch war die Absicht klar, die Beamten sollte an die Kandare genommen werden – und nicht nur sie, sondern auch ihre gesamte Familie, denn bei Verstößen gegen gesellschaftliche Normen durch eines ihrer Mitglieder, zum Beispiel bei Ehebruch der Frau oder einer Straftat eines Kindes, wurde der Beamte als *Pater familias* zur Rechenschaft gezogen und versetzt<sup>40</sup>. Diese Bestimmungen blieben – teilweise wiederholt, teilweise gemildert – bis zur Dienstpragmatik von 1914 in Kraft. Ob den Beamten in den neoabsolutistischen Jahren der von ihnen geforderte unbedingte Gehorsam – selbst wenn sie dem Liberalismus, den sie vielfach 1848 zumindest im Denken und Fühlen ersehnten, abgeschworen hatten – schwer gefallen war? Der Kurs des neoabsolutistischen Systems zeigte sich von der härtesten Seite. Es war geprägt von Erlässen und Verordnungen, die frühere Gesetze aufhoben, vor allem jene, bei denen es um bürgerliche Freiheiten ging, Erlässe und Verordnungen, die die Beschränkung der Gemeindeautonomie, die Unterbindung von Neuwahlen in die Gemeindevertretungen und in die Landtage aussprachen, die zu Verboten von Vereinen und zur Verhinderung einer freien Presse führten<sup>41</sup>. Die ehemals revolutionären Beamten schienen sich anzupassen.

*Rekrutierung, Ausbildung, materielle Lage und sozialer Status  
vor 1867*

Die Besetzungsvorschläge für die bürokratischen Positionen sowie die letzte Auswahl der Träger des bürokratischen Systems wurden den höchsten verantwortlichen Amtsträgern (in den Ländern den Statthaltern) anvertraut<sup>42</sup>, wodurch ein sorgfältiges Auswahlverfahren gewährleistet werden sollte. Offenbar bestand die Absicht, der früher durchaus üblichen (Familien)Protektion entgegenzuwirken. Nicht Verwandtschaftsbeziehungen sondern Kenntnisse und Eignung sollten entscheiden. Eine gewisse Ausnahme bildeten die (Privat)Beamten der ehemaligen Herrschaftsämter der Grundherrschaften, die bei der Aufnahme in den Staatsdienst berücksichtigt werden mussten. Die Besetzung blieb nach wie vor an das Schulsystem gekoppelt. Das Jusstudium, auf das als Vorbildung der höheren Beamten größter Wert gelegt wurde, unterzog man in diesen Jahren einem grundlegenden Wandel. Im Rahmen der Universitätsreformen des Unterrichtsministers Leo Graf Thun-Hohenstein wurde der Schwerpunkt der Juristenausbildung statt auf die praxisorientierte Ausbildung des Vormärz nun auf die wissenschaftliche Entwicklung gelegt<sup>43</sup>, und anstatt der Philosophie des Naturrechts, in der die angehenden Beamten bis

<sup>39</sup> Vgl. Kaiserliche Verordnung vom 10. März 1860 über die Disciplinarbehandlung der k. k. Beamten und Diener, RGBl. Nr. 64/1860.

<sup>40</sup> MEGNER, Beamte 136.

<sup>41</sup> EDUARD WINTER, *Revolution, Neoabsolutismus und Liberalismus in der Donaumonarchie* (Wien 1969) 77–86.

<sup>42</sup> Bach an die Statthalter vom 17. Jänner 1853; die Weisung ist in den meisten Landesarchiven enthalten, beispielsweise Oberösterreichisches Landesarchiv, Archiv der Statthalterei, Präs., Fasz. 15/J/1853, Org. 1/1853, zit. WALTRAUD HEINDL, Einleitung zu: ÖMR III/2, XXXVI.

<sup>43</sup> Vgl. DIES., *Gehorsame Rebellen* 119–126.

1848 an den juristischen Fakultäten unterrichtet worden waren, wurde nun die Historische Rechtsschule Savignys, wie sie an deutschen Universitäten gelehrt wurde, als Studienfach eingeführt<sup>44</sup>. Für die multinationale Konstruktion des Habsburgerreiches mit seinen unterschiedlichen historischen Rechtssystemen bot die Berufung auf das historisch gewachsene Recht mit seinen Möglichkeiten der Legitimation von Eigenstaatlichkeit in der Zeit des zunehmenden Nationalismus allerdings reichlich Sprengkraft. Man erwartete von den wissenschaftlich gut ausgebildeten jungen Juristen und dem reformierten Staatsdienst substantielle Verbesserungen. Doch es kam anders.

Das neue System ließ es sich wohl angelegen sein, das Besoldungssystem sowie die Rang- und Diätenklassen der Beamten in ein übersichtliches, sehr differenziertes System zu bringen<sup>45</sup>. Der Rang bezeichnete den jeweiligen Status des Beamten, die Diätenklasse die Gehaltsstufe. Die Ränge I und II waren den hohen politischen Funktionen (Vorsitzender des Ministerrates/der Ministerkonferenz und Minister) vorbehalten, III und IV den eigentlichen hohen bürokratischen Ämtern (Statthalter, Landespräsidenten, Sektionschefs etc.), der Konzeptsdienst, der höhere Staatsdienst, der eine akademische Vorbildung erforderte, galt bis zur Klasse VII, die Ränge VIII und IX, eventuell auch X wurden als der mittlere Dienst angesehen; der so genannte „mindere“ Dienst, dessen Angehörige keinen Beamtenstatus hatten und der die Diener sowie Dienergehilfen etc. inkludierte, wurde von den Rängen XI und XII gebildet. Jedem Rang entsprach eine Diätenklasse mit einer Reihe von Gehaltsabstufungen nach Anciennität. Daneben existierte die altbewährte Methode der Gehaltsaufbesserung durch Zulagen. Es gab somit 12 Diätenklassen für den gesamten öffentlichen Dienst. Das Gehalt für Beamte reichte von der (Diäten-)Besoldungsklasse (für Rang III) mit 6.000–8.000 Gulden bis zu 216 Gulden für die niedersten Beamtenränge (XI und XII). Die Spannbreite der höchsten und niedersten Gehälter entsprach somit dem Verhältnis 37 : 1. Was man allerdings vergessen hatte, war die finanzielle Anpassung der Gehälter. Es war eine Frage von weit reichender Bedeutung, denn für das Leben von so manchen Beamten reichte die Höhe der Gehälter offenbar nicht zur Zufriedenheit. Es gibt deutliche Hinweise, dass sich auch höchste Beamte unterbezahlt fühlten. So klagte beispielsweise Cajetan Graf Bissingen, Statthalter von Tirol, bitter über die Unzulänglichkeit der Statthalterbezüge bei einem jährliches Gehalt von mindestens 6.000 Gulden nebst einer Funktionszulage von mindestens 4.000 Gulden und einer freien Wohnung, „die bei dem verringerten Geldwerte und den höheren Preisen aller Bedürfnisse in keinem Verhältnisse stunden mit den Anforderungen [...], standesgemäß zu leben und eine würdige Repräsentation zu bilden“<sup>46</sup>. Wie mussten erst die niederen Beamten ihre Besoldung und den entsprechenden Lebensstandard empfunden haben? Diese augenfällige Sparsamkeit den Beamten gegenüber resultierte aus der traditionellen

<sup>44</sup> Dazu DIES., Einleitung zu: ÖMR III/3, XXVIII.

<sup>45</sup> Die Auflistung von Status und Besoldung der Beamten bei den Statthaltereien (die Zentralstellen, Kreise und Bezirksämter waren angeglichen) bei HEINDL, Bürokratie und Verwaltung 248–258, Tabellen III a, III b und III c; eine Analyse der Diätenklassen bei MEGNER, Beamte 33 ff.

<sup>46</sup> „Vertrauliche Besprechungen der Statthalter mit Bach“ am 23. April 1852 und vom 1. Mai 1852; Niederösterreichisches Landesarchiv, Reg. A., G.C., Karton 159 A, Im. Präs. 3933, zit. HEINDL, Bürokratie und Verwaltung 240.

Auffassung, dass der Staatsdienst patriotischer Dienst am *Bonum commune*, ein höchst ehrenvolles Amt sei, die Besoldung, so die Argumentation Finanzminister Steinbachs noch Jahrzehnte später, wäre daher keine Entlohnung, sondern „Alimentation“, die sich nach der sozialen Stellung des Beamten zu richten habe<sup>47</sup>. Die oft apostrophierte Armut vor allem der niederen Beamten muss so augenfällig gewesen sein, dass sie der Dichterbeamte Eduard von Bauernfeld 1854 in einem warnenden Gedicht verewigte<sup>48</sup>:

„Im stillen untergräbt den Staat  
Wird gegen ihn sich rüsten  
Das neue Proletariat  
Verheiratet Kopisten.

Sie sind eine Macht, sie sind ein Heer.  
Sie trotzen allen Gewalten,  
Und unzufrieden sind sie sehr  
Mit ihren kleinen Gehalten.

Sie zeugen Kinder, hohl und bleich,  
Die zum Büro Verdammten.  
Zittere, du großes Österreich  
Vor Deinen kleinen Beamten.“

Obwohl 1855 die Besoldung der untersten Kategorien (bis zu 400 Gulden) um 15 %, die der Kategorien zwischen 400 und 800 Gulden um 10 % erhöht wurden, verschärfte sich die prekäre Lage der Beamten durch die Teuerungswellen, da die ohnehin niedrigen Gehälter ständig an Kaufkraft verloren. Wie Roman Sandgruber feststellte, zählten zu den Personengruppen, die von dem in den fünfziger Jahren sich verstärkenden Lohndruck und der schleichenden Inflation am meisten betroffen waren, die Beamten, die faktisch mit ihren seit Jahrzehnten nicht mehr angepassten Gehältern auszukommen hatten<sup>49</sup>.

Neben den niederen Beamten waren es die jüngeren Staatsdiener, um die es wirklich schlecht bestellt war. Ein Bezirksadjunkt – in heutiger Diktion ein (junger) Bezirksrichter – verdiente 700 bis 800 Gulden pro Jahr. Der Lokalpreis für eine Wohnung mit fünf Zimmern, Küche und Nebenräumen, die für eine damals durchschnittliche sechsköpfige Familie, bestehend aus Mann, Frau, drei Kindern und einem Diensthofen, das Mindestmaß darstellen musste, betrug beispielsweise in der Steiermark von 300 Gulden (Graz [Gradec; *Graz*]) bis 140 Gulden (Feldbach). Im Jahr 1857 berechnete Ernst von Schwarzer, der „Chefideologe“ des liberalen Wirtschaftskapitalismus

<sup>47</sup> Zit. MEGNER, Beamte 90.

<sup>48</sup> Zit. BRUNO SCHIMETSCHKE, *Der österreichische Beamte. Geschichte und Tradition* (Wien 1984) 150 f.

<sup>49</sup> ROMAN SANDGRUBER, *Lebensstandard und wirtschaftliche Entwicklung im österreichischen Neoabsolutismus (1848–1859)*; in: HERBERT KNITTLER (Hg.), *Wirtschafts- und sozialhistorische Beiträge. Festschrift für Alfred Hoffmann zum 75. Geburtstag* (= Sozial- und wirtschaftshistorische Studien, Sonderband, Wien 1979) 383.

in Österreich, die Lebenshaltungskosten der so genannten „kleinen Honoratioren auf dem Lande“ (dazu zählte er niedere Staatsbeamte, Schullehrer, Gemeindebeamte) für eine Durchschnittsfamilie mit 500 Gulden jährlich, wobei er für die Hauptausgaben des Lebensunterhalts bereits fast 300 Gulden „um sich satt zu essen“, 57 Gulden für eine anständige Kleidung und 86 Gulden für eine Wohnung veranschlagte<sup>50</sup>. Zieht man dazu ins Kalkül, dass Schwarzers Berechnungen hinsichtlich der Wohnkosten viel zu niedrig angesetzt waren, und berücksichtigt man, dass ein Bezirksrichter nicht zu den ganz „kleinen Honoratioren“ gezählt werden konnte, dem höhere Lebenshaltungskosten zugebilligt werden mussten, so wird deutlich, dass er mit 700 bis 800 Gulden pro Jahr nur unter Schwierigkeiten sein Auslangen finden konnte. So kam es, dass höhere Funktionäre aus sehr unterschiedlichen Regionen, zum Beispiel Kreishauptmänner in Böhmen, Schreiben an den Statthalter richteten, in dem sie die katastrophalen Folgen der schlechten finanziellen Lage der Beamten für das gesamte Verwaltungs- und Regierungssystem thematisierten und von „einer Proletarisierung“ vor allem der unteren Beamtenschaft sprachen<sup>51</sup>. Ebsenolche Berichte trafen in Wien von den venetianischen Beamten ein, die von der Wirtschaftskrise besonders betroffen waren<sup>52</sup>. Dazu gab es im Rang der jungen akademisch gebildeten Konzeptsbeamten noch ein Heer von (ebenfalls akademisch gebildeten) Konzeptspraktikanten, die im besten Fall ein „Adjutum“ von 300 Gulden bezogen, sofern sie überhaupt besoldet waren. Infolge dieser tristen finanziellen Situation verarmten die Beamten. Es kam zu Erscheinungen des Pauperismus und zu Unterschlagungen, besonders von Seiten der niederen Beamten<sup>53</sup>. In den Berichten aus den Ländern der ungarischen Krone an Innenminister Bach fiel beispielsweise die Bemerkung, „dass der tatsächlich hungernde Beamte auch tatsächlich zu arbeiten nicht fähig“ sei<sup>54</sup>. So verlor das Staatsbeamtentum an Reputation in der Öffentlichkeit und an Attraktion für die Jugend. Es fehlte erwiesenermaßen an Nachwuchs in Ungarn, in Böhmen und in der Steiermark, weil – wie ein beamteter Zeitgenosse sorgenvoll äußerte – „sich die aus den Studienjahren tretenden Jünglinge jeder andern Richtung, dem Notariat, der Advokatur, dem Auditoriat, dem Militärstande, dem kameralistischen Stande“ lieber zuwandten als dem Justiz- und Verwaltungsdienst, von dem sie die Sorge, überhaupt genug für den Lebensunterhalt verdienen zu können sowie die späte Beförderung, der „angestrengte Dienst“ und „die lange Dauer des bisherigen Provisoriums“ abhielten<sup>55</sup>. Ernst von Schwarzer bezeichnete das Missverhältnis

<sup>50</sup> ERNST VON SCHWARZER, Geld und Gut in Neu-Oesterreich (Wien 1857) 52; zur schlechten Lage der Bürokratie siehe auch THEODOR KRATKY, Die Beamten- und Besoldungsfrage in ihrem Zusammenhange mit der Organisation des Staatsdienstes und der Universitäten (Wien 1857).

<sup>51</sup> CHRISTOPH STÖLZL, Die Ära Bach in Böhmen. Sozialgeschichtliche Studien zum Neoabsolutismus 1849–1859 (= Veröffentlichungen des Collegium Carolinum 26, München – Wien 1971) 112–119.

<sup>52</sup> GOTTMANN, Venetien 56–59.

<sup>53</sup> DAS BEAMTENTUM IN ÖSTERREICH. Eine socialpolitische Schrift (Wien 1861) 6.

<sup>54</sup> „Zusammenstellung aus den Landesbehörden Ungarns, Siebenbürgens und der serbischen Woiwodschaft mit dem Temescher Banat betreffend die beantragten Änderungen im Verwaltungsorganismus und Vereinfachung der Geschäfte“, zit. HEINDL, Bürokratie und Verwaltung 242.

<sup>55</sup> EBD. 242, Zitat in „Steirisches Operat“ vom 28. April 1853, Steiermärkisches Landesarchiv, Statthaltereirei, Organisierungskommission 1853/54, Faszikel VIII C, GZ. 560/1853.

zwischen den Einnahmen der Staatsdiener und jenen der Privatbeamten als enorm und empfahl dringend die Anhebung der Bezahlung sämtlicher Staatsbeamten – „im Interesse des gesellschaftlichen Gleichgewichtes“ und zur Förderung des Nachwuchses im öffentlichen Dienst<sup>56</sup>.

Die anfangs gehegten Hoffnungen, durch ein neues Beamtentum überall eine Modernisierung herbeizuführen und die national so heterogenen Kräfte integrieren zu können, gingen ins Leere. Die Folgen waren letzten Endes völlig konträr. Durch die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage kam es sehr bald zu einer Verschiebung des sozialen Status und damit zu einem Autoritätsschwund der Bürokratie – besonders in Ungarn, wo die dorthin entsandten deutschen und tschechischen Beamten bürokratische Kenntnisse und Respekt vor der kaiserlichen Regierung vermitteln sollten, und wo – was oft vergessen wird – anfangs ihre Kenntnisse und Unbestechlichkeit hoch im Kurs gestanden waren. Mit ihren kümmerlichen Gehältern vermochten sie auch nicht die Rolle der ehemaligen ungarischen Beamten als „große Herren“ zu erfüllen, die das ebenso „große Leben“ repräsentierten und daher in weit höherem Maße Respekt gebietend erschienen. Die „Bachhusaren“ genossen somit nur geringe Achtung bei der Bevölkerung<sup>57</sup>. So war in den Kronländern die Haltung der ökonomisch und sozial besser gestellten bürgerlichen Gesellschaft den Beamten gegenüber höchstens von Mitleid, nicht aber vom Bewusstsein bestimmt, die eigentlichen Träger einer machtvollen Staatsgewalt vor sich zu haben.

In der Haupt- und Residenzstadt Wien vermochte allem Anschein nach die Ministerialbürokratie mehr Vertrauen sowie Glanz und Glorie des Staates zu vermitteln, dank der einigermaßen „ideologisch“ günstigen Reputation der hohen Beamtenschaft. Eine Reihe der hohen Bürokraten besaß den Nimbus, „freisinnig“ (oder liberal) zu sein<sup>58</sup> sowie ein erhebliches Maß an Kompetenz zu besitzen, und genoss deshalb in der bürgerlichen Gesellschaft hohes Ansehen<sup>59</sup>. Oft entstammten sie den vielfach miteinander verwandten und verschwägerten bürgerlichen Beamtendynastien, die seit Joseph II. traditionell den wichtigsten Teil des Bildungsbürgertums bildeten und die Kultur der Städte wesentlich mit bestimmten<sup>60</sup>. Politisch erwies sich die höchste Beamtenschaft als Avantgarde staatlicher Modernisierung<sup>61</sup>. Sie verstanden die Zusammenhänge zwischen der Entwicklung von kapitalistischer Wirtschaft, bürgerlicher Gesellschaft und modernem bürgerlich-liberalen Rechtsstaat, nahmen die (von der Regierung gewünschten) liberal-kapitalistischen Wirtschaftsreformen auf und trieben sie vorwärts. Die rasche Ausbildung einer modernen Wirtschaftsgesellschaft ist durch vielfache Förderungen – von Banken, Eisenbahnbauten, einer modernen Gewerbeordnung – zum Gutteil modern eingestellten Beamten zu danken. Bürokratie und Beamte verkörperten so innerhalb des politischen Systems eines altertümlichen absolutistischen Regierungsstils das moderne staatliche Element. Sie

<sup>56</sup> SCHWARZER, Geld und Gut 165.

<sup>57</sup> BEAMTENTUM IN ÖSTERREICH 6.

<sup>58</sup> Näheres bei HEINDL, Bürokratie und Verwaltung 239 f.

<sup>59</sup> EBD. 241 und 243.

<sup>60</sup> DIES., Gehorsame Rebellen 244–298.

<sup>61</sup> Die folgende Analyse bei HEINDL, Probleme der Edition XLVII f., LX f.

verhelfen letztendlich – das sei nicht vergessen – dem Liberalismus zum Siegeszug, indem sie die Lichtseite des neoabsolutistischen Staates, die erwähnten Wirtschaftsreformen, unterstützten und damit aber die Schattenseite, das absolutistische System selbst, untergruben. Denn die Diskrepanz zwischen den „aufgeklärten Beamten“ sowie der in beträchtlichem Maße liberalisierten „Staats- und Wirtschaftsgesellschaft“ einerseits und der absolutistisch agierenden Regierungsspitze mit dem vormärzlich-absolutistischen Regierungsstil andererseits war auf die Dauer zu groß und erzeugte eine Schwächung des Staatsgefüges, die das Scheitern des Absolutismus entscheidend vorbereitete. Nehmen wir die Kriterien Max Webers für das moderne Beamtentum zur Richtschnur<sup>62</sup>, kann man sagen, dass trotz aller Mängel das gut ausgebildete Berufsbeamtentum diesen Kriterien im Wesentlichen entsprach und es im neoabsolutistischen Jahrzehnt fähig war, das Reformwerk einer weit reichenden staats- und gesellschaftspolitischen Modernisierung durchzuführen.

### 3. Das Beamtentum im Verfassungsstaat

#### *Loyalitäten zwischen Kaiser/Staat, Nation und Parteien*

Durch den Ausgleich mit Ungarn im Jahr 1867 wurde das „einheitliche“ „Kaisertum Österreich“ in zwei selbstständige Staaten getrennt, und ein konstitutionelles System trat in beiden Staaten an die Stelle des bürokratischen Absolutismus. Die Proklamation der Personalunion verhinderte nicht, dass auch die ungarische Bürokratie eigene Wege ging<sup>63</sup>, und für die gemeinsamen Angelegenheiten des Reiches waren nur mehr die Beamten in den gemeinsamen Ministerien, dem Außen-, dem Kriegs- und dem Finanzministerium, zuständig. Loyalitäten sind untrennbarer Teil des Berufsethos der Beamten und prägen/prägten ihre Identität. Das Thema Loyalitäten kann daher von einer sozialhistorischen Analyse nicht ausgeklammert werden, vor allem im Fall Cisleithaniens, wo ein besonders komplexes Verhältnis der Beamtenschaft zu Kaiser – Staat/Nation – Politik/Parteien gegeben war, das im neuen Verfassungsstaat mit seinen rasanten national- und parteipolitischen Entwicklungen im Zeitraum zwischen 1867 und 1918 immer disparater wurde. Die Frage, ob die Beamten die oft behauptete Treue zu Kaiser und Staat oder doch eher zur Nation bzw. Partei – oder in einer schrägen Verquickung zu beiden – zeigten, kann nur an Einzelfällen schlüssig behandelt und beantwortet werden.

<sup>62</sup> Diese sind: ein kontinuierlicher, regelgebundener Amtsbetrieb, klare Kompetenzabgrenzung, eine fest gefügte Amtshierarchie, deren Organisationsprinzip das Verhältnis von Befehl und Gehorsam ist, eine spezielle fachliche Ausbildung, Hauptberuflichkeit und strikt vorgezeichnete Laufbahn, ein Besoldungsschema, Aktenmäßigkeit der Verwaltung, Amtsverschwiegenheit, eine monokratische Struktur statt kollegialer Führung, die Autorität haftet am Amt und nicht an der Person, Unterordnung des Beamten unter einen Kontroll- und Disziplinierungsmechanismus, Ernennung von oben – keine Wahl; vgl. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft* 126 ff.

<sup>63</sup> Dazu GEORGE BARANY, *Ungarns Verwaltung: 1848–1918*; in: ADAM WANDRUSZKA, PETER URBANITSCH (Hgg.), *Die Habsburgermonarchie 1848–1918 II: Verwaltung und Rechtswesen* (Wien 1975) 362–468.

Die einschneidenden Änderungen der staats- und verfassungsrechtlichen Gesetze von 1867 bedeuteten zweifelsohne eine scharfe Zäsur im Staatsorganismus. Damit wäre zu erwarten gewesen, dass auch für das mit dem Staat so eng verknüpfte Beamtentum eine neue Ära anbrechen würde. Doch für die Bürokratie änderte sich gesetzlich die Situation kaum, da zumindest dem Gesetz nach die starke Abhängigkeit der Beamten vom Souverän und den obrigkeitlichen Banden bestehen blieb. In der cisleithanischen Reichshälfte sicherte sich nämlich die Krone im Artikel 3 des Staatsgrundgesetzes vom 21. Dezember 1867 über die Regierungs- und Vollzugsgewalt die Oberhoheit über den Machtfaktor, den der bürokratische Apparat darstellte: „Der Kaiser ernennt und entlässt die Minister“, so heißt es hier, „und besetzt über Antrag des betreffenden Ministers alle Ämter in allen Zweigen des Staatsdienstes, insofern das Gesetz nicht ein anderes verordnet“<sup>64</sup>. Damit blieben die Beamten weiter „kaiserliche“ Beamte, und erst in zweiter Linie sollten sie als Beamte, die dem konstitutionellen Staat verpflichtet waren, begriffen werden. Für die Bürokratie trat dadurch der Zustand einer merkwürdigen „Zwisterstellung“ ein, der ihre politische und gesellschaftliche Rolle im neuen Verfassungsstaat außerordentlich erschwerte. Ein persönliches Loyalitätsverhältnis zwischen k. (u.) k. Beamten und dem Kaiser ist nicht von der Hand zu weisen, auch wenn diesbezügliche Beobachtungen der Zeitgenossen übertrieben erscheinen mögen. Der Beamte Otto Friedlaender zum Beispiel, der allerdings das Beamtentum sowie den Kaiser in einem verklärten Licht sieht und beiden Faktoren die konstruktivste Rolle überhaupt im Staatsgetriebe zuschreibt, meint:

„Die Beamten sind Kopf und Rückgrat des Staates. Der Kaiser selber ist ein Beamter: von fünf Uhr früh bis acht Uhr abend sitzt er am Schreibtische – [...] Die Beamten nimmt der Kaiser ernst. [...] Die Beamten sind die Kerntruppe des Kaisers. Sie sind seine Hände, seine Augen, seine Ohren. Jeden höheren Beamten kennt er den Namen nach.“<sup>65</sup>

Und an anderer Stelle führt er aus: „Die Sektionschefs mit dem Kaiser zusammen sind die Herren des Landes.“<sup>66</sup> Dies erweckt den Eindruck, die Bürokraten wären mehr Fürstendiener als Staatsdiener gewesen, hätten somit den älteren Typus des Beamten verkörpert. Für Zeitgenossen scheint es im Allgemeinen nicht ungewöhnlich gewesen zu sein, eine gewisse Deckungsgleichheit in den Denkstrukturen von Kaiser und Beamtentum anzunehmen, wenn wir etwa an die Darstellung des Bezirkshauptmanns Trotta in Joseph Roths Roman *Radetzky* denken, der das Klischee der Symbiose von Kaiser und Beamtentum – geadelt durch gute Literatur – auch für die Nachwelt verfestigte. Gerade deshalb muss betont werden, dass es unmöglich ist, einer sozialen Großgruppe wie der Bürokratie ohne jegliche Differenzierung zu unterstellen, jedes Mitglied gleich welcher Nation oder parteilicher Couleur habe sich mit dem Kaiser oder der Dynastie identifiziert. Ein Identifikations-

<sup>64</sup> Vgl. Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, RGBl. Nr. 145/1867, über die Ausübung der Regierungs- und der Vollzugsgewalt; in: BERNATZIK, Verfassungsgesetze Nr. 137, 435; vgl. auch HEINDL, Was ist Reform? 168 f.

<sup>65</sup> FRIEDLAENDER, Letzter Glanz der Märchenstadt 66 f.

<sup>66</sup> EBD. 80.

angebot und ein Symbol der Einheit waren Kaiser und Dynastie jedoch allemal. Die Romanfiguren werden keiner Erfindung, sondern Beispielen entsprungen sein, die die Wirklichkeit zumindest teilweise widerspiegeln. Es mag bereits der damals modernen Welt als eine widersprüchliche Konstellation erschienen sein, umso mehr, da die Beamten schon seit Joseph II. als Staatsbeamte dem *Bonum commune* und nicht dem Souverän verpflichtet<sup>67</sup> und nun im konstitutionellen Staat im Besonderen an die Verfassung gebunden gewesen waren. Doch Franz Joseph war in dem national und kulturell so disparaten Staatsgebilde *das* Symbol für die Einheit des Staates, für den Staat schlechthin. Gerade diese Verfassung dekretierte – wie erwähnt – die Bindung an den Kaiser als Verstärkung des staatlichen Integrationsymbols. Sein Wille, die Beamten in einer Art politisch keimfreien Atmosphäre der „reinen Staatsidee“ – und damit nur ihm gegenüber loyal – agieren zu sehen und die Übernahme politischer Rollen hintanzuhalten, entsprach daher durchaus einer kaiserlichen Logik.

Das allerdings musste auch treuen Staatsdienern paradox erscheinen, waren sie doch für die Übernahme gesamtgesellschaftlicher Aufgaben geradezu prädestiniert. Zumindest die hohen Bürokraten waren *die* gebildeten Staatsbürger *par excellence*, in Gesetz und Recht bewandert und mit den bürgerlichen kulturellen Idealen vertraut. Es war nicht zu übersehen, dass andere wohlhabende und gebildete Staatsbürger im konstitutionellen Staat politische und persönliche Freiheiten gewonnen hatten, die die Beamten nicht besaßen. Dieses Dilemma, das sich aus der Koppelung ergab, weisungsgebundener Beamter und zugleich freier verantwortlicher Staatsbürger zu sein, durchzieht die gesamte Zeit des Verfassungsstaates. Ziemlich am Beginn der Tätigkeit des Reichsrates setzte Franz Joseph ein unmissverständliches Zeichen. Als hohe Beamte (die Statthalter Joseph Lasser, Adolph Poche und Franz von Pillersdorf) als Vertreter im Abgeordnetenhaus – in Ausübung des Dienstes, denn eine Beurlaubung war damals noch unbekannt – gegen die Regierung und die Grundsätze der kaiserlichen Thronrede stimmten, wurden sie vom Kaiser umgehend in den Ruhestand versetzt<sup>68</sup>. Damit war klaggestellt, dass die Verantwortlichkeit des freien Mandatars für ihn weniger wog als die Pflicht des Beamten, dem Kaiser Gehorsam und Loyalität zu erweisen. Als es in der liberalen Ära der siebziger Jahre um die Durchsetzung der Gehaltsreform der Beamten ging, zeigte der Allerhöchste Herr noch einmal seine Entschlossenheit, zu demonstrieren, dass die Beamten allein zu ihm ressortierten. Damals war die Einreihung der Beamten in die Ränge (mit entsprechender Bezahlung) zu einem grundlegenden Konflikt zwischen Krone und Parlament, vor allem mit den Liberalen, geworden. Die Auseinandersetzung endete mit einem Sieg des Kaisers, der darauf bestanden hatte, selbst (gemeinsam mit der Regierung) die rangmäßige Einreihung der Beamten vorzunehmen. Die Mitwirkung des Reichsrates blieb auf das Recht der Bewilligung des Budgets für die Gehälter der Ränge beschränkt. Für eine Reihe von Beamten stellte sich die „Anhänglichkeit“ des Kaisers offensichtlich als Problem dar. Viele Beamte hätten

---

<sup>67</sup> HEINDL, *Gehorsame Rebellen* 58 f.

<sup>68</sup> WALTER GOLDINGER, *Die Wiener Hochbürokratie 1848–1918*; in: *Anzeiger der philosophisch-historischen Klasse der Österreichischen Akademie der Wissenschaften* 117 (1980) 317; HEINDL, *Was ist Reform?* 169 f.

damals, in der liberalen Ära, den modernen, etwas unabhängigeren Weg bevorzugt und lieber ihre Einreihung durch das Parlament gesehen<sup>69</sup>.

Die Frage der Loyalität stellte sich in aller Schärfe mit dem Aufkommen der „neuen“ Massenparteien und der Zunahme der nationalen Ideologien, die unter den Beamten Mitglieder als politische Willensbildner und Agitatoren suchten<sup>70</sup>. 1895 griff der Kaiser persönlich in die staatsbürgerlichen Rechte der Beamten ein. Auf seinen ausdrücklichen Wunsch hin wurde vom damaligen Leiter des Ministerratspräsidiums und des Ministeriums des Innern, Erich Graf Kielmansegg, ein im Parlament heftig bekämpfter Erlass herausgegeben, der den Beamten die politische Betätigung untersagte<sup>71</sup>. Elf Jahre später, 1906, war es Ministerpräsident Beck, der die Staatsdiener zu „voller Objektivität“ und Gerechtigkeit aufrief<sup>72</sup>. Bürokratisches Handeln im ideologiefreien Raum der „reinen Staatsidee“ erwies sich jedoch als unmöglich. Der Sog der neuen politischen und nationalen Bewegungen war zu stark. Beispielhaft zeigt dies John Boyer an Hand von Bürgermeister Luegers antisemitischer Politik bei den Wahlen von 1891, in deren Fahrwasser die Beamten gerieten, umso mehr als die Verfassung von 1867 Juden den Zutritt zu den öffentlichen Ämtern ermöglichte, was dazu benützt wurde, unter den Beamten Existenzängste zu schüren<sup>73</sup>. Auf deutsch-österreichischem Boden und wohl auch anderswo war es um die Jahrhundertwende nicht mehr zu übersehen, dass die (höheren) Beamten bereits in ihrer Studentenzeit weltanschaulich geprägt wurden, traditioneller Weise durch die klassischen Bildungsinstitutionen der Eliten, das „Theresianum“ und die Konsularakademie einerseits<sup>74</sup>, aber auch durch die neuen Vorfeldorganisationen der Parteien andererseits. Seit 1895, seit den Erfolgen der christlichsozialen Partei, spielte auch der „Cartellverband“ (CV) eine immer größere Rolle im Staatsdienst. Seine Bedeutung kam mit 57,1 % seiner Mitglieder, die Beamte, Lehrer, Universitätslehrer und Offiziere wurden, jener der Theresianisten mit 68 % am nächsten. Erst ab der Jahrhundertwende wandten sich die Mitglieder der zunehmend antisemitischen Burschenschaften und wehrhaften Vereine, die sich in Opposition zur katholischen Kirche und zur Dynastie befanden, vermehrt dem Beamtenberuf zu. 1912 gingen bereits 54,7 % der Burschenschafter und 50,6 % der Mitglieder der wehrhaften Vereine in den Staatsdienst. Sie kamen allerdings an die Bedeutung der Theresianisten und der Mitglieder des Cartellverbandes im Staatsdienst nicht heran, die schon auf-

<sup>69</sup> MEGNER, Beamte 111 ff., 121–126.

<sup>70</sup> HEINDL, Was ist Reform? 169 ff.

<sup>71</sup> ERNST HANISCH, Beobachtungen zur Geschichte der österreichischen Bürokratie; in: *Zeitgeschichte* 14/1 (1986) 11.

<sup>72</sup> MEGNER, Beamte 250.

<sup>73</sup> JOHN W. BOYER, Die Großstadt Wien, die Radikalisierung der Beamten und die Wahlen von 1891; in: *Jahrbuch des Vereins für Geschichte der Stadt Wien* 36 (1980) 95–176; zur Politisierung ausführlich DERS., *Political Radicalism in Late Imperial Vienna. Origins of the Christian Social Movement 1848–1897* (Chicago – London 1981).

<sup>74</sup> GERNOT STIMMER, Zur Herkunft der höchsten österreichischen Beamenschaft. Die Bedeutung des Theresianums und der Konsularakademie; in: CHRISTIAN HELFER, MOHAMMED RASSEM (Hgg.), *Student und Hochschule im 19. Jahrhundert. Studien und Materialien (= Studium zum Wandel von Gesellschaft und Bildung im Neunzehnten Jahrhundert* 12, Göttingen 1975) 310–313, 318.

grund ihrer Sozialisation das Bild der Zeitgenossen und der Nachwelt bestimmten, die Beamten seien am Ende der Monarchie vorwiegend kaisertreu, staatsloyal und katholisch ausgerichtet gewesen.

Entsprach die (parti)politische Ausrichtung eines Beamten nicht, so gab es für Monarch und Minister einige – allerdings wenige – Möglichkeiten, die unliebsamen Staatsdiener zu entfernen. Die übergeordneten Behörden (Ministerien) konnten entweder Beamte – auch gegen ihren Willen – auf einen anderen Dienstposten versetzen oder in den zeitweiligen oder dauernden Ruhestand schicken (in der Diktion der Zeit quieszieren oder pensionieren), Maßnahmen, die die betreffenden Staatsdiener in ihrer psychischen und sozialen Befindlichkeit naturgemäß sehr trafen<sup>75</sup>. Aufsehen erregende Fälle wegen politischer Betätigung von Beamten fanden Eingang in die Presse. Im Jahr 1907 beispielsweise wurden drei Beamte gemäßregelt. Sie hatten „politisch agiert“, weil sie sich als Kandidaten der Reichsratswahl gestellt hatten. Da zwei von ihnen vorerst erfolglos blieben, wurden sie in die Bukowina und nach Kärnten versetzt<sup>76</sup>. Das offizielle Organ der Regierung, die *Wiener Zeitung*, leugnete jeden Zusammenhang und begründete die Versetzung der beiden Beamten mit Gehorsamsverweigerung und undiszipliniertem Verhalten<sup>77</sup>, was eine Kandidatur für ein politisches Amt offenbar in den Augen des Monarchen und mancher Minister auch war. Später ging man etwas vorsichtiger vor. 1911 beschäftigte sich der Ministerrat mit der Kandidatur zweier Professoren für die Sozialdemokratie in Mährisch Schönberg (Šumperk; *Šumperk*) und Brünn (Brno; *Brno*). Man befürchtete allerdings, dass Abmahnungen die Gemüter nur noch mehr erhitzen und der Sozialdemokratie bei den Wahlen Zugewinn bringen würden<sup>78</sup>. Daher verzichtete man auf eine Rüge und forderte die Beobachtung von Beamten in allen sozialdemokratischen Vereinen. In diesem Sinn wurden die Sprecher aller Staatsangestelltenkategorien einer gesamtösterreichischen Versammlung der Sozialdemokratie im Oktober 1913 auf eine schwarze Liste gesetzt. Die Zugehörigkeit zur Sozialdemokratischen Partei bewies jedoch bei weitem nicht einen Mangel an Loyalität gegenüber dem Kaiser. Es gibt genügend Beispiele von kaiser- und monarchietreuen sozialdemokratischen Beamten, angefangen von so manchem Führer der Sozialdemokratie wie etwa Karl Renner. Der aus Lemberg (Lwów, L'viv; *L'viv*) stammende Wasserbauingenieur Karl Winiewicz beispielsweise war sozialdemokratisch gesinnt, trotzdem ein kaisertreuer Beamter<sup>79</sup>. Diese

<sup>75</sup> Zu einer Reihe von Fällen in den Kronländern und auf verschiedenen Ebenen siehe PETER URBANITSCH, Vom „Fürstendiener“ zum „politischen Beamten“? Die Beamtenschaft in der Habsburgermonarchie im 19. Jahrhundert (bis 1914/18); in: ANNA GIANNA MANCA, FABIO RUGGE (Hgg.), *Governo rappresentativo e dirigenza amministrativa (secoli XIX–XX)/Repräsentative Regierung und führende Beamte (19.–20. Jahrhundert)* (= *Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento/Jahrbuch des italienisch-deutschen historischen Instituts in Trient, Contributi/Beiträge* 20, Bologna – Berlin 2007) 149–174.

<sup>76</sup> Der Dritte gewann in der Wahl und wurde christlich-sozialer Abgeordneter.

<sup>77</sup> *Wiener Zeitung* vom 22. Mai 1907, zit. HERTA HAFNER, *Der sozio-ökonomische Wandel der österreichischen Staatsangestellten 1914–1924*, phil. Diss. (Wien 1990) 29 f.

<sup>78</sup> EBD. 31.

<sup>79</sup> Ich danke der Schriftstellerin Frau Lida Winiewicz sehr herzlich für die vielen Gespräche über ihren Vater, einen österreichischen Beamten. Vgl. auch den Roman mit familienbiographischen Zügen: LIDA WINIEWICZ, *Die Kinder gehen in die Oper*. Roman (Wien 2007) 17 f.

Beispiele zeigen, dass sich die Loyalitäten der Beamten – eingeklemmt zwischen der Treue gegenüber dem Kaiser bzw. dem Gesamtstaat, der Partei und der Nation – vielfach überschneiden haben und für die jeweiligen Beamten gar nicht widersprüchlich sein mochten. Kaiser und Monarchie waren für viele Staatsdiener Symbol der Einheit und inmitten der zunehmenden politischen Kämpfe Fels in der Brandung, an den sie Anlehnung gesucht haben mögen. Für manche Anhänger der nationalen und Parteibewegungen mag aber die verpflichtende Identifizierung mit dem „kaiserlichen Oberbeamten“, der sich selbst in der Volkszählung von 1910 in der Rubrik Beruf als „selbständiger Beamter“ bezeichnete<sup>80</sup>, persönlich nicht mehr nachvollziehbar gewesen sein. Eine einheitliche Szene der Beamten-Loyalitäten konnte es angesichts dieser Disparitäten nicht geben.

Im Laufe der Jahre jedoch gestaltete sich die Frage der Solidarität immer komplizierter, besonders wenn – in der Periode der zunehmenden Nationalitätenkämpfe ab den neunziger Jahren – die Ergebenheit gegenüber der Nation hinzu trat. Das galt zunächst in geringerem Maße für die Ministerien in Wien, die in den höheren Rängen traditionell von deutschsprachigen Beamten dominiert waren. Doch scheint sich im Laufe der Jahre die Praxis eingebürgert zu haben, auch die Zentralstellen einigermaßen paritätisch mit Beamten nach Nationen und Kronländern zu besetzen, allein um den Wünschen der Abgeordneten Genüge zu tun, die eifersüchtig „über die mangelhafte Vertretung ihrer Nationen in den Ministerien Klage führten“<sup>81</sup>. Auch jeder Minister nichtdeutscher Nationalität, der nach Wien kam, brachte eine Schar von konationalen Beamten mit sich, vor allem die Polen und Tschechen<sup>82</sup>. Das Finanzministerium beispielsweise galt unter Leon Ritter von Biliński als polnisch<sup>83</sup>. Eine besondere (national) politische Herausforderung stellten für die Berufskollegen offenbar die Tschechen in den Zentralstellen der Haupt- und Residenzstadt, „in Ämtern und Vertretungskörpern, in Wissenschaft, Literatur und Kunst, in Landwirtschaft, Gewerbe und Handel“ dar, die selbst von deutschsprachigen Kollegen als die „beste Klasse der österreichischen Ministerialbürokratie“ bezeichnet und wohl auch gefürchtet wurden<sup>84</sup>. War diese Furcht begründet? 1914 waren von 6.293 Ministerialbeamten noch drei Viertel deutsch, ein (nicht gerade überwältigendes) Viertel kam von den anderen Nationalitäten der Monarchie. Dieses Viertel setzte sich aus 43 % Tschechen, 20 % Polen, 18 % Ungarn, knapp

<sup>80</sup> GOLDINGER, Wiener Hochbürokratie 313.

<sup>81</sup> So berichtet der deutschnational eingestellte Beamte FRIEDRICH F. G. KLEINWAECHTER, *Der frühe Präsidentialist* (Wien 1947) 21 f.

<sup>82</sup> WALTER GOLDINGER, *Das polnische Element in der Wiener Hochbürokratie (1848–1918)*; in: JÓZEF BUSZKO, WALTER LEITSCH (Hgg.), *Studia Austro-Polonica 1* (= Universitas Jagellonica Acta Scientiarum Litterarumque 482, Warschau – Krakau 1978) 63–83; PIOTR FRNASZEK, *Polen als Finanzminister in der österreichisch-ungarischen Monarchie und ihre Rolle im Wirtschaftsleben des Staates*; in: JÓZEF BUSZKO, WALTER LEITSCH (Hgg.), *Studia Austro-Polonica 4* (= Universitas Jagellonica Acta Scientiarum Litterarumque 887, Warschau – Krakau 1989) 83–92; STANISŁAW GRODZISKI, *Polnische Juristen an den höchsten Gerichten der Habsburgermonarchie*; in: EBD. 93–108.

<sup>83</sup> FRIEDLAENDER, *Letzter Glanz der Märchenstadt* 79.

<sup>84</sup> So ROBERT EHRHART, *Im Dienste des alten Österreich* (Wien 1958) 74 f., 92, 96. Ehrhart war in den neunziger Jahren Beamter im Unterrichtsministerium.

über 10 % Südslawen, knapp 5 % Italienern, 2 % Rumänen und 2 % Ruthenen zusammen<sup>85</sup>.

Von den Beamten einer der vornehmsten Behörden, dem „k. u. k. Ministerium des Kaiserlichen Hauses und des Äußern“, wurde seit jeher angenommen, dass sie von Nationalismen frei gewesen seien und keinerlei nationale Politik betrieben hätten. Genährt wurde diese Behauptung von zahlreichen Erzählungen dort beamteter Zeitgenossen, etwa von Clemens Erb und Alexander Graf Musulin, die etwas pathetisch den Beamtenkörper des Ministeriums als ein „einheitliches, harmonisches Bild“ porträtieren, „als ob er aus einem Gusse, aus einer Sprache und einem Stamm gewesen wäre“<sup>86</sup>. Die Tatsache, dass das Beamtenkorps des Außenministeriums sowieso einen elitären Sonderfall innerhalb der Wiener Ministerien darstellte, da es als ein Refugium der Aristokratie galt, die vielfach international verwandt und verschwägert, wenig bis gar nicht national eingestellt war, trug sicher zu der gerühmten nationalen Grundstimmung bei. Die Supranationalität dieser Beamten und Diplomaten wurde in den letzten Jahren durch die umfangreichen Arbeiten von William Godsey, Helmut Rumppler und Éva Somogyi untersucht und durch die beiden Erstgenannten bestätigt<sup>87</sup>. Allerdings sieht Somogyi die Lage der ungarischen Beamten in den Wiener Ministerien etwas differenzierter. Sie vertritt die These, dass für die Karriere der ungarischen Beamten des Gemeinsamen Außenministeriums schon ihrer Reputation in Ungarn wegen eine pro-ungarische Haltung unbedingt notwendig gewesen war und dass die ungarische Bürokratie im Außenministerium von einer patriotisch ungarischen „gemeinsamen Überzeugung“ geprägt war, hinter der sich Wünsche nach einer verstärkten Position der Ungarn in der Leitung des Reiches verbargen<sup>88</sup>. Aus diesen widersprüchlichen Aussagen über die ministerielle Bürokratie entsteht ein buntes Puzzle, aus dem hervorgeht, dass ein einheitliches Bild selbst für die hohe Ministerialbürokratie nicht zu konstruieren ist, da es dieses nicht gab. Doch ist die Aussage gewiss richtig, dass prinzipiell in den Wiener Zentralbehörden nationale Gesinnung und gar nationale Aktionen bis zum Ende der Monarchie offiziell verpönt waren (und wenn vorhanden sorgfältig verborgen

<sup>85</sup> Nach KARL G. HUGELMANN (Hg.), *Das Nationalitätenrecht des alten Österreich* (Wien – Leipzig 1934) 280, der allerdings für seine Zahlen keine Quellen angibt; HAFNER, *Sozio-ökonomischer Wandel* 243.

<sup>86</sup> ALEXANDER MUSULIN, *Das Haus am Ballplatz. Erinnerungen eines österreichisch-ungarischen Diplomaten* (München 1924) 136; die Ansicht von Clemens Erb bei ÉVA SOMOGYI, *Im Dienst der Monarchie oder der Nation? Ungarische Führungsbeamte am Ballhausplatz*; in: *Österreichische Osthefte* 44 (2002) 625.

<sup>87</sup> WILLIAM D. GODSEY, JR., *Aristocratic Redoubt. The Austro-Hungarian Foreign Office on the Eve of the First World War* (West Lafayette, Indiana 1999) 124–164; HELMUT RUMPLER, *Die rechtlich-organisatorischen und sozialen Rahmenbedingungen für die Außenpolitik der Habsburgermonarchie 1848–1918*; in: ADAM WANDRUSZKA, PETER URBANITSCH (Hgg.), *Die Habsburgermonarchie 1848–1918 VI/1: Die Habsburgermonarchie im System der internationalen Beziehungen* (Wien 1989) 109–113.

<sup>88</sup> SOMOGYI, *Im Dienst der Monarchie* 595–600, die Zitate 595 und 623; DIES., *Magyar Diplomatak a közös külügyminisztériumban* [Ungarische Diplomaten im Gemeinsamen Ministerium des Äußern]; in: *Századok* 138/3 (2004) 602–667; DIES., *Hagyomány és átalakulás. Állam és bürokrácia a dualista Habsburg Monarchiában* [Tradition und Wandel. Staat und Bürokratie in der dualistischen Habsburgermonarchie] (Budapest 2006).

wurden), – auch wenn gegen Ende der Monarchie der Trend eindeutig dahin ging, das bürokratische Corps der Ministerien multinational und multikulturell zu färben. Derselbe deutschnational gesinnte Kleinwächter, der seine polnischen und tschechischen Kollegen im Finanzministerium misstrauisch beäugte<sup>89</sup>, bestätigte im Rückblick in Bezug auf die deutsch-österreichischen Beamten:

„Sobald auch er anfang national zu fühlen, ereilte ihn dasselbe Schicksal wie seine slawischen oder romanischen Kollegen, er näherte sich dem Hochverrate. Das Deutschtum war solange bevorzugt, als es als Werkzeug des habsburgischen Hausmachtsgedanken dienen konnte. Sobald es an sich selbst zu denken anfang, war es diesem Gedanken genauso unbequem wie das Slawentum.“<sup>90</sup>

Damit schien wohl für die kaiserliche Obrigkeit der nationalen Gerechtigkeit Genüge getan zu sein.

In den hohen und höchsten Rängen dürfte den Beamten und politischen Funktionären der Balanceakt zwischen Staat und Nation und eine halbwegs gerechte Vorgangsweise gelungen sein. In der franzisko-josephinischen Ära kamen 70 der 157 Minister und 17 der 26 Ministerpräsidenten aus dem Beamtentum<sup>91</sup>. Karl von Stremayr, Beamter an verschiedenen Dienststellen, seit 1870 Hofrat am Obersten Gerichts- und Kassationshof, Abgeordneter der Deutschliberalen, beschrieb eindringlich seine Loyalität gegenüber dem Gesamtstaat, nachdem er zum Minister für Cultus und Unterricht ernannt worden war. Er, der Deutschliberale, so Minister Stremayr wörtlich, habe „in voller Unpartheylichkeit die Entwicklung aller Nationalitäten im Staate, ihrer Sprache und Cultur mit gleicher Liebe“ gefördert und alles vermieden, was „das Band [...] auflösen musste, welches allein [...] die vielsprachigen Volksstämme des Reiches zu einem blühenden Staatswesen unter Habsburgs Scepter dauernd vereinen konnte“, was ihn seinen früheren „Parteifreunden“ gegenüber in eine schwierige Lage brachte. Er erwies sich auch gegenüber der Krone als loyal. Obwohl er sich wegen der „harten Kämpfe“ mit dem Kaiser nicht „die höchste Zufriedenheit und Gnade“ erwerben konnte, lobte er die Tugenden des Kaisers<sup>92</sup>. Der tschechische Minister (1879 bis 1892) Alois Pražák, immerhin der Führer der mährischen Tschechen, behauptete, er hätte ganz gut gelernt, sein Bewusstsein zu teilen: in ein kaiserliches/gesamtösterreichisches bei Tag im Amt und in ein national-tschechisches abends am Biertisch<sup>93</sup>. Am Ende der Ära der Monarchie allerdings, so wurde beobachtet, nahmen das nationale Gedankengut und die Ängste vor nationalen Schwierigkeiten auch im Herzen der Verwaltung, in den Zentralstellen, zu. Immer mehr, so schreibt Otto Friedlaender,

<sup>89</sup> KLEINWÄCHTER, Der fröhliche Präsidialist 21 f.

<sup>90</sup> DERS., Der Untergang der österreichisch-ungarischen Monarchie (Leipzig 1920) 253.

<sup>91</sup> SCHIMETSCHKE, Der österreichische Beamte 8; HANISCH, Beobachtungen zur Geschichte der österreichischen Bürokratie 9.

<sup>92</sup> CARL VON STREMAJR, Erinnerungen aus dem Leben. Seinen Kindern und Enkeln erzählt (Wien 1899) 56 f., 64 f.

<sup>93</sup> Vgl. FRANTIŠEK KAMENÍČEK (Hg.), Paměti a listář dra Aloise Pražáka [Erinnerungen und Tagebuch des Dr. Alois Pražák], 3 Bände (Praha 1926–1927), freundlicher Hinweis von Herrn Dr. Thomas Kletečka, dem ich dafür herzlich danke.

„dringen in die hohen Ämter des Staates die fleißigen und tüchtigen Deutschböhmern und Deutschmährern ein, gescheite und anständige Menschen, die in die Traditionen des österreichischen Beamtentums gut hineinpassen. Aber sie bringen aus ihrer Heimat einen anderen Begriff von Loyalität mit, als er in Wien üblich ist. Sie kommen aus einem Land des nationalen Kampfes, sie kommen aus der Provinz und den nationalen Burschenschaften. Bei ihnen steht die Treue zum Deutschtum und zu den gleich gesinnten Kommilitonen an erster Stelle – noch vor der Treue zum Reich.“

Er sorgte sich, dass die Beamten immer weniger Österreicher und immer mehr nationale Kämpfer würden und damit das Vertrauen der Bevölkerung zur Objektivität der Beamten verloren ginge<sup>94</sup>.

Noch weit weniger idyllisch als in den Zentralstellen ging es seit Ende des Jahrhunderts in den Dienststellen der Kronländer, vor allem in den gemischtsprachigen Gebieten der böhmischen Länder, Krains und Istriens, zu. Die in den Ländern tätigen Beamten, selbst die in den Spitzenpositionen, kamen zunehmend aus den jeweiligen Ländern und den entsprechenden Nationen, schon deshalb, weil im Laufe der Zeit die Verwaltungsbehörden den nationalen Verhältnissen angepasst worden waren<sup>95</sup>. Erst recht hatten diesbezüglich die zu Beginn des 20. Jahrhunderts geschlossenen Ausgleichsverträge (in Mähren 1905, in der Bukowina 1910 und in Galizien 1914) starke Folgewirkungen für die nationale Zusammensetzung der Beamtenschaft in den dortigen Behörden. Hannelore Burger bewies an zahlreichen Beispielen die weit weniger ausgeprägte Minderheitenfreundlichkeit der Landesbehörden (sowohl der staatlichen als auch insbesondere der autonomen) an Hand von zahlreichen Entscheidungen, besonders in Böhmen und Mähren, Krain, Kärnten, Steiermark und Dalmatien<sup>96</sup>. Und gerade in nationalen Zusammenhängen gab es immer wieder die bereits erwähnten Versetzungen und Pensionierungen<sup>97</sup>. Auch in der Beamtenschaft der untersten, der Bezirks- und Gemeindeebene, hatten längst Nationalitätenkämpfe eingesetzt, die an Intensität spürbar zunahmen. Die in Artikel 19 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger verankerte Gleichberechtigung „aller landesüblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben“ – neben der Gleichberechtigung der Nationalitäten – trug in einem nicht unbeträchtlichen Ausmaß dazu bei<sup>98</sup>. Angesichts der zuletzt acht anerkannten Landes- bzw. „landesüblichen“ Sprachen (dazu kamen noch einige nicht anerkannte, aber in der Realität gesprochene Sprachen) war die durch das Gesetz vorgeschriebene „Sprachgerechtigkeit“

<sup>94</sup> FRIEDLAENDER, *Letzter Glanz der Märchenstadt* 77 f.; siehe auch das Urteil von RUDOLF SIEGHART, *Die letzten Jahrzehnte einer Großmacht. Menschen, Völker, Probleme des Habsburger-Reichs* (Berlin 1932) 267 f., dass sich der „große Horizont des übernationalen Beamtentums [...] verenge“.

<sup>95</sup> Zu Böhmen vgl. HANNELORE BURGER, *Sprachenrecht und Sprachgerechtigkeit im österreichischen Unterrichtswesen 1867–1918* (= *Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie* 26, Wien 1995) 203.

<sup>96</sup> EBD. 62–74.

<sup>97</sup> URBANITSCH, *Vom „Fürstendiener“ zum „politischen Beamten“* 156–165.

<sup>98</sup> Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder, RGBl. Nr. 142/1867. Zum Gleichheitsbegriff GERALD STOURZH, *Die Gleichberechtigung der Nationalitäten in der Verfassung und Verwaltung Österreichs 1848–1918* (Wien 1985) 8.

(Burger) für die Beamten aller Sprachnationen mit weit reichenden Folgen verbunden. Es hatte bereits in der vorkonstitutionellen Periode für die Bürokratie Vorschriften gegeben, auf die nichtdeutschen Sprachen Rücksicht zu nehmen<sup>99</sup>. Nach 1867 wurde verstärkt die bekannte Vorgangsweise angewandt, eine äußere und eine innere Amtssprache zu unterscheiden. In den Zentralstellen Wiens hatte sich der Brauch herausgebildet, Eingaben bei den Behörden in den landesüblichen Sprachen anzunehmen, die Erledigung erfolgte in der Geschäftssprache der Zentralbehörden, das war die deutsche Sprache<sup>100</sup>.

Ein besonders heikles Kapitel bildete in zunehmendem Maß die Beamtenschaft in Böhmen und Mähren<sup>101</sup>. Aus den Erinnerungen von Beamten geht deutlich hervor, dass das Klima unter den Beamten tschechischer und deutscher Zunge, selbst dort, wo sie in ein und derselben Behörde amtierten, in den sechziger Jahren noch ganz „erträglich“ war<sup>102</sup>, wogegen um die Jahrhundertwende die Animositäten, das Misstrauen gegenüber den jeweils anderssprachigen Beamten – selbst in den Ministerien in Wien – starke Konturen angenommen hatten<sup>103</sup>. Wie heikel die Sprachenfrage war, zeigt die Besetzung der vorgesetzten höheren Stellen mit deutschsprachigen Österreichern, die eine Provokation für die Tschechen darstellte, gemildert nur dann, wenn die Umgangssprache zwischen diesen Chefs und den Arbeitern tschechisch war<sup>104</sup>. Das nationale Problem berührte existenzielle Fragen der Staatsdiener, wie die scharfen Auseinandersetzungen um die Badensischen Sprachenverordnungen deutlich demonstrierten. Die geplanten Gesetze setzten unter anderem fest, dass die Beamten im ganzen Land auch beide Sprachen zu sprechen hatten. Die deutschsprachigen Beamten, meist des Tschechischen nicht kundig, radikalisierten sich politisch, um diese sozial bedrohliche Gefahr abzuwenden. Den tschechischen Beamten war durch das Scheitern der Badensischen Sprachenverordnungen die Hoffnung genommen, auf Grund ihrer Kenntnisse beider „Landessprachen“ mehr Posten besetzen zu können, doch setzte sich in den folgenden Jahren die Anwendung der tschechischen Sprache auch als innere Amtssprache *via facti* immer stärker durch.

Selbst nachdem sich die im Zuge der Badensischen Sprachenverordnungen hochgehenden Wellen etwas gelegt hatten, wurden die Beamten aller Sprachgruppen und aller Ebenen Jahre lang durch die Parteien abwechselnd verunsichert, die die Beamten in diversen Entwürfen in unterschiedlicher Weise zur Erlernung der Sprachen verpflichten wollten<sup>105</sup>. Kein Wunder, dass der Kaiser mit der Erhöhung der Beamtengehälter,

<sup>99</sup> EBD. 125.

<sup>100</sup> EBD. 139.

<sup>101</sup> Siehe auch das Urteil von VOŠAHLÍKOVÁ, Ämter und Beamte 19 f., 38.

<sup>102</sup> Nach dem Bericht des technischen Beamten bei den Staatseisenbahnen EDUARD BAZIKA; in: VOŠAHLÍKOVÁ (Hg.), Von Amts wegen 126.

<sup>103</sup> Über Prag (Praha; *Praba*), Bodenbach (Podmokly; *Děčín*), Laun (Louny; *Louny*) und Wien der Bericht von KAREL FASSE; in: EBD. 245, 249 f., 254, 256, 258 ff.

<sup>104</sup> EBD. 246.

<sup>105</sup> Zu den Lösungsvorschlägen der „deutschen“ Parteien von 1899 und der Sozialdemokratie siehe BURGER, Sprachenrecht 164. Zu Badeni auch WALTRAUD HEINDL, Bürokratie, Beamte und das Problem der Modernisierung in der Habsburgermonarchie; in: STEGFRIED BEER, EDITH MARKO-STÖCKL, MARLIES RAFFLER, FELIX SCHNEIDER (Hgg.), Focus Austria. Vom Vielvölkerreich zum EU-Staat. Festschrift für Alfred Ableitinger zum 65. Geburtstag (= Schriftenreihe des Instituts für Geschichte 15, Graz 2003) 291 f.

die er zu dieser Zeit anlässlich seines 50-jährigen Regierungsjubiläums verfügte, einen beträchtlichen Prestigegewinn bei seinen Staatsdienern verzeichnen konnte. Die kaiserliche Maßnahme drückte zumindest soziale Anteilnahme und Wertschätzung aus. Es hat den Anschein, dass die Kaisertreue der Staatsdiener seit dem Ausgleich, wo sie noch als liberal und in gewisser Distanz zum Hof stehend galten, im Laufe der Jahre eher zu- als abnahm. Je mehr Verunsicherung, je mehr sie zum Spielball der Parteien wurden, umso weniger besonnen reagierten die Beamten. Pieter Judson, der sich mit den nationalistischen Aktivitäten in den gemischtsprachigen Gebieten Böhmens und der Steiermark beschäftigte, zeigte am Beispiel von einigen nationalistischen Ausschreitungen in kleinen gemischtsprachigen Orten in Südböhmen – Bergreichenstein (Kašperské Hory; *Kašperské Hory*) und Schüttenhofen (Sušice; *Sušice*) – im Jahr 1908 deutlich die schwierige Situation sowohl der tschechischen als auch der deutschsprachigen Beamten, da jeder einzelne Beamte von den Nationalisten beider Couleur argwöhnisch beurteilt wurde<sup>106</sup>. Ununterbrochene Vorwürfe der jeweils anderen Sprachgruppe waren die Folge. Die nationalistische Presse beider Nationen machte es unmöglich, objektiv zu erscheinen, auch wenn man es war. Sie versuchte, die Beamten der jeweils anderen Sprachgruppe als Nationalisten zu zeichnen, bezichtigte sie der Bevorzugungen und Provokationen. In den Berichten der Beamten der unteren Ebenen an Regierung und Parlament stellten sich die Beamten der Bezirkshauptmannschaften als streng objektiv und in Äquidistanz zu beiden Sprachnationen dar<sup>107</sup>. Wahr oder nicht – die Selbstdarstellung zeigt die Vorgaben der Vorgesetzten, an denen sie sich orientieren wollten: Die Statthalterei in Prag und die Regierung in Wien unterschieden, so das Urteil Judsons, beide Bevölkerungsgruppen nicht nach nationalen Kriterien<sup>108</sup>. Die Subalternbeamten in den gemischten Regionen waren dem supranationalen objektiven Beamtenethos noch weniger verpflichtet als die höhere Beamtenschaft<sup>109</sup>.

In einer der Provinzen Österreich-Ungarns scheint es innerhalb der Bürokratie tatsächlich multinational zugegangen zu sein, das war Bosnien-Herzegowina. Das Gemisch der Nationen in den Ämtern war zu vielfältig, der Dienst war zu anstrengend, als dass es der nationalen Frage wegen zu Reibungen kommen konnte. Der tschechische Kartograph Jan Baše meldete sich zum Katastraldienst in Bosnien (eine der Aufnahmebedingungen war die Kenntnis einer slawischen Sprache), um der allgemeinen Arbeitslosigkeit in seinem Beruf zu entkommen und fand dort Polen, Italiener, Deutsch-Österreicher, Ungarn, Serben, Kroaten, Slowaken, Ruthenen, Slowenen, viele Tschechen und Bosnier vor, die vor demselben Problem, der Arbeitslosigkeit, gestanden

<sup>106</sup> PIETER M. JUDSON, *Guardians of the Nation. Activists on the Language Frontiers of Imperial Austria* (Cambridge, Mass. – London 2006) 177–218.

<sup>107</sup> Für zahlreiche Beispiele aus dem mährischen Raum siehe PETER URBANITSCH, *Die Statthalter zwischen „Wien“ und „Brünn“*; in: LUKÁŠ FASORA, JIŘÍ HANUŠ, JIŘÍ MALÍŘ (Hgg.), *Brno Vidni. Vídeň Brnu. Zemské metropole a centrum říše v 19. století/Brünn – Wien, Wien – Brünn. Landesmetropolen und Zentrum des Reiches im 19. Jahrhundert* (Brno 2008) 109–118; JUDSON, *Guardians of the Nation* 199–202.

<sup>108</sup> EBD. 213 ff.

<sup>109</sup> MEGNER, *Beamte* 250. Auch in Triest (Trieste, Trst, Terst; *Trieste*) gab es Aufsehen erregende Fälle; vgl. dazu M. v. LEJA, *Die Austrifizierung der Triester Staatsbeamten*; in: *Österreichische Rundschau* 36 (1913) 385–389.

waren und im Allgemeinen recht gut miteinander auskamen. Streitereien, so Baše, hätte es höchstens unter den jeweiligen Landsleuten in den Ämtern gegeben<sup>110</sup>.

Abschließend können wir feststellen, dass Gesinnungen und Handlungen der Bürokratie bisweilen auseinander klafften. Auch wenn die Beamten auf allen Ebenen vom Bazillus Nationalismus befallen sein mochten, wird ihnen, zumindest in den höheren Rängen in den Zentralstellen in Wien, aber auch in den Kronländern, von der modernen Geschichtsschreibung ein hohes Maß an juristischer Ausgewogenheit und nationaler Gerechtigkeit attestiert. Es existierte allerdings ein Gefälle, das uns auch heute nicht unbekannt ist. Die höchsten Stellen in Wien waren weit weniger anfällig für nationale Strömungen und trugen dem Prinzip der nationalen Gleichberechtigung viel mehr Rechnung als die Bürokraten in den Ämtern der Länder, wobei, wie Gerald Stourzh urteilt, die staatliche Verwaltung die Gleichberechtigung „ernster nahm“ als die autonome Verwaltung, die meist von der Bevölkerung der Sprachmehrheit beherrscht wurde<sup>111</sup>. Die Hochbürokratie war in der Durchführung ihrer bürokratischen Handlungen bis zum Ende der Monarchie von der josephinischen ethischen Auffassung des Beamtenberufes geprägt, zu der Gerechtigkeit, Objektivität und Enthaltung von Parteinahme gehörten<sup>112</sup>, selbst wenn ihre Gefühle national waren.

#### 4. Ökonomische und soziale Verhältnisse. Streiflichter zu den Gehaltsreformen 1873–1914 und zur Dienstpragmatik 1914

Die ökonomische Lage der Beamten hatte sich im Laufe der sechziger Jahre durch den deutlichen Anstieg der Lebenshaltungskosten dramatisch verschlechtert<sup>113</sup>. Die niedrigsten Gehälter bewegten sich noch immer um 315 Gulden (wie ungefähr zu Beginn des Jahrhunderts<sup>114</sup>), nur war die Kaufkraft ungemein geringer. Für das Jahr 1874 beliefen sich die Lebenshaltungskosten eines allein stehenden Beamten den Angaben der Beamtenzeitung *Sprechsaal* zufolge auf 976,60 Gulden, die einer Durchschnittsfamilie (mit 3 Kindern und einem Dienstmädchen) auf 2.133,07 Gulden<sup>115</sup>, ein Betrag, der dem Gehalt eines bereits ranghöheren Beamten entsprach. Diesem Befund zufolge war es für einen jungen Beamten ohne die Mitgift einer Ehefrau unmöglich, zu heiraten und eine Familie zu gründen. Auch wenn die Angaben der Lebenshaltungskosten etwas übertrieben sein mochten und andererseits bei den Einkünften die Zulagen nicht eingerechnet wurden, war die finanziell angespannte Lage der Beamtenschaft Realität und erforderte entsprechendes Handeln. 1865 wurden die Gehälter einiger Beamtenkategorien ein wenig erhöht, und 1868, im neuen Verfassungsstaat, erhielten alle Beamten, deren Gehälter unter 1.050 Gulden lagen, eine Teuerungszulage. 1869 erhöhte man mit den Offiziersgagen

<sup>110</sup> JAN BAŠE; in: VOŠAHLÍKOVÁ (Hg.), *Vom Amts wegen* 185 f., 200 f., 204, 229.

<sup>111</sup> STOURZH, *Gleichberechtigung* 138.

<sup>112</sup> BURGER, *Sprachenrecht* 237; GOLDINGER, *Wiener Hochbürokratie* 320; zur „josephinischen“ Prägung der Bürokratie HEINDL, *Gehorsame Rebellen* 60, 193.

<sup>113</sup> DAZU MEGNER, *Beamte* 95–108.

<sup>114</sup> HEINDL, *Gehorsame Rebellen* 167.

<sup>115</sup> Zit. MEGNER, *Beamte* 95. In diesem Haushaltsbudget sind die Ausgaben für Wein, Ballbesuche, Heilmittel, Ärzte und Landpartien sowie Urlaube noch nicht enthalten.

auch die Gehälter der Militärbeamten<sup>116</sup>. Doch das genügte nicht. Die allgemeinen Lebenshaltungskosten riefen förmlich nach einer grundsätzlichen Reform des Besoldungswesens des Staatsdienstes.

Die politische Konstellation war in der Ära des Liberalismus für die Beamtenwünsche günstig, obwohl die Wirtschaftsliberalen, die im Reichsrat dominierten, im Allgemeinen bürokratiefreudlich eingestellt waren. Doch den Beamten ging – in Erinnerung an ihre Haltung im Jahr 1848 – der Ruf voraus, eher bürgerlich und liberal eingestellt zu sein. Sozial gesehen war der Anteil des Hochadels laufend zurückgegangen, er betrug beispielsweise in der Ministerialbürokratie nach 1867 nur ein bis zwei Prozent (um später wieder auf zwei bis drei Prozent anzusteigen)<sup>117</sup>. Die liberale Regierung mochte zum einen mit einer späteren Zuteilung von politischen Aufgaben an die offenbar gleich gesinnten Staatsdiener spekuliert haben, wofür diese einer finanziell halbwegs unabhängigen Stellung bedurften. Zum anderen konnte auch eine liberale Regierung im Sinne eines reibungslosen Arbeitsablaufes nicht auf das loyale Wohlwollen und die Arbeitsfreude der Beamten verzichten, so dass man sich langsam besann, die liberal-bürgerlichen Beamten im eigenen Interesse zufrieden zu stellen. Die Beamten hatten ihrerseits nicht ungeschickt die Gunst der Stunde für ihre ureigensten Interessen genützt und Druck auf die Regierung auszuüben begonnen. Schon 1865 hatte sich der „Erste allgemeine Beamten-Verein der österreichisch-ungarischen Monarchie“ formiert<sup>118</sup>, der die Beamten der österreichischen und ungarischen Reichshälfte vertrat – eine absolute Seltenheit angesichts der damaligen politischen Beziehungen zwischen den beiden Reichshälften – und der daher über den entsprechenden Einfluss verfügte, um finanzielle Forderungen für die Beamten zu erheben. In der Zeit der Vereinsfreiheit nach 1867 wurde der „Beamtentagsclub“ gegründet (1872), der die radikalen Beamten versammelte, die Forderungen der Beamten in die Öffentlichkeit trug und sich als relativ unabhängig vom Hof erwies<sup>119</sup>. Die kämpferischen Maßnahmen der Beamten waren von Erfolg gekrönt: 1872 gab es bereits eine Teuerungszulage<sup>120</sup>, die vor allem die niederen Beamten, die am meisten unter der schlechten Besoldung litten, begünstigte. Der Beamtenverein hatte dazu – und das war neu – seine Vorschläge abgegeben, die Gehälter der tatsächlich Not leidenden Beamten der untersten Klassen VIII–XI, der Kanzlisten, Manipulations- und Rechnungsbeamten, der Diener und Portiere, stufenweise zu erhöhen (von 38 % in der VIII. bis 51 % in der XI. Klasse).

<sup>116</sup> Zit. EBD. 93.

<sup>117</sup> GERNOT STIMMER, *Eliten in Österreich 1848–1970 I* (= Studien zu Politik und Verwaltung 57/I, Wien – Köln – Graz 1997) 406; URBANITSCH, *High Civil Service Corps* 204 f., zählt in der höheren Bürokratie in der Ministerial- und Länderverwaltung allein zu Beginn des 20. Jahrhunderts allerdings mehr Adelige: 16 % Hocharistokraten, die in den Ländern eindeutig überwogen, 25 % Kleinadelige und rund 60 % Beamte ohne Adelsprädikat.

<sup>118</sup> RUDOLPH SCHWINGENSCHLÖGL, *Der erste allgemeine Beamten-Verein der österreichisch-ungarischen Monarchie. Geschichte seiner Gründung, Entwicklung und Thätigkeit während der ersten 25 Jahre seines Bestehens (1865–90)* (Wien 1890); HEINDL, *Was ist Reform?* 173.

<sup>119</sup> ERNST BRUCKMÜLLER, *Sozialgeschichte Österreichs* (Wien – München 2001) 316.

<sup>120</sup> MEGNER, *Beamte* 108 ff.

Am 15. April 1873 wurde endlich das Beamtengehaltsgesetz erlassen, das ein neues Gehaltsschema mit neuen hierarchischen Rängen festlegte<sup>121</sup>. Grundlage des neuen Gehaltsgesetzes von 1873 wurde die Einteilung der Beamtenschaft in 11 Rangklassen (vorher gab es 12, allerdings unter dem Namen Diätenklassen), die zugleich die Gehälter bestimmten. Als unterstes Gehalt des Staatsdienstes wurde im Rang XI eine Besoldung von 600 Gulden (das entsprach dem Mindestlohn von Arbeitern) festgesetzt. Die Gehälter hatten eine beträchtliche Spannweite: von 12.000 Gulden in Rangklasse I bis zu 600 Gulden in Rangklasse XI, dazwischen lagen die Rangklasse III mit 9.000 Gulden, die Rangklassen V und VI mit Gehältern zwischen 6.000 bis 3.000 Gulden und die Rangklasse VIII mit 1.800 bis 1.400 Gulden (ab der Rangklasse V gab es innerhalb der Klassen mehrere Gehaltsstufen). Das Verhältnis der obersten und niedrigsten Beamtengehälter (ohne politische Funktionen) belief sich damit auf 15 : 1, gegenüber dem Verhältnis der Gehälter der fünfziger Jahre von 37 : 1, was eine deutliche Verbesserung zugunsten der kleinen Besoldungen darstellte. In die ersten beiden Rangklassen wurden die politischen Funktionäre, Ministerpräsident (I) und Minister (II), in die Rangklassen III und IV die höchste Beamtenschaft, Statthalter, Landespräsidenten, Polizeidirektoren, Sektionschefs und die Präsidenten der Höchstgerichte eingereiht. Die höhere, akademisch gebildete Beamtenschaft nahm die achte bis fünfte Rangklasse ein (die bis in die Hochbürokratie aufsteigen konnten) – teilweise überschritten von den mittleren Rängen (für gewöhnlich mit Matura), die von der neunten Klasse abwärts eingestuft waren. Wenn diese mittleren Bürokraten Leitungsfunktion hatten, konnten sie sich bis zur sechsten Dienstklasse positionieren<sup>122</sup>. Die niederen Beamten waren in der XI. und X. Rangklasse eingeteilt, sie konnten aber auch fallweise, zum Beispiel als Kanzleileiter, die siebente erreichen. Hier war das Gros an Beamten, die Kanzlisten, Manipulations- und Rechnungsbeamten zu finden. Der Kaiser persönlich ernannte die ersten sechs Klassen, die Minister die siebente und achte, den Landeschefs (in den Kronländern) stand die Ernennung der Subalternen zu.

Das Leben der Beamten wurde zusätzlich erleichtert, indem man zu dem altbekannten und bewährten Mittel der Zulagen griff<sup>123</sup>. Die Beamten der V. bis XI. Rangklasse erhielten eine „Aktivitätszulage“, die hohen Beamten „Funktionszulagen“. Die „Aktivitätszulage“ war als eine Art Zuschuss zu den lokalen Lebenskosten gedacht, da in den Regionen der Monarchie, vor allem in den Städten, sehr unterschiedliche Lebenshaltungskosten herrschten. Die Orte der Monarchie wurden in vier Klassen eingeteilt, wobei die geringste „Lokalzulage“ von 120 Gulden für Beamte in der XI. Rangklasse in Orten mit weniger als 1.000 Einwohnern (4. Ortsklasse) vorgesehen war, die höchste von 1.000 Gulden für Wien (1. Ortsklasse) für einen Beamten in der V. Rangklasse. Die „Funktionszulagen“ der höheren Beamten wurden als Repräsentationskosten angesehen. Das Zeitavancement nach fünf Jahren (Quinquennien) innerhalb der einzelnen Rangklassensysteme ermöglichte den Beamten einen einigermaßen

<sup>121</sup> Zum Folgenden EBD. 108–126.

<sup>122</sup> E. GRUBER, R. PFAUNDLER, Die Besoldungsverhältnisse der Beamtenschaft in Österreich; in: DIE BEAMTENBESOLDUNG IM MODERNEN STAAT II (München – Leipzig 1934) 118.

<sup>123</sup> Genaue Angaben bei MEGNER, Beamte 114–120.

zufrieden stellenden Aufstieg. Da die Quinquennivorrückung aber nur innerhalb der jeweiligen starr systemisierten Rangklasse möglich war, zeigten sich die Nachteile sehr bald, wenn der Beamte an die höchste Grenze seiner Rangklasse gestoßen war und in der nächsten keine Stelle frei war – was häufig der Fall war. Vor allem mussten die nachrückenden Generationen, die bei ihrer Einstellung durchwegs besetzte Stellen vorfinden, mit einem langsameren Vorrücken rechnen. Sie hatten lange zu warten, weshalb die Beamtenvereine bereits ab den frühen siebziger Jahren eine vom Rang unabhängige Vorrückung für die höchst unzufriedenen Beamten forderten. Diese wurde jedoch erst im Rahmen der Reform der neunziger Jahre umgesetzt.

Es war offensichtlich, dass mit dem Gesetz von 1873 die Karrieremuster fixiert werden sollten, was keine Neuheit darstellte, da bereits seit 1767 Schemata für den Staatsdienst festgelegt worden waren<sup>124</sup>. Innerhalb des neuen Rangklassensystems wurde das Karrieremodell aber doch besser berechenbar. Trotz der heftigen Kritik, die es von vielen Seiten, auch von den Beamten selbst, gab, führte das neue Gehaltsgesetz tatsächlich im Allgemeinen zu einer Besserstellung der Beamten<sup>125</sup>. Zu den besseren Existenzbedingungen nach 1873 trugen allerdings noch das Absinken der Lebenshaltungskosten und damit die Steigerung der Kaufkraft der Beamtengehälter sowie des Lebensstandards der Staatsdiener bei. Die unbestreitbaren Vorteile der Staatsbeamten mit ihren zwar kleineren aber sicheren Gehältern, den Dienstzulagen und der garantierten Zeitvorrückung gegenüber den „Privatbeamten“, etwa Bank- und Industrieangestellten, wurden in der Zeit der Depression nach dem schwarzen Freitag (1873) sehr bald deutlich, als die Arbeitslosigkeit generell zunahm. Es waren besonders die niederen Beamten, die vom Beamtengehaltsgesetz des Jahres 1873 finanziell profitierten.

Der Verfassungsstaat brachte noch weitere, bis jetzt völlig unbekannte Rechte<sup>126</sup>: Die Beamten konnten den Staat – bis jetzt sakrosankter oberster Dienstherr – klagen, wenn er sich nicht an die Gesetze hielt, und es erstaunt, dass sich niedere Beamte in gar nicht geringer Zahl an das Reichsgericht wandten. Zufrieden waren die Subalternbeamten noch immer nicht. Ihre Proteste richteten sich vor allem gegen das Verbot des Streikrechts, das aus Gründen des Disziplinarrechts den Beamten nicht zugesagt wurde. Von der höheren Beamtschaft wurde dieses allerdings als unwürdig abgelehnt. Das Gehaltsgesetz vom 15. April 1873 wurde als „Magna Charta“ der Beamten bezeichnet<sup>127</sup>. Ob die Bezeichnung zu Recht gegeben wurde, bleibe dahingestellt. Die „Magna Charta“ war ein Gehaltsgesetz mit Vorteilen und Mängeln für die Beamten, nicht mehr und nicht weniger. Das „Mehr“ bedeutete allerdings einen entscheidenden Schritt. Beschneidungen einmal gewährter Rechte sollten sich in Zukunft nahezu als unmöglich erweisen. Die Versuche, die im Gefolge der Wirtschaftskrise nach 1873 von Regierung und Parlament gestartet wurden, durch Änderungen der Verwaltungsorganisation, durch Abbau von Planstellen der höheren Beamtschaft und durch Pensionierungen von mittleren und niederen Beamten Einsparungen zu erzielen, verliefen im Sand. Die gut organisierten Interessenver-

<sup>124</sup> HEINDL, *Gehorsame Rebellen* 160–165.

<sup>125</sup> MEGNER, *Beamte* 114–120.

<sup>126</sup> Zum Folgenden EBD. 122–131.

<sup>127</sup> EBD. 108.

tretenungen sorgten für Schutz. Sie waren es auch, die sich sehr bald nach Erlass des Gehaltsgesetzes von 1873 für das Zustandekommen einer Dienstpragmatik einsetzten, die zunächst einmal als Zusammenfassung aller bestehenden Gesetze für die Beamtschaft gedacht war.

Die gegenseitigen Abhängigkeiten von Regierung, (Parlaments)Parteien und Bürokratie erwiesen sich für die Beamten als nicht zu unterschätzender Vorteil. Ihrem Dienstverhältnis lag kein privatrechtlicher Vertrag, sondern ein hoheitsrechtlicher Akt von Seiten des Staates zugrunde, der zwar den Beamten für sein ganzes Leben und über den Tod hinaus in die Pflicht nahm, doch dafür eine ganz ansehnliche Reihe von Privilegien bot. Beamte genossen im Steuerrecht Befreiung von Gemeinde-, Landes- und Grundentlastungs-Fondszuschlägen, das Wahlrecht auf Grund ihres Status sowie das Heimatrecht „ex officio“ am Dienort, sie konnten öffentliche Verkehrsmittel ermäßigt und in einer besonderen Wagenklasse benützen, und ihre Gehälter waren exekutionsfrei<sup>128</sup>. Ein Pensionsystem – auch für Witwen und Waisen –, das sich nach den Dienstjahren orientierte<sup>129</sup>, ein Pensionsantrittsalter seit 1896 mit 60 Jahren, falls man 35 Dienstjahre aufweisen konnte<sup>130</sup>, nahm ihnen die Angst vor einem Alter in Armut. So wurde es den Staatsdienern in den höheren Rängen in den folgenden Jahren ermöglicht, am bürgerlichen Aufschwung und Wohlstand teilzunehmen.

Als gegen die Jahrhundertwende der allgemeine Wirtschaftsaufschwung einsetzte, mehrten sich die Forderungen der Beamten, die sich in der Periode nach dem Gehaltsgesetz von 1873 zurückgehalten hatten, nach Gehaltserhöhungen<sup>131</sup>. Hinzu kam nun, dass die neuen Massenparteien, die die Beamtschaft als Stimmenpotential für sich entdeckt hatten, für sie finanzielle Forderungen erhoben: zunächst christlich-soziale, dann deutschnationale und jungtschechische Abgeordnete. Diese Unterstützung durch das Parlament wurde von der Regierung, die gewohnt war, absolute Herrin der Bürokratie zu sein und auf die Loyalität der Beamten zurückgreifen zu können, nur höchst ungern zur Kenntnis genommen. Sie wurde durch die Parteieninitiativen in Zugzwang gebracht. Eine Alternative zur Gehaltserhöhung bot zunächst wieder die Flucht in das Zulagenwesen. Zwischen 1893 und 1895 wurden vom Parlament „Teuerungszulagen“, „Dienstalterszulagen“ sowie „Subsistenzzulagen“ für die verschiedenen Beamtenränge bewilligt. Doch erwies sich das als zu gering. Endlich nahm sich 1896 selbst der Finanzminister, der von den Beamten traditionsgemäß als Feind ihrer Interessen betrachtet wurde, der Sache der Beamten an, damit die Loyalität der Staatsdiener, so argumentierte er, nicht anderen als der Regierung (gemeint waren wohl die Parteien) zugute käme. Nach langwierigen Verhandlungen innerhalb der Regierung und im Parlament sowie einem „Protestbeamtentag“ gegen Ende des Jahres 1896 kam es 1898 endlich zu Verbesserungen des Gehaltsgesetzes, das vor allem wieder die mittleren und die niederen Beamten begünstigte. Die Erhöhung der Gehälter erfolgte von der XI. bis zur

<sup>128</sup> EBD. 298.

<sup>129</sup> Um die Jahrhundertwende betrug die Höhe der Pension nach 10 Dienstjahren 40 % des Aktivgehalts, nach jedem weiteren Dienstjahr plus 2 %, EBD. 157.

<sup>130</sup> URBANITSCH, High Civil Service Corps 199.

<sup>131</sup> Zum Folgenden MEGNER, Beamte 127–132.

V. Rangklasse, die Zeitvorrückung wurde für die drei untersten Rangklassen auf vier Jahre verkürzt, während die höheren Beamten mit einer neuen Funktionszulage bedacht wurden. Nicht zuletzt war diese Verbesserung durch die Initiative des Kaisers zustande gekommen, der den Beamten – und wohl auch sich selbst – anlässlich des 50-jährigen Jubiläums seiner Thronbesteigung im Jahr 1898 ein Geschenk machen wollte.

Das Gesetz von 1898 zeigt deutlich, dass die Beamten ein Spielball der Politik, von Parlament, Regierung und Kaiser geworden waren. Auch diesmal war, wie bereits im Jahr 1873, aus diesem Spiel der Kaiser als Sieger hervorgegangen. Er hatte mit seiner großzügigen Geste an Liebe und Achtung in der Beamtenschaft gewonnen, anders als im Jahr 1873, als der Sieg Franz Josephs gegenüber dem Parlament der Krone in weiten Kreisen der Beamtenschaft Sympathien gekostet hatte. Offenbar hatte die Beamtenschaft im Parteienstaat einen Wandel durchgemacht, die Methoden von Parlament und Parteien mochten ihnen – verglichen mit den Riten der Dynastie – wohl zu wenig elegant, wenn auch nützlich erschienen sein. Die selbstsichere Kampflust der Beamtenschaft stieg deutlich. Um die Jahrhundertwende fand ein Generationenwechsel statt: Fast 60 % der Konzeptsbeamten und fast ein Drittel der Kanzlei- und Rechnungsbeamten traten nach der Jahrhundertwende in sehr jungen Jahren in den Staatsdienst ein<sup>132</sup>, und diese junge Generation verfügte offenbar über ein neues Selbstbewusstsein. Kurz nach der neuerlichen Gehaltsregulierung nahmen die Forderungen der Beamten nach einer „Dienstpragmatik“ aggressivere Formen an. Diesen Forderungen folgte 1907 eine neuerliche Gehaltsregulierung, die deutliche Verbesserungen, mehrere Gehaltsstufen in den einzelnen Rangklassen, Dienstalterszulagen, Zeitvorrückungen und Erhöhungen der Gehälter mit sich brachte<sup>133</sup>. In der Dienstpragmatik vom Jänner 1914 blieben allerdings dann die Beamtengehälter unverändert über die Kriegszeit bestehen<sup>134</sup>.

Aus den nüchternen Tatsachen lassen sich zwei erstaunliche Tendenzen ablesen: nämlich dass erstens die Besoldung in den beiden höchsten Rangklassen, in die die politischen Ämter fielen, von 1873 bis zum Ende der Monarchie über alle ökonomischen Schwankungen hinweg nicht erhöht wurde (offensichtlich behalf man sich mit Zulagen bzw. mit Tantiemen), während die Gehälter der Beamten der hohen Rangklassen III und IV 1898, die der Angehörigen der Rangklasse V 1907 eine sehr milde Steigerung erhielten und jene der Rangklassen VI bis XI sowohl 1898 als auch 1907 signifikant gesteigert wurden. Lag das in der Logik des bürokratischen Systems, dem ein gewisses soziales Ethos nachgesagt wird? Hatten die kleinen Beamten die besseren Vertreter? Ihre Gehälter (inklusive Zulagen) waren in der letzten (XI.) Rangklasse von maximal 2.200 Goldkronen im Jahr 1873 auf 2.920 Goldkronen im Jahr 1907 gestiegen. Dabei belasteten die Erhöhungen der niederen Beamtenbesoldungen das Staatsbudget nicht wenig: Nicht nur, dass die Zahl der Beamten seit den siebziger Jahren kontinuierlich gestiegen war (wofür man nicht zuletzt das Protektionswesen der Parteien verantwortlich machte), von den im Jahr 1901 insgesamt 41.790 Staatsbeamten befanden sich 79 % in den drei untersten Rangklassen,

<sup>132</sup> EBD. 347.

<sup>133</sup> EBD. 133 f.

<sup>134</sup> GRUBER, PFAUNDLER, Besoldungsverhältnisse 124, geben eine Übersicht über die Entwicklung der Beamtengehälter in der Monarchie; vgl. auch MEGNER, Beamte 135 f.

und nur 30,4% waren 1901 im Konzeptdienst anzutreffen<sup>135</sup>. Nach dem Urteil eines zeitgenössischen Subalternbeamten der siebziger Jahre, der die Position der Beamtenränge im gesamtgesellschaftlichen Kontext zu verorten suchte, dürfte die VIII. Rangklasse die Grenze zwischen den Beamten, die noch dem „oberen“ Mittelstand angehörten, und jenen des „unteren“ Mittelstandes (ab Rangklasse IX) gebildet haben. Die Beamtenschaft der VI. Rangklasse, also leitende Beamte mit Hochschulbildung, lebten – aus der Sicht des kleinen Beamten – bereits in der Grenzzone des Wohlstandes<sup>136</sup>. Ab dieser Rangklasse gehörte man gesichert dem Bürgertum an.

*Soziale Privilegierung und dienstliche Disziplinierung:  
Die Dienstpragmatik von 1914*

Die viel gepriesene Dienstpragmatik, die am 15. Jänner 1914<sup>137</sup>, also kurz vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges, erlassen wurde, beließ die Höhe der finanziellen Bezüge und die dienstlichen Einstufungen in die gewohnten Rangklassen beim Alten. Die einzige diesbezügliche Besserstellung war, dass der Beamte nun nach einer gewissen Zeit in die Bezüge der nächsten Rangklasse vorrücken konnte, ohne dass dadurch seine rangklassenmäßige Stellung geändert werden musste<sup>138</sup>. Die Dienstpragmatik war eine Zusammenfassung aller bereits bestehenden Rechte und Pflichten der Beamten und Diener, die aber doch – und das war entscheidend – als ein Abkommen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber angesehen werden kann. Somit war sie ein modernes sozialpolitisches Instrument. Für die Beamten war die Dienstpragmatik, die den Rahmen des Lebens im Amt und im Zivilen wesentlich mit bestimmte, wichtig, weil sie sich jederzeit auf sie berufen konnten; die Arbeitgeberseite, der Staat, hatte den Vorteil, dass die Pflichten klar festgelegt wurden und das Beamtenethos im Sinne des monarchischen Staates bestehen blieb. Aufschlussreich ist die von ministerieller Seite im Parlament zu Protokoll gegebene Hoffnung, dass mit der Dekretierung der Dienstpragmatik „der Irrlehre entgegengetreten werde“, dass „im modernen Staat der Beamte nicht mehr dem Staate, sondern dem Volk zu dienen habe“<sup>139</sup>. Daher wurde nach wie vor am Charakter des Arbeitsverhältnisses als „ein den ganzen Menschen und das ganze Leben umfassendes sittliches und Treueverhältnis“ gegenüber dem Staat unverbrüchlich festgehalten<sup>140</sup>.

Die Dienstpragmatik enthielt selbstverständlich die bereits üblichen Anstellungserfordernisse (österreichische Staatsbürgerschaft, ehrenhaftes Vorleben, volle Eignung, Diensteid bei Amtsantritt, Kontrolle und Aufsicht)<sup>141</sup>. Sie ersetzte die alte Art von Kontrolle, die Qualifikationstabellen, die von den Beamten als Diskreditierung empfunden

<sup>135</sup> EBD. 345 ff.

<sup>136</sup> EBD. 127.

<sup>137</sup> Gesetz vom 25. Jänner 1914, betreffend das Dienstverhältnis der Staatsbeamten und der Staatsdienerschaft (Dienstpragmatik), RGBl. Nr. 15/1914.

<sup>138</sup> MEGNER, Beamte 141.

<sup>139</sup> Minister Heinold in der Debatte im Abgeordnetenhaus vom 22. Mai 1912, zit. URBANITSCH, Vom „Fürstendiener“ zum „politischen Beamten“ 166.

<sup>140</sup> So die Definition des Hochbürokraten SIEGHART, Die letzten Jahrzehnte einer Großmacht 185.

<sup>141</sup> Zum Folgenden HAFNER, Sozio-ökonomischer Wandel 12–31.

wurden und deren Abschaffung von den Beamten immer wieder gefordert worden war, durch den neuen „Standesausweis“, in den nun sämtliche Daten eines Beamten, Vorrückungen, Versetzungen, Belobigungen etc. eingetragen werden mussten. Die Kriterien für die Beurteilung waren nun übersichtlich: Fachwissen, Kenntnis der Vorschriften, Interesse für die Arbeit, Dienstwilligkeit, Umgangsformen und Auftreten sowie die besondere Eignung („für schwierige Aufgaben“, „nur für minderwertige“ etc.). Die Beurteilungen wurden normiert: „ausgezeichnet“, „sehr gut“, „minder entsprechend“, „nicht entsprechend“. Der bereits bestehende Kanon der Pflichten eines Beamten wurde noch einmal klar und umfangreich definiert. An oberster Stelle standen wie bisher Treue und Gehorsam sowie unverbrüchliche Einhaltung der Gesetze. Es folgten die Gebote zur Wahrung des öffentlichen Interesses, zur Amtsverschwiegenheit, Wahrung des Standesansehens in und außerhalb des Dienstes – ja selbst im Ruhestand, anständiges Benehmen im Umgang mit „Amtsgenossen“ und Parteien sowie „Hilfsbereitschaft“ „in den zulässigen Grenzen“ (was immer das bedeuten mochte). Die Verpflichtung zur Einhaltung der Amtsstunden und deren Ausdehnung „bei Erfordernis“ wurde festgelegt. Die Meldepflichten wurden streng normiert: Krankheiten, Nebenbeschäftigungen und Wohnsitz – auch während des Urlaubs – waren anzuzeigen. Die Pflichten wurden durch die Festsetzung von Verboten unterstrichen, beispielsweise die Teilnahme an Vereinen, die im Widerspruch zu den Pflichten des Beamten standen, oder an ausländischen Vereinen, die politische Ziele verfolgten. Die Einschränkung betraf auch Nebenbeschäftigungen, die mit der Würde des Dienstes nicht im Einklang standen, insbesondere die Geschäftsführung von Aktien- und anderer auf Gewinn ausgerichteten Gesellschaften! Die Bezüge liefen bei Krankheit weiter, ja sogar bei ungerechtfertigtem Fernbleiben vom Dienst bis zu drei Tagen. Militärdienst und Präsenzdienst wurden in die Dienstzeit eingerechnet.

Als besondere Rechte wurden angeführt: Das Recht auf Einreihung in eine bestimmte Rangklasse und in einen Dienstrang, der sich nach der Dauer der Dienstzeit in der Rangklasse, der Dauer des tatsächlichen Dienstes für den Staat und nach dem Lebensalter richtete, das Recht auf das Führen des Amtstitels, auf das Tragen von Uniformen – gebunden an die rangmäßige Stellung. Zum ersten Mal wurde ausdrücklich das Recht auf Urlaub angeführt, gestaffelt nach der Rangklasse: 2 Wochen in der Rangklasse XI, 3 Wochen für die Rangklassen X und IX, 4 Wochen für die Rangklassen VIII und VII sowie 5 Wochen ab der Rangklasse VI. Offenbar hielt man den Dienst im „Konzept“ für anstrengender als die „niederen“ Dienste. Unter den Rechten wurden auch das Recht auf Vorrückung sowie das Recht auf Ruhe- und Versorgungsgenüsse aufgezählt. Bei Veränderungen, z.B. Versetzungen, musste auf die Befähigung des Beamten Rücksicht genommen werden. Quieszierungen (= Versetzung in den zeitlichen Ruhestand, falls kein Posten zur Verfügung stand) waren nach wie vor möglich. Wenn ein Beamter drei Jahre nicht entsprochen hatte, konnte man ihn in Pension schicken. Für faule Beamte gewiss kein angenehmes, aber auch kein allzu hartes Los!

Die Disziplinierung der Beamten wurde durch ein Disziplinarverfahren geregelt. Danach wurden Ordnungsstrafen (Verwarnung, Geldbußen) nicht in den Standesausweis eingetragen, sie hatten also keine Auswirkung auf das Leben des Beamten; dagegen

griffen die durch die Disziplinarkommission verhängten Strafen (Verweis, Stopp der Vorrückung, Minderung des Einkommens, Versetzung in den Ruhestand nach dreijähriger schlechter Dienstleistung – auch mit vermindertem Einkommen, Entlassung) tief in das Leben der Beamten ein. Auch das bis damals bereits praktizierte Recht der Disziplinarkommission, Beamte zu suspendieren, wurde festgeschrieben. Neu war die Bestimmung der Immunität für politisch tätige Staatsdiener, wichtig für jene Beamten, die Reichsratsmitglieder waren. Diese Bestimmung berührte die bereits erwähnte heikle Beziehung der Beamtenschaft zur Politik, zu Kaiser, Staat, Nation und Partei, die sich seit 1867 als ungelöstes Problem durch die Epoche zog.

### 5. Die ungewohnte Neue: Frauen im Staatsdienst

Seit es in den Ländern der Habsburgermonarchie den Staatsdienst gab, war er ausschließlich männlich dominiert. Frauen waren von staatlicher Berufsarbeit grundsätzlich ausgeschlossen. Doch seit den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts wendete sich langsam das Blatt. Der Staat war offenbar genötigt, auch Frauen in seine Dienste zu nehmen. Dies lag nicht am Mangel männlicher Bewerber für den Beamtenberuf und auch nicht an der Überzeugung der staatlichen Vertreter von weiblichen Qualitäten, sondern an den sozialen Instabilitäten, die zunehmend alle bürgerliche Schichten inklusive der Frauen betrafen. Außerdem verschloss der demographisch bedingte Männermangel vielen Frauen das traditionelle Versorgungsinstitut der Ehe<sup>142</sup>. Unter diesen Umständen blieb bürgerlichen Frauen nichts anderes übrig als bezahlte Arbeit, wofür nach dem bürgerlichen Standeskodex nur die Berufe der Gouvernante und Lehrerin in Frage kamen. Die zur Berufsarbeit gezwungenen Frauen, die ohne diese Tätigkeit den Familien oder dem Staat zur Last gefallen wären, wurden freilich lange nicht in den klassischen Verwaltungszweigen, sondern in den neuen Dienstzweigen angestellt, zunächst (ab 1869) hauptsächlich im „nicht-äranischen“ Postdienst (das waren nicht mit einem beamteten Postmeister besetzte Postämter; letztere konnten in Erbpacht weiter gegeben werden). Dem folgte 1872 der äranische Telegrafendienst mit der Aufnahme von 36 Frauen<sup>143</sup>. Gedacht waren diese Ämter zunächst für die Töchter von Postmeistern und kleinen Beamten, die von ihren Familien nicht ernährt werden konnten und ohne Heiratsgut kaum einen Ehemann fanden, doch schnell weitete sich dieses weibliche Berufsfeld aus. 1878 gab es bereits 140 Frauen im Telegrafendienst, den man wegen der Französischkenntnisse der Frauen sowie des Tippens von Morsezeichen für zarte Frauenhände für besonders geeignet erachtete. Die Postenbesetzung mit weiblichen Angestellten erwies sich für den Staat als durchaus rentabel. Zunächst arbeiteten die Frauen gegen einen Gulden Taggeld, später erhielten sie 400 Gulden Jahresgehalt, während den Männern (mit Zulagen) 900 bis 1.000 Gulden bezahlt wurden.

Um 1900 versahen bereits 8.950 Frauen den Dienst für den Staat oder für staatsnahe Betriebe, allerdings stand ihnen nach wie vor ein recht eng gespannter Rahmen

<sup>142</sup> Siehe dazu und zum Folgenden den Beitrag von WALTRAUD HEINDL, Geschlechterbilder und Geschlechterrollen. Ideologie und Realitäten, in Band IX/1/1, 701–741.

<sup>143</sup> HAFNER, Sozio-ökonomischer Wandel 58–62; vgl. zum Folgenden auch MEGNER, Beamte 297 ff.

an Berufsangeboten zur Verfügung. Fünf Prozent finden wir als Beschäftigte bei den Staatsbahnen, drei Prozent bei der Postsparkasse, bei der Polizeidirektion Wien arbeiteten 91 (= 1 %) weibliche Angestellte, in der Handelsstatistik, im statistischen Dienst sowie in der Statthaltereirei für Niederösterreich in Wien gab es gar nur 40 Frauen, das war ein halbes Prozent der dort Beschäftigten. Die nichtärarischen Postanstalten, also der „nicht echte“ Staatsdienst, mit 56 % weiblichen Angestellten war das größte Berufsfeld für Frauen. Die Einführung des Telefons eröffnete den Frauen weitere Möglichkeiten, sie wurden ihrer hellen Stimmen wegen bevorzugt aufgenommen. Der gravierendste Unterschied zu den echten Verwaltungsbeamten bestand für Männer und Frauen im Anstellungsverhältnis. Frauen erhielten nur privatrechtliche Verträge und waren – wie im Übrigen die „Diurnisten“, eine Art von Hilfsbeamten – sozial viel weniger abgesichert als beamtete Männer, obwohl sie unter Umständen die gleiche Tätigkeit versahen. Sie hatten nur ein Monat Kündigungsfrist und bezogen bei Kündigung eine sechsmonatige Weiterzahlung, sie erhielten keine Befreiung von den Steuerzuschlägen (Gemeinde-, Land- und Grundentlastungsfondszuschläge) und kein Heimatrecht ex officio am Dienort. Es gab keine Definitivstellung und keine Pensionsversorgung. Definitiv angestellt und mit einer dementsprechenden Altersversorgung ausgestattet waren um 1900 nur die weiblichen Post- und Telegrafenedienstleistungen und die Postmeisterinnen, während die bei den Staatsbahnen Beschäftigten eine Kranken- und Altersversorgung hatten, immerhin soziale Absicherungen genossen, die in dieser Zeit nicht selbstverständlich waren.

Ein weites Feld der Geschlechterdifferenzen tat sich auf dem Gebiet der Entlohnung auf. In fast allen Sparten waren die weiblichen Angestellten im Staatsdienst schlechter bezahlt als Männer, nur der (von Frauen kaum frequentierte) statistische Dienst, wo Männer und Frauen die gleiche Besoldung erhielten, stellte eine rühmliche Ausnahme dar. Sonst waren die Unterschiede oftmals gravierend. Als Diurnistinnen beispielsweise verdienten Frauen nur die Hälfte des Salärs der Männer. Bei den Offizianten, das waren die Kanzleihilfen nach 3-jähriger Dienstzeit, lag beispielsweise am Beginn des 20. Jahrhunderts der Jahresbezug der Männer zwischen 1.080 und 2.340, der der Frauen zwischen 960 und 2.100 Kronen, der Anfangsbezug der Frauen war um 11,4 % bis 12,5 % niedriger als bei den Männern. In der Polizeidirektion Wien verdienten weibliche Mitarbeiterinnen monatlich 60 Kronen, der Höchstbezug belief sich nach etlichen Dienstjahren auf 90 Kronen. Überstunden wurden zwar verlangt, aber nicht bezahlt. Wenn wir um 1900 die Lebenshaltungskosten in der Großstadt mit 75 Kronen pro Monat ansetzen<sup>144</sup>, wird deutlich, dass diese Frauen wenig finanzielle Ressourcen für ihr privates Leben und ihre Freizeitaktivitäten hatten. Es dürfte ihnen auch wenig Zeit dafür geblieben sein. Auf Grund des geringen Verdienstes waren Frauen oftmals gezwungen, einen Nebenverdienst anzunehmen. Selbst nach der Dienstpragmatik von 1914 wurde die ungleiche Bezahlung beibehalten. In der Urlaubszuteilung wurden die Geschlechter allerdings gleich behandelt<sup>145</sup>. Bei der Entlohnung von Frauen ging man nach wie vor nicht vom Prinzip der gerechten Bezahlung für eine erbrachte Leistung

<sup>144</sup> HAFNER, Sozio-ökonomischer Wandel 61.

<sup>145</sup> EBD. 71.

aus, sondern vom Grundsatz der „standesgemäßen Absicherung“ des Lebensunterhalts lediger Frauen – eine genaue Definition von „standesgemäß“ wurde aber unterlassen.

Die Anstellungserfordernisse waren dementsprechend einheitlich niedrig. Man forderte für die rein mechanischen Aufgaben, die Frauen für gewöhnlich zugewiesen bekamen, den Abschluss der Bürgerschule, für manche Sparten, zum Beispiel für die Arbeit in der Polizeidirektion und beim handelsstatistischen Dienst, auch eine Intelligenzprüfung. Mehr konnte man von ihnen auch kaum verlangen, da Frauen bis in die neunziger Jahre keine Matura ablegen und erst 1897 ein akademisches Studium an der Philosophischen, 1900 an der Medizinischen Fakultät und an der Pharmazie aufnehmen konnten. Daher gab es vor dem Ersten Weltkrieg auch keine Frauen in Führungspositionen im Staatsdienst. 1902 wurden nur drei Prozent aller weiblichen Angestellten im Staatsdienst als Vorgesetzte bezeichnet, meist waren sie Leiterinnen von ein bis zwei Frauen und in einem Dienst, der „bei gemächlichem Geschäftsgang“ abgewickelt werden konnte – wie in der ersten umfangreichen Studie zum Thema „Frauen im Staatsdienst“ geringschätzig bemerkt wurde<sup>146</sup>. Verheiratete Frauen wurden im Staatsdienst nicht verwendet, da es nach Auffassung des Arbeitgebers Staat ihre Aufgabe war, das Hauswesen zu führen und die Erziehung der Kinder zu übernehmen<sup>147</sup>. Die Arbeit der Frauen bestand mehr oder minder aus mechanischen Tätigkeiten: Schalter- und Apparatdienst, Kopier- und Schreibdienst, Rechnen, Ordnen von Meldezetteln und Postsendungen, Kontoführung im Postsparkassenamt<sup>148</sup>. Die Arbeitszeit betrug in den meisten Ämtern sechs Stunden, im Post- und Telegrafendienst „theoretisch“ acht Stunden, in der Praxis allerdings nur zwischen fünf und siebeneinhalb, bei den Staatsbahnen sieben und bei der Postsparkasse sechseinhalb Stunden.

Der Studie von Nawiasky verdanken wir auch die Kenntnis von gängigen Ansichten der männlichen Staatsbediensteten über ihre meist nicht sehr willkommenen Kolleginnen. Sie galten entweder als „verklemmt“ oder sie wurden als „Lustobjekt“ gesehen, eine allgemeine Ablehnung dieser Frauen durch ihre männlichen Kollegen war üblich<sup>149</sup>, vor allem von Seiten der ohnehin schlecht bezahlten Diurnisten, die gegen die noch schlechter bezahlten Konkurrentinnen in klischeehafter Weise polemisierten und sie als „höhere“ (Beamten)Töchter bezeichneten, die ihre wahre Bestimmung, nämlich Ehe und Kinder, verkannten, die guten Beziehungen des „Herrn Beamtenpapa“ ausnützten und in die Berufe der Diurnisten eindrangten<sup>150</sup>. Nawiaskys Urteil ist freilich auch nicht allzu schmeichelhaft, wenn er meinte, Kraft und Ausdauer der Frauen seien gering, bei Anstrengungen versagten sie früh, die Alterungsperiode träte früher ein als bei Männern, sie wären oft krank, fehlten allerdings nicht häufiger als Männer. Positiv vermerkt er „große Pflichttreue, Geschicklichkeit und Fingerfertigkeit und Leistungsfähigkeit“. Es mangle ihnen aber an Ruhe und Entschiedenheit bei der Arbeit, an einer schleunigen

<sup>146</sup> HANS NAWIASKY, Die Frauen im österreichischen Staatsdienst (Wien – Leipzig 1902) 225.

<sup>147</sup> MEGNER, Beamte 298.

<sup>148</sup> EBD. 300 f.; NAWIASKY, Frauen im Staatsdienst 220.

<sup>149</sup> EBD. 225.

<sup>150</sup> MEGNER, Beamte 312.

Erledigung, scharfer Aufmerksamkeit und rascher Auffassung, was Nawiasky zutreffenderweise auf ihre mangelnde Ausbildung zurückführt. Aus moralischen Gründen empfiehlt er jedenfalls eine räumliche Trennung von den Männern sowie eine Einschränkung des Nachtdienstes, deutet jedoch gleichzeitig an, dass diese Frauen der Ehe absolut abgeneigt wären. Der Staatsdienst böte Ausgleich, „Anregungen“ und zerstöre die Langlebigkeit, obwohl der Dienst „anstrengend und nervenaufreibend“ wäre und daher mit sechs Stunden zu begrenzen sei. Die negative Sicht auf Frauen im Staatsdienst blieb mehr oder weniger für Jahrzehnte unverändert. Selbst nach dem Ersten Weltkrieg, als aus Mangel an männlichen Beamten vermehrt Frauen aufgenommen wurden, sowie in der Ersten Republik gab es kaum Frauen in mittleren und höheren Rängen<sup>151</sup>, und das Berufsverbot, das in der Ersten Republik noch für verheiratete Frauen im Bundesdienst ausgesprochen wurde, zeigt, wie lange der Staatsdienst für Frauen als Notlösung, nämlich als Versorgung für unverheiratete Frauen, angesehen wurde.

#### 6. Das soziale Umfeld und der Alltag im bürokratischen Leben

„Es ist natürlich zwischen den einzelnen Beamtenberufen ein großer Unterschied in der Wertung: Am höchsten stehen die Ministerien im Kurs, über allen natürlich das ‚Äußere‘; dann kommen die sogenannten politischen Beamten bei den Statthaltereien, dann die Richter, Finanzbeamten, Lehrer. Einen Grundunterschied gibt es natürlich: Konzepts- und Kanzleibeamte. Da liegt eine Welt dazwischen. Die einen haben Hochschulstudien, die anderen nicht. Wer kein Hochschulstudium hat, kann niemals in die höheren Ränge aufsteigen, er bekommt niemals einen höheren Titel, mit dem er sich sehen lassen kann.“<sup>152</sup>

Diese zeitgenössische feine Unterscheidung der Großgruppe Beamte warnt uns vor sozialen Pauschalierungen in Bezug auf das österreichische Beamtentum. Bereits die fein abgestufte Beamtenhierarchie sorgte für die entsprechenden sozialen Distanzen. Je höher der Rang, desto größer die Distanz. Beruflich auf diese Weise vorgeprägt, ist es also kein Wunder, dass das Beamtentum einen besonderen „Sinn für Dinstinktion“ – im Sinn von Pierre Bourdieu<sup>153</sup> – entwickelte und bestrebt war, durch kulturelle Gewohnheiten, ästhetischen Geschmack sowie Demonstration von herkömmlichen Traditionen und Einhaltung der üblichen moralischen Ordnung, die der Elitekultur der Zeit entsprechend zum gutbürgerlichen Ton gehörten, den Abstand zu anderen gesellschaftlichen Gruppen deutlich zur Schau zu stellen. Selbstredend bedingte das Bemühen um Distanz ein gerüttelt Maß an Selbstdarstellung.

<sup>151</sup> WALTRAUD HEINDL, Bürokratie und Beamte; in: EMMERICH TALOS, HERBERT DACHS, ERNST HANISCH, ANTON STAUDINGER (Hgg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918–1933 (Wien 1995) 92.

<sup>152</sup> FRIEDLAENDER, Letzter Glanz der Märchenstadt 74.

<sup>153</sup> PIERRE BOURDIEU, Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft (= Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft 658, Frankfurt am Main <sup>5</sup>1992) 405.

*Ausbildung, Karriere und Rekrutierung*

„Das Amt“, die feinsäuberliche Einteilung in Rang- und Gehaltsklassen, Ausbildung, Karriere sowie Herkunft bestimmten die Position im beruflichen wie privaten Leben. Das hervorragende und zugleich einfachste Mittel in diesem fein nuancierten Komplex der sozialen Distinktion war – worauf das obige Zitat hinweist – die Bildung. Seit 1800 war *die* Vorbedingung für die Aufnahme in den höheren Dienst, den Konzeptsdienst, die Absolvierung eines Studiums, vorzugsweise an der Juridischen Fakultät<sup>154</sup>. Beamte, die kein Studium vorweisen konnten, waren mehr oder weniger Kanzleibeamte. Dienstprüfungen, die sich gegen Ende der Monarchie ausnahmslos durchgesetzt hatten, dienten dem Aufstieg minder qualifizierter Beamten und Diurnisten<sup>155</sup>. Da die Ausbildung an den Universitäten – zumindest pro forma – allen sozialen Gruppen offen stand, war die Bildung wie bereits in früheren Zeiten ein Mittel des bürgerlichen Aufstiegs, und nicht selten kamen auch hohe Beamte aus nicht begüterten oder gebildeten Schichten<sup>156</sup>. Für die Karriere im Konzeptdienst war ein gewisses Muster vorgesehen. Die Beamtenmemoiren erzählen von einer Vielzahl von Dienststellen- und Ortswechsell<sup>157</sup>. Doch hatten die Orte der Versetzung sowie die Dienststellen eine spezifische Bedeutung. Die Möglichkeit, durch den Wechsel des Dienstpostens in einem anderen Dienstort in der Beamtenhierarchie aufzusteigen und damit eine finanzielle Verbesserung zu erreichen, wurde von den Beamten gerne ergriffen. Beinahe ausnahmslos hatte man sich „hinaufzudienen“. Selbst dem hannoveranischen Aristokraten und hoch geachteten Beamten Erich Graf Kielmansegg war dieses Los – wie allen anderen weniger „Hochgeborenen“ – beschieden. Doch verlief seine Karriere zügig, was sicherlich von seinen anerkannt großen bürokratischen Kenntnissen und hohen Fähigkeiten abhing (doch stand die adelige Abkunft seinem Aufstieg wohl nicht im Weg). Er trat nach seinem Jusstudium in Heidelberg und Wien in die Niederösterreichische Statthalterei in Wien ein (1870), diente zwei Jahre (1873–1875) dem liberalen Ministerpräsidenten Adolf Fürst Auersperg als Sekretär, wurde Bezirkshauptmann von Baden (1875–1881) und anschließend im damaligen Wiener Vorort Sechshaus (1881/82), er trat in die Landesregierungen von Czernowitz (Černivci, Cernăuți, Černovcy; *Černivci*) (1882–1885) und Klagenfurt (Celovec; *Klagenfurt*) (1885) über, von wo er bald eine Berufung zum Sektionschef im Ministerium des Innern erhielt und mit der Leitung der staatspolizeilichen Agenden betraut wurde. Kielmansegg wurde für 22 Jahre Statthalter von Niederösterreich (1889–1911), unterbrochen nur für eine kurze Zeit (1895), in der er in einer Übergangsregierung das Ministerratspräsidium und das Ministerium des Innern leitete<sup>158</sup>.

<sup>154</sup> HEINDL, Gehorsame Rebellen 33 ff., 38.

<sup>155</sup> Eine Reihe konkreter Fälle bei MEGNER, Beamte 27, 89, 142, 233, 303, 305 f., 308 f.; vgl. auch URBANITSCH, Higher Civil Service Corps 208.

<sup>156</sup> HEINDL, Gehorsame Rebellen 179 f.

<sup>157</sup> Vgl. VOŠAHLÍKOVÁ, Ämter und Beamte 19; vgl. auch JINDŘICH MATIEGKA, LUDMILA MATIEGKOVÁ; in: VOŠAHLÍKOVÁ (Hg.), Von Amts wegen 302 f., 306; KLEINWAECHTER, Der fröhliche Präsidialist 9 ff.

<sup>158</sup> WALTER GOLDINGER, Einleitung zu: ERICH GRAF KIELMANSEGG, Kaiserhaus, Staatsmänner und Politiker. Mit einer Einleitung von WALTER GOLDINGER (Wien 1966) 16.

Zum Großteil rekrutierten sich die Beamten wieder aus beamteten Familien. Familienbeziehungen schufen eine besondere Art von sozialer Distinktion. Die „gute“ (gutbürgerliche) Familie bedeutete symbolisches Kapital. Die Herkunft aus einer Beamtenfamilie bzw. gute Beziehungen zu Beamtenfamilien waren wichtig, um ein entsprechendes Amt im Staatsdienst zu erwerben und eine flotte Karriere zu machen, sowohl für junge Akademiker wie auch für Staatsdienstsanwärter für niedrigere Ränge. Auch Hauslehrer, die in Beamtenfamilien Kinder unterrichteten, konnten an dieser Form der Protektion teilhaben<sup>159</sup>. Dagegen scheint der Adelsrang einer Familie hauptsächlich für den diplomatischen Dienst entscheidend gewesen zu sein. Diese Praxis lief auf Selbstrekrutierung hinaus, aus der sich seit dem 18. Jahrhundert Beamtdynastien sowohl in Wien als auch in den Kronländern gebildet hatten<sup>160</sup>. Kritische Reformer, die diese Form von Rekrutierung offenbar als unmodern empfanden, monierten, dass diese Beamtdynastien bereits einem eigenen Mikrokosmos, einer abgeschlossenen Kaste ähnelten, „mit besonderen Regeln, Traditionen, Übungen, Anschauungen“<sup>161</sup>, und in der Realität lebensunfähige Beamte produzierten, die an den Staat nur Anlehnung suchten.

Trotz der Kritik und des sanften Spottes, die wir nicht selten auch in der zeitgenössischen Literatur finden (z.B. Hermann Bahr, Fritz von Herzmanovsky-Orlando, Heimito von Doderer), muss das Prestige des Staatsdienstes in der Gesellschaft beträchtlich gewesen sein, da es nicht selten vorkam, dass gelehrte Universitätsprofessoren in den Staatsdienst überwechselten<sup>162</sup> oder umgekehrt Beamte zugleich als gute Wissenschaftler hohe Anerkennung genossen, manchmal auch beide Ämter, den Staats- und den Universitätsdienst, versahen und unter Umständen dann stolz den Titel Hofrat vor dem Universitätsprofessor trugen<sup>163</sup>.

Seit den achtziger Jahren drohte allerdings im Zusammenhang mit der Aufnahme in den Staatsdienst eine viel gefährlichere Protektion als die vorher erwähnten Familienbeziehungen. Mit dem Aufkommen der nationalen Bewegungen und der Massenparteien bemühten sich diese so mancher Beamtenstellen, die sie an Parteigänger vergeben konnten. Der schon erwähnte Statthalter von Niederösterreich Erich Graf Kielmansegg berichtete zum Beispiel voll des Entsetzens von den unheiligen Allianzen,

<sup>159</sup> DERS., Wiener Hochbürokratie 326, führt den Fall des Hauslehrers von Finanzminister Plener an.

<sup>160</sup> Siehe zu den Familien MATIEGKA und MARKOV-JERÁBKOV in den böhmischen Länder VOŠAHLÍKOVÁ (Hg.), Von Amts wegen 293, 333; BLECHNER, Zur Geschichte der Wiener Familie Blühdorn 6 ff.

<sup>161</sup> JOHANN ANKWICZ, Die europäische Beamtenfrage; in: Österreichische Rundschau 28 (1911) 87, 93 f.

<sup>162</sup> Ein Beispiel bietet Professor Ludwik Ćwikliński aus Lemberg, der – nach zwei Jahren als Reichsratsmitglied – 1902 zum Ministerialrat im Ministerium für Cultus und Unterricht und später zum Sektionschef ernannt wurde; vgl. URBANITSCH, High Civil Service Corps 201.

<sup>163</sup> Zum Beispiel der Sozialpolitiker, Rechtsreformer, Beamte im Justizministerium, schließlich Finanzminister Emil Steinbach; vgl. WOLFGANG FRITZ, Finanzminister Emil Steinbach – der Sohn des Goldarbeiters. Biographie (= Austria: Forschung und Wissenschaft: Soziologie 5, Wien 2007); zum sozialliberalen Reformen, Beamten im Justizministerium und Politiker Joseph Maria Baernreither siehe JOSEPH REDLICH, Einleitung zu: JOSEPH M. BAERNREITHER, Fragmente eines politischen Tagebuchs. Die südslawische Frage und Österreich-Ungarn vor dem Weltkrieg, herausgegeben und eingeleitet von Professor JOSEPH REDLICH (Berlin 1928) 20–25.

die Politik und Beamtentum unter der Ministerpräsidentschaft Ernest von Koerbers schlossen. Koerber war Erster Sektionschef im Ministerium des Innern gewesen, bevor er zum Ministerpräsidenten ernannt wurde. Kielmansegg zufolge sei die Einberufung von Beamten in die Ministerien nur mehr über das Begehren von Abgeordneten durch den persönlichen Befehl des Ministerpräsidenten erfolgt<sup>164</sup>. Die verheerende Wirkung des zunehmenden Protektionswesens für die Institutionen lag auf der Hand, sie bestand in der Veränderung der Auswahlkriterien: Nicht Qualität und sonstige Verdienste waren bei dieser Art von Protektion Vorbedingung für die Anstellung, sondern parteiliche und nationale Zugehörigkeit. Der Verwaltungsjurist Carl Brockhausen, der sich um die Administrationsreform verdient machte, bezeichnete die alte Familienprotektion geradezu als „gemütlich“ gegenüber dem neuen parteipolitischen und nationalen Protektionismus<sup>165</sup>. Der Kampf der Parteien um die Beamtenseelen erwies sich verständlicherweise von der Warte der Beamten gesehen für Karriere und Besoldung günstig. Um 1900 war jedoch eine neue – für Neuerungen offene – Beamtengeneration herangewachsen, die sich in der sie betreffenden Frage selbst zu Wort meldete. Unter anderem wandte sie sich gegen den Protektionismus und die „mechanische“, „geistlose Routine“ der „Vielschreiberei“<sup>166</sup>. Die Reformkommission, die unter der Ministerpräsidentschaft Ernest von Koerbers eingerichtet wurde, schärfte das kritische Bewusstsein<sup>167</sup>.

### *Der Alltag im Amt oder die kleinen großen Unterschiede*

Nach außen hin, für das Publikum, wurde die Zugehörigkeit zu den verschiedenen Rängen deutlich durch die Verschiedenheit der Uniformen demonstriert, die zu Beginn des 19. Jahrhunderts eingeführt und im Neoabsolutismus (1849) neu gestaltet wurden<sup>168</sup>. Dahinter stand wahrscheinlich die Absicht, die Beamten auch optisch aus der Masse des Volkes herauszuheben. Das Tragen der Uniformen, das bei feierlichen Gelegenheiten, bei Kontakt mit anderen Ämtern und im Publikumsdienst nun – im Unterschied zu früher – verpflichtend vorgeschrieben wurde, unterstrich die hierarchische Gliederung der Beamtenschaft, da die Rangdistinktionen an den Krägen und Ärmelaufschlägen sichtbar gemacht wurden. Ab den siebziger Jahren, in der liberalen Ära, begannen sich die Beamten gegen das Tragen der Uniform zur Wehr zu setzen<sup>169</sup>. Den niederen Beamten war die Uniform zu teuer, die höheren wehrten sich gegen die Uniform, weil sie sich im Amt als unpraktisch erwiesen hatte und als Ausdruck der Militarisierung der Beamtenschaft gewertet wurde. Die mit dem Tragen der Uniform verbundene Etikette, beispielsweise das Grüßen, erinnerte sehr stark an das Militär, von dem sich die Beamten deutlich unterscheiden wollten, da sie sich als freie Bürger fühlten, die im Gegensatz zu den Militärs das aktive und passive Wahlrecht besaßen. Ungeachtet der Wünsche der Beamten wurde

<sup>164</sup> KIELMANSEGG, Kaiserhaus, Staatsmänner und Politiker 291, 295 f., 298.

<sup>165</sup> BROCKHAUSEN, Beamtentum 264; siehe auch HEINDL, Was ist Reform? 169.

<sup>166</sup> OLSZEWSKI, Bürokratie 80–106, 140.

<sup>167</sup> KIELMANSEGG, Kaiserhaus, Staatsmänner und Politiker 295 f.

<sup>168</sup> Zum Folgenden HEINDL, Gehorsame Rebellen 242 f.

<sup>169</sup> MEGNER, Beamte 238–245.

unter der konservativen Regierung Taaffe die Verpflichtung des Uniformtragens weiter ausgebaut. Es wurde eine Galauniform eingeführt, die jeder Beamte zumindest bei seiner dienstlichen Vorstellung zu tragen hatte<sup>170</sup>. So sehr das Tragen der Uniform die Unterschiede zwischen den Beamten herauskehrte, so demonstrierte es doch nach außen, der obrigkeitlichen Absicht entsprechend, eine gewisse Einheit, einen Beamtenkörper, der sich von der übrigen Bevölkerung deutlich absetzte.

Bei Dienstantritt dürfte es fast überall üblich gewesen sein – zumindest entsprach es der strengen Etikette –, die Beamten in Begleitung des Amtschefs oder eines älteren Kollegen von Kanzlei zu Kanzlei vorzustellen. In der Provinz wurden die Neuankömmlinge abends im Beamtenkasino (so es eines gab) eingeführt und auch mit den anwesenden Damen bekannt gemacht. Im Kasino sollte die strenge Trennung in ein Amtsleben und ein privates Milieu aufgeweicht werden. In der Praxis bedeutete es jedoch vielmehr eine Fortsetzung des Amtslebens (versehen mit privaten Facetten). Über die Beamtenkasinos in Bosnien, dessen Vorsitzender immer der Bezirkshauptmann und dessen Stellvertreter der Bezirksrichter war, besitzen wir einen anschaulichen Bericht:

„Der Zweck der Beamtenkasinos war es, aus der Beamtschaft in jedem Bezirk eine Einheit und ein von der einheimischen Bevölkerung völlig abgesondertes, selbständiges Ganzes zu machen. [...] Die Räumlichkeiten des Kasinos bestanden gewöhnlich aus einem großen Saal – mit Billard – zum gemeinsamen Beisammensitzen mit den Damen oder für große Versammlungen, und aus einem kleineren Raum, dem Herrenzimmer. Entlang der Wände waren Sessel, und die Gäste bezogen ihre Plätze nach dem Dienstrang. Auch die Damen saßen nach dem Dienstrang ihrer Männer und waren bei der Einhaltung dieser Ordnung bei weitem pedantischer als die Männer selbst.“<sup>171</sup>

Würdevolle Distanz zu wahren war erstes Gebot und galt besonders für den idealen Amtschef<sup>172</sup>. Der Umgangston entsprach selbstverständlich der hierarchischen Abstufung innerhalb des Apparates. Sprachen die Chiefs und Herrn Amtsvorsteher ihre akademisch gebildeten Untergebenen meistens freundlich-herablassend mit „Sie“ und „Herr Kollega“ an, so musste die unterste Kategorie, die Diener, jahrelang zäh um die Anrede „Sie“ und „Herr“ ringen<sup>173</sup>. Ihre Anrede lautete „Er“ verbunden mit der bloßen Namensnennung des untergebenen Beamten, obwohl ihnen (bereits vor Erlass der Dienstpragmatik) 1908 das Recht zugestanden wurde, in den Unterbeamtenstand eingereiht zu werden, und erst im August 1918 wurde ihnen, allerdings nur im Verordnungsweg, die gewünschte Anrede zugestanden. Der Übertritt lohnte sich, er wirkte sich finanziell günstig aus. Es wurde ihnen freilich nichts geschenkt. Sie hatten vorher eine Prüfung über ihre Kenntnisse abzulegen<sup>174</sup>.

<sup>170</sup> Eine plastische Schilderung bei KLEINWAECHTER, *Der fröhliche Präsidialist* 14, 21.

<sup>171</sup> JAN BAŠE über die bosnischen Kasinos; in: VOŠAHLÍKOVÁ (Hg.), *Von Amts wegen* 231.

<sup>172</sup> Siehe z.B. KAREL FASSE; in: EBD. 250.

<sup>173</sup> HAFNER, *Sozio-ökonomischer Wandel* 43 ff.

<sup>174</sup> Gesetz vom 25. September 1908, betreffend die Eröffnung eines Nachtragskredites zum Staatsvoranschlag für das Jahr 1908 behufs Verbesserung der materiellen Lage einzelner Kategorien von Staatsbediensteten, RGBl. Nr. 204/1908.

Seit Ende des 18. Jahrhunderts betrug die Arbeitszeit sechs Stunden, sehr oft geteilt, vormittags von 9 bis 12 Uhr, nachmittags von 15 bis 18 Uhr, aus heutiger Sicht eine wohl nicht allzu drückende Last für die Bürokratie. In vielen Ämtern setzte sich im Laufe der Zeit die kontinuierliche Arbeitszeit durch. Aber auch hier zeigten sich Rang und Klasse. Wie diese Amtsstunden angeordnet wurden, dürfte weitgehend vom jeweiligen Amtsvorstand abhängig gewesen sein – und je höher der Rang, desto unabhängiger war man. Der hoch geachtete Sektionschef im Finanzministerium Gustav Höfken berichtet uns von einer Arbeitszeit in den fünfziger und sechziger Jahren von 8 Uhr bis 15 Uhr – mit der Unterbrechung eines „frugalen“ zweiten Frühstücks (über dessen Dauer er sich nicht näher ausließ)<sup>175</sup>. Die lockere Einstellung zu einer flexiblen Arbeitszeit dürfte sich bis zum Ende der Monarchie nicht geändert haben<sup>176</sup>. Allerdings wurden die Arbeitsstunden unbegrenzt ausgedehnt, wenn der Arbeitsanfall größer war<sup>177</sup>.

Selbstverständlich richteten sich auch die Amtsräume nach dem Rang. Fanden die jungen Beamten, die ohne großen Parteienverkehr arbeiteten, eher beengte Verschläge als Arbeitsräume vor, so wurden den hohen Herrn schöne, große Zimmer mit riesigem Teppich, Diplomatschreibtisch, breitem Fauteuil, mit Samt bezogener Sitzecke und Mahagonitische, prachtvollem Luster und schweren Seidenvorhängen zugebilligt<sup>178</sup>, Utensilien, die Ehrfurcht vor dem Amt einflößten. Im Allgemeinen beherrschte aber ein rigoroser Spargeist die Ämter, der zu einer gewissen Dürftigkeit führte, die sich in der Ausstattung der Amtsgebäude äußerte und nicht selten vom damaligen Geschmack als „frostig“, „hässlich und unfreundlich“ empfunden wurde<sup>179</sup>.

### *Gemeinsamkeiten*

Trotz aller Verschiedenheiten in den Rängen und Ämtern, trotz der unterschiedlich prunkvollen oder ärmlichen Ausstattung der Ämter, gab es eine Gemeinsamkeit, die diese Unterschiede einebnete, das war der besondere Amtsstil, der sich in schriftlicher und mündlicher Form äußerte. Seit dem Buch *Geschäftsstyl* (1781) des aufgeklärten Hofrates der Hofkanzlei und Professors der politischen Wissenschaften Joseph Freiherr von Sonnenfels waren für den Kanzleidienst, Aktenerledigung, behördliche Schreiben, Registratur etc. einheitliche Regeln vorgeschrieben, die unter anderem die Gleichförmigkeit jeder Verwaltungstätigkeit beweisen sollten<sup>180</sup>. Die Verwaltung wurde so – zumindest dem Schein nach – beamteter Willkür entzogen. Gleichzeitig garantierte die starre, geradezu byzantinisch wirkende Regelmäßigkeit das Ansehen der Verwaltung und stellte zugleich

<sup>175</sup> Aus dem Tagebuch Höfkens, Haus-, Hof- und Staatsarchiv Wien [HHStA], Nachlass Höfken, Karton 2, zit. HEINDL, Gehorsame Rebellen 229.

<sup>176</sup> Ähnlich auch für die Zeit nach der Jahrhundertwende KLEINWAECHTER, Der fröhliche Präsidialist 97.

<sup>177</sup> Vgl. LUDMILA MATIEGKOVÁ in den Erinnerungen an ihren Vater, einen beamteten Arzt; in: VOŠAHLÍKOVÁ (Hg.), Von Amts wegen 331.

<sup>178</sup> KLEINWAECHTER, Der fröhliche Präsidialist 46, 63.

<sup>179</sup> FRIEDLAENDER, Letzter Glanz der Märchenstadt 71.

<sup>180</sup> HEINDL, Gehorsame Rebellen 116–126.

eine Demonstration von Macht dar. Die kleinere oder größere Portion an Autorität, die jedes Amt verlieh, zeigte sich bereits bei der streng geregelten Kompetenzverteilung, indirekt bei der Vorbereitung der Fälle für die Entscheidung des Kaisers durch oft noch junge Konzeptbeamte und reichte bis zur direkten Einflussnahme auf den Fortgang durch höhere und ganz hohe Beamte. Die sich des Öfteren selbst als reine Statisten auf der Amtsbühne stilisierenden Beamten waren nicht so ohnmächtig, wie sie vorgaben. Kluge Beamte wussten virtuos auf diesem Klavier der Macht des Amtsstils zu spielen<sup>181</sup>, wie zum Beispiel Erich Graf Kielmansegg, der 1906 eine Kanzleiordnung entwarf, die ein Abweichen von der bis dahin üblichen Amtroutine bedeutet hätte. Der zähe Widerstand, den die Ministerien dem entgegensetzten, zeigt, dass die Beamten um die Machtverschiebungen wussten, die durch harmlos scheinende Änderungen der Amtsordnung entstehen konnten<sup>182</sup>.

Eines der wesentlichen gemeinsamen Merkmale war der unpersönliche Stil, in dem sich das österreichische Amt nach außen zu präsentieren hatte. „Niemand spricht in der ersten Person, niemand wird angedredet: – ‚Es wird ersucht‘ – ‚Es ist verboten‘ – ‚Es wird mitgeteilt‘ – ‚Es ist sich zu wenden‘“, so schildert uns Friedlaender den Stil des österreichischen Amtes. Die Macht des Amtes, hinter dem der Beamte zurück zu treten habe, würde, so glaubte man, durch Unpersönlichkeit hervorgehoben. Bei Amtsantritt habe der Imperativ an die Adresse eines jeden Beamten durch den Vorgesetzten angeblich gelautet: „Sie sind niemand – Sie haben gar keine Macht, das Amt hat Macht, und Sie üben nur die Macht des Amtes aus – Sie haben daher niemals ‚ich‘ zu sagen – Sie haben niemanden etwas zu befehlen – das Amt befiehlt [...] das Amt darf anschaffen“<sup>183</sup>. Und je höher das Amt, desto höflich-bombastischer hatte der mündliche und noch mehr der schriftliche Stil zu sein<sup>184</sup>. Ohne Frage mutierte der seit langem praktizierte schriftliche Kanzleistil mitunter zu sturen Regeln, die auf empfängliche junge Beamtenseelen nicht ohne Einfluss bleiben konnten – bis die neue Generation juristisch und technisch gut ausgebildeter Fachkräfte der Jahrhundertwende, die sich dem alten Amtsschimmel nicht gerne fügen wollten, heftige Kritik an dem bombastischen Stil und der unterwürfigen Mentalität des „Dienens“ zu üben begannen<sup>185</sup>. Die Verpflichtung zur strikten Einhaltung von Regeln und persönlichen Zurückhaltung stand offensichtlich in Zusammenhang mit einer (angeblich) charakteristischen Tendenz der cisleithanischen Bürokratie zur „Skepsis, Nüchternheit und Sachlichkeit“, Eigenschaften, die auf einer langen Tradition beruhten und eigentlich den immer wieder erwähnten „josephinischen“ Zug des österreichischen Beamtentums ausmachten, der sich darin äußerte, für Reform und Wohlfahrt eingestellt, fortschrittlich, „deutsch“ gesinnt und möglichst gerecht zu sein, dabei überzeugt davon, dass „die Bevölkerung zu ihrem Glück sanft gezwungen werden“ müsse und dass „der politische Einfluss der Kirche nicht zu groß

<sup>181</sup> Vgl. EHRHART, Im Dienste des alten Österreich 106.

<sup>182</sup> GOLDINGER, Einleitung zu: KIELMANSEGG, Kaiserhaus, Staatsmänner und Politiker 11 f.

<sup>183</sup> FRIEDLAENDER, Letzter Glanz der Märchenstadt 69.

<sup>184</sup> KLEINWAECHTER, Der fröhliche Präsidialist 54 f.

<sup>185</sup> Vgl. VOŠAHLÍKOVÁ, Ämter und Beamte 34 f.

werden“ dürfe<sup>186</sup>. Auch wenn solche Pauschalierungen mit Vorsicht aufzunehmen sind, auch in die Literatur der Zeitgenossen<sup>187</sup> haben Beamtentypen mit den oben genannten Qualitäten Eingang gefunden – repräsentiert etwa durch Baron Tuzzi in Musils *Mann ohne Eigenschaften* oder durch Bezirkshauptmann Trotta in Joseph Roths *Radetzky-marsch*. Der gemeinsame Stil habe seine Umsetzung auch in einem mehr oder weniger freundlichen Umgangston der Beamten sowohl untereinander als auch gegenüber den „Parteien“ gefunden. „Es herrschte“, so Friedlaender nostalgisch, „allgemein Entgegenkommen und Toleranz, die sich manchmal in sinnlose Schlamperei, niemals aber in sinnlose Härte wandelte.“<sup>188</sup> Diese apostrophierte Toleranz dürften die Beamten auch untereinander in Bezug auf weltanschauliche Vorlieben geübt haben. Die Bandbreite der ideologischen Orientierungen der Beamten ist wohl oft unterschätzt worden. Sie reichte von dem sprichwörtlich im eigenen „Mikrokosmos“ ängstlich eingeschlossenen Beamten bis zum Typ des Rebellen, des „Freigeistes“, ja des „Häretikers“, des „rötlich angehauchten halben oder ganzen Sozialisten“<sup>189</sup> oder „Kathedersozialisten“<sup>190</sup>. In dieser großzügigen gegenseitig geübten Toleranz äußerte sich der sprichwörtliche „Esprit de Corps“, der der Bürokratie zugeschrieben wird und der – trotz aller Rivalitäten untereinander – herrschte. Diese (im heutigen Sprachgebrauch) „corporate identity“ schützte die Personen des Apparates nach innen und schottete die Institution gleichzeitig nach außen ab.

### *Privater Alltag und symbolisches Kapital*

„Das Leben der Stránskýs in Mělník war sehr regelmäßig, regelmäßiger als die Uhr. Das war das Verdienst des Großvaters. Er brachte in den Haushalt seine Kanzleiwohnheiten ein und hielt daran bis zu seinem Tode fest. Niemand traute sich, sein Tagesprogramm zu stören, am wenigsten meine Großmutter, die zwar sonst sehr selbständig war, aber durch die damalige Erziehung angehalten worden war, in ihrem Mann das ‚Oberhaupt der Familie‘ und den ‚Haushaltsvorstand‘ zu sehen und ihn stets zu respektieren. Das Vermögen verwaltete sie nach ihrem Gutdünken, aber die Ordnung, die er im Haus einführte, nahm sie ohne Widerrede an, auch wenn sie manchmal gegen ihren Sinn war.“<sup>191</sup>

So schildert die Mittelschulprofessorin für Geschichte Ludmila Matiegková (geboren 1889) den Haushalt ihres Großvaters (geboren um 1830), der – aus einer alten tschechischen Beamtendynastie stammend – die beachtliche Karriere vom Bezirksrichter

<sup>186</sup> FRIEDLAENDER, *Letzter Glanz der Märchenstadt* 75 ff.

<sup>187</sup> Neuerdings dazu SABINE ZELGER, *Das ist alles viel komplizierter, Herr Sektionschef! Bürokratie – Literarische Reflexionen aus Österreich (= Literatur und Leben 75, Wien – Köln – Weimar 2009).*

<sup>188</sup> FRIEDLAENDER, *Letzter Glanz der Märchenstadt* 72.

<sup>189</sup> EBD. 76; Friedlaender bezieht diese Bezeichnung auf die aus der Schule von Anton Menger hervorgegangenen Beamten.

<sup>190</sup> So wurde etwa Finanzminister Steinbach charakterisiert, FRITZ, *Finanzminister Steinbach* 62; oder auch Joseph Maria Baernreither, REDLICH, *Einleitung zu: BAERNREITHER, Südslawische Frage* 21.

<sup>191</sup> MATIEGKA, MATIEGKOVÁ; in: VOŠAHLÍKOVÁ (Hg.), *Von Amts wegen* 308.

zum Hofgerichtsrat in Prag zurückgelegt hatte<sup>192</sup>. Die strenge Disziplin und die bürokratische Routine, die im Amt erforderlich waren, und in der Familie Matiegka, die seit dem frühen 18. Jahrhundert kaiserliche Beamte stellte, bereits Tradition gewesen war, mochte in so manchen Beamtenfamilien üblich gewesen sein. Die Routine im Amt färbte auf Privatleben und Lebenshaltung ab. Auch die streng abgestufte Hierarchie spiegelte sich im Privaten wider. Rang, Einkommen, Herkunftsfamilie und Sozialprestige des Berufes, wesentlich mitbestimmt von der Reputation, dem Vermögen der Frau und ihrer Herkunftsfamilie, waren Faktoren, von denen die jeweilige „angemessene“ soziale Gesellschaft abhing. Sie nahmen nicht nur auf das Leben des jeweiligen Beamten, sondern das aller Familienangehörigen Einfluss.

Gemäß der unterschiedlichen Rekrutierung waren die kulturellen Abstammungsmilieus der Beamten höchst different. Der Beamtenberuf war immer noch ein Mittel des sozialen Aufstiegs – vorausgesetzt, dass sich die Familie ein Universitätsstudium für die Söhne leisten wollte oder diese der Begabung wegen ein Stipendium erhalten konnten. Es gab immer wieder Beispiele des sozialen Aufstiegs, wie die Karriere des Dr. Emil Steinbach (1846–1907) zeigt, der aus einem kleingewerblichen bzw. nach dem Ruin des Vaters aus einem Arbeiterumfeld stammte und es zum Sektionschef, Präsidenten des Obersten Gerichtshofes, ja zum Finanzminister brachte<sup>193</sup>.

Um das damalige soziale Image der Beamten ranken sich Mythen, die einander oft widersprechen. Auf der einen Seite ist die ärmliche Lage und die sprichwörtliche Bescheidenheit der Staatsdiener ein Topos in der zeitgenössischen Erinnerungsliteratur. Friedlaender ist ein Anhänger der Armutstheorie. Es wäre eine Art „Mönchsgelübde“ gewesen, berichtet er, das dem österreichischen Beamten bei Eintritt in den Staatsdienst abverlangt wurde: „Armut und Gehorsam, Verzicht auf vielerlei weltliche Eitelkeit und bei vielen kommt dann auch noch die Keuschheit von selber dazu. Wer ein so ernster, entsagungsvoller Arbeiter ist, der hat meistens auch für sinnliche Genüsse nicht viel übrig. Viele hohe Beamte sind Junggesellen“<sup>194</sup>. Andererseits werden von den höheren Beamten des so genannten Konzepts ganz andere Impressionen überliefert. Friedrich Kleinwaechter beschreibt Kollegen im Finanz- und in den anderen Ministerien als „kultivierte Gentlemen“, als „Salonmenschen“ (zu denen er sich offensichtlich selbst rechnete) mit guten Manieren, gut angezogen, gepflegt, sportlich, als gute Gesellschafter und Tänzer. Er setzt sie in krassen Gegensatz zu den „gelehrten Beamten“, die für ihn das Gegenteil von einem „Salonmenschen“ verkörperten. Offenbar gab es auch diesen anderen Typ in der Bürokratie, die ungepflegten, ungeselligen Bücherwürmer, die gutes Essen und Frauen verachteten und nicht zu leben wussten, eben jene, die Friedlaender im Auge gehabt haben dürfte, als er den spartanisch, mönchisch lebenden Beamten schilderte. Zwischen diesen beiden Typen gab es, wollen wir Kleinwaechter glauben, kaum eine Verständigung<sup>195</sup>.

<sup>192</sup> EBD, 293.

<sup>193</sup> Dazu FRITZ, Finanzminister Steinbach.

<sup>194</sup> FRIEDLAENDER, Letzter Glanz der Märchenstadt 69 f.

<sup>195</sup> KLEINWAECHTER, Der fröhliche Präsidialist 29, 60 f.; Beschreibung von eleganten Erscheinungen auch bei EHRHART, Im Dienste des alten Österreich 93.

Aber nicht nur die Zugehörigkeit zu Ranggruppen sowie Familie und damit zur sozialen Schicht, die persönlichen Vorlieben und Prioritäten spielten bei der Gestaltung des privaten Lebens eine wesentliche Rolle, sondern auch das geographische und nationale Herkunftsmilieu wurden zunehmend entscheidend. So wird behauptet, dass die tschechischen oder ostgalizischen Beamten aller Ränge – selbst im „Schmelztiegel“ Wien – im Vergleich mit ihren Wiener Amtsgenossen viel bescheidener und anspruchsloser lebten<sup>196</sup>. Aus den Darstellungen der Lebensweise hoher tschechischer Beamter in Wien bekommen wir allerdings den Eindruck, dass sie genau die kulturellen Gewohnheiten – Theater-, Konzert-, Kaffeehausbesuche, Einladungen zu vornehmen Gesellschaften etc. – pflegten, die auch die Wiener Beamten hatten<sup>197</sup>. In Prag sah das sozial-kulturelle Milieu der Beamten nicht viel anders aus. Freilich gestaltete sich das Leben für die Familie der Františka Marková, die national-tschechisch (der Vater), deutsch-österreichisch (die Mutter) „gemischt“ war, im Prag der Jahrhundertwende komplizierter, da sich die Familie für eine der beiden Gesellschaften zu entscheiden hatte<sup>198</sup>. In den kleineren Städten Böhmens (z.B. Laun und Bodenbach) gehörten die neuen Beamten, Ingenieursbeamten der Eisenbahnen, selbstredend zur bürgerlichen Gesellschaft, die mit den leitenden Angestellten der Industrie, den hohen Beamten der Staatsämter sowie den Professoren verkehrten, Gesellschaften, Ausflüge, Spielabende, Kränzchen und Bälle veranstalteten. In den gemischtsprachigen Gebieten allerdings blieben tschechische einerseits und deutschsprachige Beamte andererseits in Gesellschaft unter sich<sup>199</sup>. In Bosnien dürfte sich das Gesellschaftsleben ausschließlich in den steifen Beamtenkasinos, aber national bunt gemischt abgespielt haben. Für die Männer gab es allerdings nach Büroschluss gemütlichere Treffen in „Zirkeln“ beim örtlichen Kaufmann oder in der Schenke. Für Frauen war dort kein Platz<sup>200</sup>.

Das bescheidene Salär der jungen Beamten verhinderte meistens ein ausgedehntes Gesellschaftsleben. Megner gibt als Beispiel an, dass die Hälfte der zwischen 1868 und 1884 nobilitierten Beamten erst zwischen dem 31. und 40. Lebensjahr eine Ehe eingingen. Zum Heiratsalter der Gattin ist festzustellen, dass die Angehörigen der Altersgruppe, die unter dem 20. Lebensjahr erstmals eine Ehe eingingen, bemerkenswert zahlreich vertreten sind. Aber nur ein Bruchteil der aus Beamtenfamilien hervorgegangenen Töchter heiratete vor dem 20. Lebensjahr. Das lag vermutlich an der mangelnden Mitgift. Vor allem die Töchter der Subalternbeamten litten am mangelnden Heiratsgut, so dass der Beamtenverein empfahl, eine „Ausstattungsversicherung“ abzuschließen<sup>201</sup>. Beamte waren dagegen angeblich beliebte Heiratskandidaten – selbstverständlich innerhalb ihres Milieus. Millionäre, so berichtet uns Friedlaender in seiner ironischen (und etwas herablassenden) Art, sähen gerne einen Schwiegersonn im Ministerium,

<sup>196</sup> EBD. 71.

<sup>197</sup> So die Erzählungen von Karel FASSE und Františka MARKOVÁ-JEŘÁBKOVÁ; in: VOŠAHLÍKOVÁ (Hg.), *Von Amts wegen* 263, 344–347, 338–342.

<sup>198</sup> MARKOVÁ-JEŘÁBKOVÁ; in: EBD. 347 f.

<sup>199</sup> Karel FASSE; in: EBD. 252, 255.

<sup>200</sup> Jan BAŠE; in: EBD. 232.

<sup>201</sup> MEGNER, *Beamte* 163 f.

ein „wohlhabender Fleischhauer aus der Vorstadt“ wäre mit einem Beamten aus dem Steueramt zufrieden, ein Fabrikant hätte mit einem Bezirksrichter Freude. In den Provinzstädten wäre es noch einfacher, eine „gute Partie“ zu finden<sup>202</sup>.

Die zukünftigen Ehefrauen waren für das Leben und die Karriere der Beamten von großer Bedeutung. Vor allem bei nicht wohlhabenden Beamten sollte die Mitgift der Ehefrauen das finanzielle Potential der jungen Familie aufbessern, den aus der Stammfamilie bereits begüterten Beamten waren die Familienbeziehungen der Frau für ihre Laufbahn nützlich. Beamtete Heiratskandidaten suchten manchmal unter den Töchtern der gelehrten Welt der Universitäten und Wissenschaft, sowie aus dem reichen Gewerbe, den Banken und der Industrie, mitunter kamen auch Ehen zwischen Beamtentöchtern und Offizieren vor<sup>203</sup>. Bevorzugtes Modell – vorzugsweise der aus Karrieregründen günstigen Beziehungen wegen – scheint die Ehe innerhalb der Beamtenkreise gewesen zu sein, was nicht wenig dazu beitrug, dass es in Wien wie in den böhmischen Ländern und vermutlich auch in anderen Kronländern seit dem 18. Jahrhundert zur Bildung der erwähnten Beamtendynastien kam, die mehrfach miteinander verwandt und verschwägert waren. Heinrich Blechner zeichnet in den unveröffentlichten Erinnerungen seiner Vorfahren besonders anschauliche Beispiele von ehelichen Verbindungen sowohl innerhalb der Beamtenfamilien Salzgeber, Russegger, Ottenfeld, die in den verschiedensten Positionen und Diensten in der Verwaltung tätig waren, sowie der Diplomatenfamilie Blühdorn, die sich, wenn auch nicht so häufig, mit Vertretern des Finanzwesens und der Industrie verband<sup>204</sup>. Auch Kleinwächter berichtet, dass in seiner Familie und in der seiner Frau Statthalter, Sektionschefs, Ministerialräte, Hofräte und Generäle vertreten waren<sup>205</sup>. Die schon vorgestellten Familien Matiegka und Markov–Pechar hatten teilweise bereits seit dem 18. Jahrhundert Beamtendynastien gebildet. „Gut-bürgerliche“ Herkunft und Lebensstil dürfte jedenfalls in der Regel die unabdingbare Voraussetzung für eheliche Verbindungen der höheren Beamten gewesen sein. Die Beamtenfrauen hatten den sozialen Status ihrer Männer nicht nur zu teilen, sondern auch zu repräsentieren, das heißt, wenn sie der oberen Beamtenschicht angehörten, „Kultur und Bildung“ der Familie zu demonstrieren, Gesellschaften zu geben, Theater, Oper, Konzerte zu besuchen, klug und gebildet zu konversieren. Als weitere Aufgaben waren ihnen die Beaufsichtigung des Haushalts, der Dienstboten und die Erziehung der Kinder zugeteilt. Schwere (Haus)Arbeit zu leisten war für eine bürgerliche Beamtenfrau verpönt; erst recht natürlich jede Berufstätigkeit. Für Ehefrauen, die zwar in höhere Ränge, doch ohne Eigenkapital eingeheiratet hatten, sah die Wirklichkeit allerdings anders aus, wie zum Beispiel bei Frau Rat Hállová, die bei der Eheschließung zwei Kinder aus der ersten Ehe des Mannes übernommen hatte und selbst zehn Kinder gebar<sup>206</sup>. Die finanziell angespannte Situation wirkte sich selbstverständlich auf die

---

<sup>202</sup> FRIEDLAENDER, *Letzter Glanz der Märchenstadt* 74.

<sup>203</sup> STREIMAYR, *Erinnerungen* 57 f. und 63 f., „verheiratete“ seine drei Töchter umsichtig mit Beamten, Ingenieuren und Offizieren.

<sup>204</sup> BLECHNER, *Zur Geschichte der Wiener Familie Blühdorn* 6–34.

<sup>205</sup> KLEINWÄCHTER, *Der fröhliche Präsidiarist* 12.

<sup>206</sup> Luisa HÁLOVÁ; in: VOŠAHLÍKOVÁ (Hg.), *Von Amts wegen* 274 f.

Zukunft der Söhne – und vor allem der Töchter – aus, die gezwungen waren, einen Beruf zu ergreifen. Unter diesen Bedingungen zählten die Beamtentöchter zu den ersten, die die traditionelle Mädchenerziehung an höheren Töchterschulen durchbrachen<sup>207</sup> und die ersten (Privat)Gymnasien bevölkerten, wie das erste Mädchengymnasium in Prag „Minerva“, die Gymnasien in Graz und Wien, ja sogar ein Studium an der Universität absolvierten. Für die unverheirateten Töchter der Subalternbeamten kam ab den sechziger Jahren nur selten eine andere Laufbahn als außerhäusliche Lohnarbeit in Frage, sie arbeiteten als erste im Telegrafien- und Postdienst. Die Töchter von Beamten wurden so ungewollt zum Motor einer qualifizierten Berufstätigkeit der Frau. Die Söhne der „höheren“, oft genug aber auch der subalternen Beamtenfamilien wurden traditioneller Weise angehalten, ein Studium zu absolvieren<sup>208</sup> – meistens, um wie der Vater wieder in den Staatsdienst zu treten.

Der Stil der privaten Freizeitgestaltung richtete sich selbstverständlich nach den finanziellen Ressourcen, die zur Verfügung standen. Bei den höheren Beamtenfamilien wurde auf Gesellschaft höchster Wert gelegt. Von den in beschränkten Verhältnissen lebenden Staatsdienern wird freilich berichtet, dass nur die Männer aus Karrieregründen in Gesellschaft gingen und ihre Ehefrauen zu Hause ließen, um nicht in die Verlegenheit zu kommen, „Gegeneinladungen“ inszenieren zu müssen, da sie nicht die entsprechende Wohnung mit dem dazugehörigen Mobiliar besaßen<sup>209</sup>. Für halbwegs im Wohlstand lebende Bürokraten standen Essenseinladungen, Theater und Ausflüge an den Wochenenden<sup>210</sup> auf der Tagesordnung, vor allem, wenn Heranwachsende im Haus waren. Diese nahmen üblicher Weise an Tanzstunden und an Bällen teil. Nach der Jahrhundertwende wurden in der Hochbürokratie sportliche Betätigungen modern. Männer und Frauen fuhren Rad, spielten Tennis, ruderten und schwammen. Vor dem Ersten Weltkrieg konnten sich diese Beamtenfamilien angeblich Auslandsreisen gestatten, zum Beispiel nach Danzig (*Gdańsk*), Breslau (*Wrocław*), in die Bretagne und Normandie, nach Rimini und Venedig (*Venezia; Venezia*) sowie nach Südfrankreich<sup>211</sup>.

Ein etwas realistischeres Bild, welchen Status und welche soziale Rolle der Staat seinen Beamten zuweisen wollte, das heißt, welche Repräsentation er von Seiten der Vertreter des Staates für notwendig hielt, geht aus der Größe der Dienstwohnungen hervor, die seit alters her nach Rang fixiert waren und indirekt mit der Bestimmung über die Höhe der Aktivitätszulage neuerlich festgelegt wurde<sup>212</sup>. Danach hatten die untersten Rangklassen (XI und X) ein Anrecht auf eine Zwei-Zimmer Wohnung, IX und VIII durften bereits drei Zimmer beanspruchen, dem Vertreter der Rangklasse VII, also bereits einem höheren Beamten, stand eine Vier-Zimmer Wohnung zu, dem der VI. eine Wohnung mit fünf Zimmern, die Beamten der V. und IV. Klasse durften in sechs Zimmern wohnen. Sehr oft ersetzte allerdings die so genannte Aktivitätszulage

<sup>207</sup> MATIEGKA, MATIEGKOVÁ; in: EBD. 311, 321 und 337 f.

<sup>208</sup> EBD. 277, 280, 282, 300.

<sup>209</sup> FRIEDLAENDER, Letzter Glanz der Märchenstadt 70.

<sup>210</sup> STRELMAYR, Erinnerungen 65; HEINDL, Gehorsame Rebellen 279 ff.

<sup>211</sup> Das berichtet Františka MARKOVÁ-JEŘÁBKOVÁ; in: VOŠAHLÍKOVÁ (Hg.), Von Amts wegen 357.

<sup>212</sup> Vgl. HEINDL, Gehorsame Rebellen 249 ff. und 255; HAFNER, Sozio-ökonomischer Wandel 162.

die nicht vorhandene Dienstwohnung. Sie war nach vier Ortsklassen gestaffelt. Wien stellte als teuerste Stadt der Monarchie die Ortsklasse 1 dar, den Landeshauptstädten Linz, Graz, Brünn und Czernowitz wurde eine Zulage von 80 % der höchsten Zulage 1 zugewiesen, St. Pölten, Salzburg, Klagenfurt, Triest, Mährisch-Ostrau (Moravská Ostrava; *Ostrava*) repräsentierten Ortsklasse 3 mit 60 %, den übrigen Orten war der Status der Ortsklasse 4 zugeteilt mit der Hälfte der höchsten Zulage<sup>213</sup>. Die Wohnkultur der Beamten in Wien wurde mitunter allerdings als höchst unzureichend geschildert: „Die meisten Beamten leben in den denkbar einfachsten Wohnungen in alten, unkomfortablen Häusern der Inneren Stadt oder Josefstadt. [...] Man wundert sich oft, in welcher Unordnung und Ungepflegtheit hochgestellte, in ihrem Amt sicher pedantische Beamte wohnen“<sup>214</sup>, bemängelt der zur Übertreibung neigende Friedländer. Dagegen hinterlassen die Erzählungen über das ererbte Haus der Beamtenfamilie Matiegka in Böhmen, wo neben den Schlafzimmern ein Salon vorhanden und alles sorgfältig mit alten Familienmöbeln, Glasvitrinen, mit Kostbarkeiten und schönen Dekorstoffen eingerichtet war, einen höchst bürgerlichen Eindruck<sup>215</sup>. Ebenso grandios waren das angeblich „feudale Stiegenhaus“ und die „riesigen Zimmer“ im Haus der Großmutter von Františka Marková-Jeřábková in Teplitz (Teplice; *Teplice*) sowie die Wohnung in Prag, als der Großvater Direktor der Staatsbahnen in Prag wurde<sup>216</sup>, und erst gar die Sommervilla auf dem Land. Es lässt sich kaum eruieren, ob die in den Erinnerungen deutlich zur Schau gestellte Bürgerlichkeit in der Realität gelebt wurde, oder ob diese retrospektiv dem Bedürfnis nach Selbstdarstellung und Imagepflege entsprangen<sup>217</sup>. Selbst wenn die Erinnerungen, die uns überliefert sind, den tatsächlichen Lebensstil verschönt haben mögen, sie zeigen doch das Ideal des Lebensstils, das den Staatsdienern vorschwebte.

Möglicherweise dienten die „gutbürgerliche“ Selbstdarstellung und das Zelebrieren der entsprechenden Weltanschauung als symbolisches Kapital, um die „nicht gutbürgerliche“ Herkunft und das entsprechende Finanzkapital, das Beamten (in nicht ganz hohen Rängen) für gewöhnlich fehlte, zu ersetzen. Für das Selbstbewusstsein eines „echten“ Beamten spielte dieser Mangel angeblich keine Rolle:

„Die Besitzer ererbten großen Grundbesitzes beneidete er zwar nicht; denn ihnen gleich zu werden lag allzu weit außerhalb des Kreises seiner Aspirationen, aber er erkannte sie achtungsvoll an als staatlichen Machtfaktor und damit als Teilhaber an jener Autorität, von der ein Bruchteil auf ihn selbst fiel. Der Geldmillionär sagte ihm nicht viel, ja er fühlte sich ihm in gewissem Sinn überlegen. Er brauchte nicht zu ihm zu gehen, falls er keine Lust hatte, der andere aber musste bei ihm vorsprechen, wenn er etwas wollte. Gegen Ende des neunzehnten Jahrhunderts,

<sup>213</sup> HAFNER, Sozio-ökonomischer Wandel 163.

<sup>214</sup> FRIEDLÄNDER, Letzter Glanz der Märchenstadt 70.

<sup>215</sup> MATIEGKA, MATIEGKOVÁ; in: VOŠAHLÍKOVÁ (Hg.), Von Amts wegen 299 f., 303 f.

<sup>216</sup> MARKOVÁ-JEŘÁBKOVÁ; in: EBD. 334, 336.

<sup>217</sup> Vgl. WALTRAUD HEINDL, „Wir wollen einen Familientempel bauen...“ Marginalien zu Mentalität und Familienleben des Beamten Gustav Höfken; in: ÉVA SOMOGYI (Hg.), Polgárosodás Közép-Európában. Tanulmányok Hanák Péter 70. születésnapjára [Verbürgerlichung in Mitteleuropa. Festschrift für Péter Hanák zum 70. Geburtstag] (Budapest 1991) 47–56.

als die städtischen Vermögen in die Halme schossen, erwachte in der höheren und höchsten Bürokratie lebhaftes Interesse in dieser Richtung, aber nicht so sehr am Reichtum selbst als an den Menschen, die ihn zu schaffen wußten. Man bestaunte sie um einer Fähigkeit willen, die man sich selbst niemals aneignen zu können glaubte.<sup>218</sup>

Trotz dieser sprichwörtlichen „Bescheidenheit“ erachteten sich die hohen Bürokraten in ihrer Selbsteinschätzung als „zur Herrenklasse“ gehörig<sup>219</sup>, als machtvolle Repräsentanten des Kaisers, als kluge Mandarine, die die Fäden des Reiches in den Händen hielten und geschickt verbanden, und für sich selbst das Ideal postulierten, patriotisch, gerecht und objektiv gegenüber allen Parteien und Nationen, wertkonservativ, doch dabei offen gegenüber allem Neuem zu sein sowie tüchtig und effektiv die Karriereleiter – ohne jegliche Protektion (das war ein wichtiges Ideal) – empor zu klimmen<sup>220</sup>. Konnten sie in der Realität diesem hehren Ideal entsprechen und deckte sich diese Selbsteinschätzung mit der Fremdeinschätzung durch die Bevölkerung?

Vergleichen wir die Entwicklung der sozialen Reputation der höheren und höchsten Bürokratie seit dem späten 18. Jahrhundert, so ist zu konstatieren, dass sie seit 1867 eine andere geworden war als etwa 80 Jahre zuvor, als sie im späten josephinischen Jahrzehnt eine neue Berufsgattung dargestellt hatte, dementsprechend angesehen gewesen war und im absolutistischen System als einzige Hüterin rechtsstaatlicher Normen betrachtet wurde. Die Beamten repräsentierten im Verständnis der Öffentlichkeit zwar noch immer Staat und Regierung. Im Verfassungsstaat wurden nun aber der Konstitution gemäß andere Komponenten staatlicher Führung und Kontrolle wichtig, die den Beamten ihre bisherige Rolle, alleinige Repräsentanten des Rechtsstaates zu sein, streitig machten. Das Parlament, eine an die Verfassung gebundene Regierung und die obersten Gerichte hatten von nun an die Aufgabe, Repräsentanten von Verfassung und Rechtsstaat zu sein. Zudem war in der Gründerzeit die soziale Ausnahmestellung, die wichtigste Gruppe eines wenn auch nicht wohlhabenden aber doch kultivierten Bildungsbürgertums darzustellen, ins Wanken geraten. Andere bürgerliche Berufsformationen waren aufgestiegen, Professoren der Universitäten und der neu reformierten Gymnasien, Techniker, Chemiker, Physiker und Manager von Unternehmen, Architekten, Künstler, Banker sowie industrielle Angestellte hatten ein beträchtliches Sozialprestige erreicht. Die Beamten waren eine bürgerliche Gruppe unter anderen geworden<sup>221</sup>. Trotzdem – die Inhaber der höchsten Ämter waren sich eines gesellschaftlichen Wertes weiterhin wohl bewusst und sahen im Bewusstsein, kaiserliche Beamte, dem Allerhöchsten Herrn persönlich verpflichtet zu sein, ein beträchtliches Prestige, das ihr Selbstverständnis prägte. Literatur und Film waren von diesem Selbstbild fasziniert und wohl auch beeinflusst. Sie versahen die Bürokratie Cisleithaniens ausgiebig mit höheren Weihen, dürften dabei freilich so manches Mal das

<sup>218</sup> EHRHART, *Im Dienste des alten Österreich* 291 f.

<sup>219</sup> FRIEDLAENDER, *Letzter Glanz der Märchenstadt* 74.

<sup>220</sup> EHRHART, *Im Dienste des alten Österreich* 138, beschreibt Rudolf Sieghart, den Sohn einer Kantorsfamilie in Troppau (Opava, Opawa; *Opava*), der eine steile Karriere im Staatsdienst machte, als das Idealbild eines österreichischen Beamten.

<sup>221</sup> HEINDL, *Was ist Reform?* 173.

Ideal mit der Realität der Beamtenexistenzen verwechselt und dadurch einen Mythos ins Leben gerufen haben, der das Bild der monarchischen Bürokratie bis heute prägt. Man vergaß dabei, dass die Staatsdiener an so manchen Unzulänglichkeiten litten, die von Zeitgenossen noch heftig kritisiert worden waren. Die schlimmste soziale Krankheit, die ihnen anhaftete, war vermutlich die zwar strikte, aber zu schematische und daher wirkungslose Kontrolle „von oben“ und der allzu ausgeprägte „Esprit de Corps“ nach außen und innen, wenn es darum ging, Unzukömmlichkeiten zu vertuschen oder soziale oder dienstliche Privilegien zu erreichen. Dank dieser „corporate identity“, die boshafte Zeitgenossen auch als Kastengeist ansahen<sup>222</sup>, dem schwerlich beizukommen war, wurde die Geschichte der Bürokratie im monarchischen Verfassungsstaat zu einer Erfolgsstory gestaltet. Die Beamten waren am Ende der monarchischen Periode finanziell besser gestellt als 1848, es gelang ihnen, ihre Privilegien auszubauen, und zumindest die höhere Bürokratie genoss noch immer Reputation in der Öffentlichkeit, auch wenn dieser Stern wegen der politischen Eingriffe, die sie zum Spielball von Nationen und Parteien machten, und der zunehmenden Parteilichkeiten in der ausgehenden Periode der Monarchie im Sinken begriffen war. Dank ihres starken Kastengeistes und der offensichtlichen Unterstützung des Souveräns wussten sie sich gesellschaftlichen Einfluss zu verschaffen. Institutionen und Mentalitäten besitzen bekanntlich ein großes Beharrungsvermögen, das gilt auch in diesem Sinn für die österreichische Bürokratie.

---

<sup>222</sup> Zu Kritik sowie zur Funktionsfähigkeit der österreichischen Bürokratie vgl. DIES., *Bureaucracy, Officials* 55 f.