Verantwortlicher Herausgeber
für den Themenschwerpunkt:

Guido Melis
Universität di Roma "La Sapienza"
Scuola per archivisti e bibliotecari

Verwaltungseliten in Westeuropa (19./20. Jh.)
Elites administratives en Europe occidentale (19e/20e s.)
Administrative Elites in Western Europe (19th/20th c.)
Inhaltsübersicht / Table des matières / Contents

Editorial ................................................................. VII

***

Peter Barberis, Whitehall Mandarins and the British Elite Network, 1870-1945 ....................................................... 1

Kevin Theakston, The British Civil Service Elite: Permanent Secretaries since 1945 ..................................................... 27

Bernd Wunder, Prüfungsgrundsatz und Adelsprivilegien: das Scheitern eines Elitewandels in der deutschen Verwaltung 1806-1914 ......................................................... 51

Marie-Christine Kessler, Les ambassadeurs de la France sous la Troisième République ....................................................... 85

Hans-Ulrich Derlien / Florian Lang, Verwaltungseliten in der Bundesrepublik Deutschland und in der V. Französischen Republik ......................................................... 109

Pedro Tavares de Almeida, Recruitment and Role of the Portuguese Administrative Elite: The Directors-General, 1851-1910 ......................................................... 149

Guido Melis, The Administrative Elites in Italy since Unification ......................................................... 169

Varia

Stefan Brakensiek

Neuere Forschungen zur Geschichte der Verwaltung und ihres Personals in den deutschen Staaten 1648-1848


I. Habsburger Monarchie

Schon der Titel "Geborsame Rebellen" weist auf die Fluchtpunkte der Erzählung hin, die Waltraud Heindl für ihre Studie zur Zwitter-Bürokratie zwischen Josephinismus und 48er-Revolution gewählt hat: Es handelt sich einerseits um eine Sozialgeschichte der Beamten in den Wiener Zentralbehörden und den Mittelbehörden der zur habsburgischen Krone zählenden Länder, andererseits um eine Mentalitätsgeschichte, die über den untersuchten Personenkreis vielfach hinausreicht, ohne daß eine klare Bestimmung der Reichsweite gelingt, wohl auch nicht gelingen kann.


Alltag nicht durch; man trug sie nur zu besonderen Anlässen. Nach 1848 machte die Regierung das Tragen der Zivildiener-Uniform im Dienst obligatorisch, was jedoch weithin auf Ablehnung stieß. Mag uns dies im Nachhinein als sympathischer Zug erscheinen, so wirkten der fehlende esprit de corps, das allgemeinwürdige Spitzelwesen und die Zensor dahin, daß aufgeblasene Geschäftigkeit, Übervorsicht, Langsamkeit und Umständlichkeit der bürokratischen Verfahren vorherrschten.


II. Preußen


10 Effert (N.4), S. 120-136.
Kollegen – eine Lehrzeit an einem Kollegium in der Haupt- und Residenzstadt Kassel.11

Die preußischen Personalakte legen bei oberflächlicher Untersuchung nahe, daß bei der Berufung von Räten in der Kammerversammlung und beim weiteren Aufstieg ausschließlich professionelle Fähigkeiten und Charaktereigenschaften zu Buche schlugen. Nun läßt sich kaum eine Methode finden, um zu entscheiden, welche dem zuweisen schieltenhaftenn Beurteilungen von Vorgesetzten auf sachlich zutreffenden Beobachtungen beruhten und welche in der Absicht erfolgten, einem anderen Bewerber um das in Rede stehende Amt in vorteilhafteren Licht erscheinen zu lassen. Straubel verdient, daß bei den Personalentscheidungen – anders als bislang vermutet – die vielfältigsten und vielschichtigen Konduitenlisten keine sonderliche Rolle spielten, sondern daß die Prüfungsergebnisse im großen Examen, die aktuellen Gutachten über theoretische und praktische Kenntnisse und die Berichte der Vorgesetzten über das Verhalten im Kollegium ausschlaggebend waren. Wichtige Karrierehindernisse bildeten offensichtlich Fehlerverhalten (das auch dann in die Bewertung einfluß, wenn keine Kassation erfolgte war), mangelnder Fleiß und – sehr wichtig! – Neigung zu Streitereien aus verletzter Ehre. Das Anonymitätsprinzip wurde zwar immer wieder angeführt und ist auch nicht völlig zu vernachlässigen, man handhatte es jedoch ziemlich flexibel, um gegebenenfalls die Schützlinge hochstehender Personen, die Söhne besonders verdienstvoller Väter, aber auch exzellente Fähigkeiten schneller beförderen zu können. Im konkreten Fall läßt sich die Bestimmung eines neuen Rates oder die Beförderung auf eine leitende Position immer nur aufgrund eines ganzen Bündels von Faktoren erklären.


Die angebliche hohe Bedeutung des Militärs als Rekrutierungsquellen für preußische Kommerröte – gerade auch innerhalb des Adels – wurde ebenfalls stark relativiert. So durchnisteten nach 1770 gerade einmal 12% der bürgerlichen und lediglich 8,6% der adligen Räte vorher Karrierestationen in einem Regiment, die bürgerlichen Räte meist als "Auditeur" oder "Quartiermeister", die adligen Räte als Offiziere.

Anders stellen sich die Verhältnisse im Fall der Steuerkommissare dar, die mehrheitlich von der preußischen Armee tätig gewesen waren. Sie entsprachen in ihrem Rekrutierungsprofil damit zwar dem gängigen Urteil in der


III. "Drittes Deutschland"

Bis hierhin sind Arbeiten zu Preußen und Habsburg vorgestellt worden. Sie setzen sich bevorzugt mit den Zentral- und Mittelbehörden auseinander, während die lokale Verwaltung meist nur am Rande thematisiert, obwohl eine Untersuchung der lokalen Herrschaftspraxis zentral wäre für die Beurteilung der Reichsweite obrigkeitlicher Einflußnahme. Die Gründe für diese Abstinenz liegen in

der Sache selbst, denn für die beiden großen Monarchien gilt die Feststellung von Wolfgang Reinhard: "Eine straffe landesherrliche Bürokratie bis herab zur mittleren Ebene baute lokal auf begrenzte Autonomie der Städte und fast unbegrenzte Autonomie des Adels auf unterster Ebene auf."18 Entsprechend finden sich Hinweise auf die lokale Wirksamkeit des Staates in der preußischen und der habsburgischen Monarchie kaum in verwaltungsgeschichtlichen, sondern überwiegend in stadtgeschichtlichen Studien19 sowie in Arbeiten zur Gutsherrschaft. Hinzuzweisen ist vor allem auf die Publikationen der Potsdamer Arbeitsgruppe zu Gutsherrschaf- tsforschungsgesellschaften, die herausbearbeitet haben, daß adlige Herrschaft (nicht nur in "Ostelbien") ohne Kooperation mit den betroffenen Gemeinden ebensowenig funktionieren konnte wie territoriale Fürstenterritorien20. Gleichwohl bleibt es von Belang, ob Untertanen gegen Entscheidungen der Ortsobrigkeit ohne größeren Aufwand Widerspruch einlegen konnten, wie nah und zugleich die nächsthöhe- ren Instanzen für sie waren und ob die Möglichkeit bestand, vor das landesherr- liche Oberappellations- oder die Reichsgerichte zu ziehen. Es steht zu vermuten, daß sich die lokale Herrschaftspraxis in Staaten mit privilegium de non appellantando anders darstellte als in kleineren und mittleren Territorien21, denn das jeweilige institutionelle Arrangement wird Einfluß gehabt haben auf die Chancen der Akteure im Spiel um das lokale Macht und Einfluß sowie um Abgaben und Ressourcen.


persönlichen Belastungen, die Fürsten ihren Untertanen in Form von Abgaben, Steuern, Diensten, Einquartierung und Rekrutierung abverlangten, bestand dringender Bedarf nach diesen Institutionen als Stützen für die Legitimität der Landesherrschaft. Die Territorien der mittleren und westlichen Teile des Alten Reiches waren dadurch für die Untertanen in jeder Hinsicht "nahe liegende" Obrigkeit, die sie im positiven wie im negativen Sinne spürten 24.

Wie sich das Verhältnis zwischen Territorialstaat und Untertanenstand zwischen Westfälischem Frieden und dem Ende des Alten Reiches vor Ort gestaltet, dazu bieten drei neuere Forschungsarbeiten interessante Resultate. Sie behandeln mit dem Hochstift Hildesheim ein geistliches Territorium und mit der Landgrafschaft Hessen-Kassel sowie der Markgrafschaft Baden-Durlach zwei weltliche Herrschaftsgebiete, die im Falle Hessens eher im Ruf gesellschaftspolitischer Rückwärtsbildung stehen, im Falle Badens als Musterbeispiel für angeklärte Fortschrittsrichtung gelten, und repräsentieren somit ein weites Spektrum innerhalb des "Dritten Deutschlands".


Solidarität mit ihren Kollegen in den lokalen Ämtern neigten. Entgegen üblichen Erwartungen wuchsen die Stände aufgrund der politischen Konstellation in die Rolle der Wahrer des Gemeinwohls hinein, nicht nur proklamatorisch, sondern ganz handfest. Insbesondere das Domkapitel tat sich dabei als Agent der Stabsdisziplinierung hervor.

cischen" Modell aus und schloß sich einer Entwicklung an, wie sie in den westlich und südlich gelegenen Reichsgebieten vorstatten gegangen war. Angesichts der Befunde des Hochstift Hildesheim erscheint Staatsbildung auf territorialer Ebene nicht so sehr als das geplante Resultat zentralen Handelns, als vielmehr das überwiegend unintended Ergebnis von widersprechenden ökonomischen Interessen und politischen Konstellationen.

Bei der Darstellung und Beurteilung der weiteren Entwicklung im 18. Jh. nimmt Klingebiel eine unentschiedene Haltung ein. Einerseits behauptet er, daß die Praxis des Erwerbs und der Vererbung von Ämtern den lokalen Amtsträgern die ständische Lebensführung von Pfändern nahelegte. Zugleich legt er schlüssig dar, daß diese nepotistisch bzw. klientelreich rekrutierten Beamten durchaus die zeitüblichen professionellen Ausbildungsstandards erfüllten und ihre Ämter meistens recht verläßlich wahrnahmen. Die Grundlage dafür bildete das professionelle Selbstverständnis der lokalen Amtsträger, die sich im 18. Jh. in erster Linie als Juristen verstanden. Damit war die Bahn frei für die selbstregulative Logik eines berufständischen Ethos, der sowohl zur fachlichen Selektion unter den Berufsanfängern als auch zu gesteigerten Qualitätsansprüchen an die reguläre Amtsführung führte.

2. Landgrafschaft Hessen-Kassel: Die vom Autor dieses Beitrags verfaßte Studie über die Amtleute in Hessen-Kassel kommt in vielen Hinsichten zu ähnlichen Ergebnissen26. Wie in Hildesheim, bildeten auch hier die Amtleute keinen in sich abgeschlossenen Stand, sondern waren in eine größere ständische Formation der


In Hessen-Kassel vergleichsweise starke Stellung der Landgrafen gegenüber konkurrierenden Mediatgewalten brachte es mit sich, daß ihr persönliches Regime ungefilterten Einfluß auf die organisatorische und personelle Ausgestaltung der Behörden hatte. Es kann keine Rede davon sein, daß sich die Verwaltung, ihrer eigenen Logik folgend, selbständig ausdifferenzieren ließ. Für die Fürsten bestand durchaus eine Alternative zur behördlichen Ausdifferenzierung in der Form der "guten Politik", also die Rückkehr zur Dominanz der Fiskalischen. In der Tat zeigt sich die Frage, ob die Territorien des "Dritten Reiches" nicht in wichtigen Fragen ähnlichen, die vom Gesinde eines Magnaten verwaltet wurden. Im Widerspruch dazu steht freilich die relative Autonomie der Reichsverwaltung, die aus einem Zusammenspiel von landesüblicher Gesetzgebung, der Rechtsprechung an den Reichsgerichten und der Gesetzesauslegung von territorialen Gerichten und Rechtsfakultäten hervorging. Im übrigen bleibt immer festzustellen, daß - wegen des bestimmenden Einflusses der Fürsten - die Regenterwechselfe zugleich Wendemakern innerhalb der Bürokratisierungsprozesse bildeten.

Die Einflußnahme der kann von betroffenen Amtleute auf die Ausgestaltung des bürokratischen Systems vollzog sich zunächst meist reaktiv, als Verteidigung des status quo. Das Vorrücken der Staatsbildung konkretisierte sich für die Richter und Beamten in der Provinz in einer intensivierten Versetzungspraxis, in einer verschärften und reduzierten Alimentierung, in der Beseitigung der traditionellen Amtshäuser und in einer Verfeinerung der Mechanismen, mit deren Hilfe die Zentrale

S. Brakensiek

Staatsmacht in der Provinz auf, einerseits zwar als Agenten des förstlichen Willens, andererseits aber auch als Fürsprecher ihres Sprengels in der Residenz. Dadurch erschienen sie den Untertanen in Stadt und Land einerseits suspekt, andererseits unentbehrlich.


fentlichungen von Karl Härter zur Policeygesetzgebung, von Thomas Simon über die im zeitgenössischen Diskurs aufscheinenden Ordnungsleitbilder und Zielvorstellungen politischen Handelns und von Achim Landwehr zur Implementierung von Policeyordnungen in Württemberg aufgezeigt.


41 In kritischer Auseinandersetzung mit Jürgen Schlömohm, Gesetze, die nicht durchgesetzt werden – ein Strukturmerkmal des frühneuzeitlichen Staates?, in: Geschichte und Gesellschaft, 23 (1997), S. 647-663.


Holenstein verdeutlicht, daß "gute Policey" notwendig als lokale Praxis zu verstehen und zu untersuchen ist. An ausgesuchten Themenfeldern (Schule und Schulaufsicht, "Policierung" des Gesindes, Armenfürsorge und Armutsprevention, Agrarreformen, Forstpolitik, Feuerwehren und Gemeindefinanzen) entfaltet er sein Argument, daß territoriale Staatsbildung auf lokalen Kommunikationsprozessen gründete. Denn ohne die Kooperation der Betroffenen hatten weder die älteren religiös oder sozial-moralisch motivierten Ordnungsentwürfe noch die jüngeren dynamisierenden Agenden des "aufgeklärten Absolutismus" eine Realisierungschance. Insofern kann die Studie nicht nur als ein gewichtiger Baustein zu der noch jungen historischen Implementationsforschung, sondern auch als ein Beitrag zur Geschichte der "gouvernementalität" gelesen werden, ein Begriff, den Michel Foucault geprägt hat, um die gestaltende Kraft von Ordnungsentwürfen und ordnenden Praktiken zu bezeichnen.

Die angeblich miserable Ausbildung des Beamtenwachses der frühmodernen Staaten gehört ins Reich der Legenden, die von interessierter Seite in die Welt gesetzt wurden: Um die eigene Rolle in um so hellern Licht erscheinen zu lassen, behauptet die Angehörigen der "aufgeklärten" Reformbureokraten, daß ihre Vorgänger ungebildet und voller Vorurteile gewesen seien und ihre Ämter nicht durch Leistung, sondern aufgrund von Patronage und Vetternwirtschaft erlangt hätten. Verwaltungsgeschichtliche Überblicksdarstellungen sind dieser Selbstzinsenfriheit vielfach unkritisch gefolgt, ohne die davon abweichenden Ergebnisse der Verwaltungs- und Rechtsgeschichte zur Frühneuzzeit zu berücksichtigen. Die neueren Arbeiten machen nämlich übererstimmend deutlich, daß auch die in der Tat nepotisch und/oder klienteler rekrutierte territorialstaatliche Amtsträger des 17. und 18. Jhs. die zeitüblichen Ausbildungsstandards erfüllten.


Die hier vorgestellten Studien zur Amtsführung von frühneuzeitlichen Beamten haben außerdem herausgearbeitet, daß diese ihre Funktionen meistenteils recht verlässlich wahrnahmen. Je länger je mehr bildete ihr professionelles Selbstverständnis als Juristen die Grundlage ihrer dienstlichen Tätigkeit. Auch bevor klar normierte Eingangsprüfung und verbindliche Rekrutierungsfragen vorlagen, wirke innerhalb der Amtsträgerschaft die selbstregulierende Logik eines berufsständischen Ethos, die sowohl der fachlichen Selektion unter den Beamtensituationen als auch den gesteigerten Qualitätsansprüchen an die reguläre Amtsführung zuarbeitete. Zwar war Protektion allgegenwärtig, jedoch bewährte sich das jüngst von Heiko Droste vorgetragene Argument, daß Protektion sinnvollerweise nur demjenigen gewährt wurde, von dem der Patron annahm, daß er ihm keine Schande bereiten werde. Insofern wirkt Patronage nicht per se leistungsbeinend, sondern ist zunächst lediglich als ein Hinweis auf die heftige Konkurrenz von zahl...
reichen gleichermaßen geeigneten Bewerbern um die vergleichsweise wenigen Positionen im Fürstendienst zu deuten.
