

6 Der geschäftige Staat

Im 19. Jahrhundert war die »Polizei« praktisch für alles zuständig und ein »Polizeipräsident« wie Hinckeldey so etwas wie der Staat vor Ort. Diese Kompetenzbündelung ist historisch kontingent – es gab Alternativen, vielleicht auch Vorbilder. Lange Zeit schien die Regierungsarchitektur ein »weites Feld« zu sein, weil man dachte, einfach die Natur nachbilden, genauer: den menschlichen Körper kopieren zu können und damit jede Unsicherheit beseitigt zu haben. Vinzenz von Beauvais, ein französischer Dominikaner, hat hier insoweit Maßstäbe gesetzt, als es ihm tatsächlich gelingt, die natürliche Vorgabe fast restlos zu verwerten: »Es ist nämlich der Staat«, schreibt er 1205, »in gewisser Weise ein Körper, der durch die Wohltat göttlichen Geschenkes beseelt, durch das letzte Veranlassen der Weltordnung in Bewegung gehalten und durch eine bestimmte Leitung durch die (Welt-)Vernunft gelenkt wird. Das aber, was die Religion angeht, nimmt die Stelle der Seele in ihm ein. Der Kaiser ist Haupt dieses Körpers, allein Gott unterworfen und denen, die die Stellvertretung Gottes auf Erden führen. Die Stelle des Herzens nimmt der Senat ein bzw. die Ratgeber des Kaisers. Die Dienstleistungen der Augen, der Zungen und der Ohren nehmen die Aufseher des Staates sowie die Verwalter und Statthalter der Provinzen wahr, ferner die Regenten der Stadtgemeinden. Die Inhaber der Verwaltungsressorts und der Bürokratie sind den Händen zugeordnet; die dem Kaiser stets Assistierenden werden zu den Seitenrippen in Bezug gesetzt; die Oberaufseher über das kaiserliche Privatvermögen tragen das Bild des Bauches«, die »Füße aber sind die Bauern« (zit. in: Anton 2006, 456f.).

Hinter der altertümlichen Metapher – Gesellschaft als Organismus – versteckt sich schon eine ganz moderne Perspektive: Die Sorge gilt dem prekären Ganzen, dessen Teile durch spezifische Funktionen, nicht individuelle Rechte charakterisiert sind, und das, um intakt zu bleiben, unab-

lässig regiert werden muss. Es wird gedacht, beraten, verwaltet, beobachtet, belauscht, beaufsichtigt, verkündet, eingegriffen, gestützt, bilanziert. Der Staatsapparat beschäftigt *sich* – »die Arbeit tun die anderen« (Helmut Schelsky), das Fuß- resp. Bauernvolk. Mit der Natürlichkeit dieser Ordnung und auch mit ihr selbst geht es allerdings in dem Maße bergab, wie aus dem (agrarisch ausgerichteten) »Land« die (industriell durchgebildete) »Gesellschaft« wird, deren Komplexität sich dem Körper vollkommen entzieht: Seelen mögen dann hinderlich werden, Kaiser ihre Kompetenz einbüßen, »Hände« bräuchten tausend Finger, und wer eine (National-) Bank mit dem »Bauch« gleichsetzt, liefert keine hilfreiche Assoziation mehr.

Die Frage, wer »den Laden zusammenhalten sollte«, konnte so oder so beantwortet werden. In England schien zunächst das Parlament der geeignete Ort zu sein, da, wo »the wise« versammelt sind. Falls es mit rechten Dingen zugeht, was aber offenkundig nicht der Fall war. In Preußens leistungsstarker Bürokratie sahen daher manche die bessere Alternative. Deren Vordenker stritten allerdings darüber, worin denn diese Leistung bestehen würde: Waren es (politisch) nützliche Vorhaben oder (juristisch) korrekte Verfahren? Von jenen gibt es unübersichtlich viele, während diese lediglich registrieren, was andere – »gesellschaftliche Kräfte« – regulieren. Und über allem schwebten weiterhin Könige (und Königinnen) mit oder ohne Einfluss.

6.1 GEMEINE VERTRETER

Wer immer das Regierungsgeschäft beim Parlament ansiedeln wollte – alle waren sie sich darin einig, dass diese Lösung nur funktioniert, wenn Kreti nicht von Pleti repräsentiert wird. Auf dem Weg vom Volk zu seiner Vertretung muss eine »pneumatische« Verwandlung stattfinden. Diesen Prozess hat wohl keiner so streng kodifiziert wie jener Sylvester Jordan, der Geist (passives Wahlrecht) und Geld (aktives Wahlrecht) förmlich (im Wahlgesetz) voneinander getrennt wissen wollte. Edmund Burke war im Prinzip gleicher Meinung, wäre aber nie auf die Idee verfallen, den Veredelungsprozess durch Paragraphen regulieren zu lassen. Sich vom »Geschäft« fernzuhalten muss dem »Geist« schon aus eigener Kraft gelingen.

Wie kann man repräsentieren, ohne Geist vom Geist seiner Vertretenen zu sein, wie, moderner gesprochen, der »Agent« eines »Prinzipals«, ohne

Verständnis dafür, worum es diesem geht? Burke kennt die Spannung und zementiert sie sogar: Zwar sei, verkündet er dem vermutlich konsternierten Publikum, »eine möglichst offene Kommunikation mit seiner Basis« für jeden Abgeordneten unumgänglich, doch »dürfe er seine unvoreingenommene Meinung, sein reifes Urteil und aufgeklärtes Gewissen auf keinen Fall opfern«. Diese Qualitäten würden sich weder nach der Zufriedenheit seiner Wähler bestimmen, noch seien sie von Gesetz oder Verfassung abgeleitet. Sondern: »Sie sind ihm von der Vorsehung anvertraut worden und dürfen von ihm nicht mißbraucht werden.« Dafür sei »er zutiefst verantwortlich«. Daher soll sich sein Publikum Folgendes hinter die Ohren schreiben: »Euer Abgeordneter schuldet Euch nicht nur seinen unermüdlichen Einsatz, sondern auch sein besonnenes Urteil. Opfert er es Euerm Beifall, verrät er Euch, anstatt Euch zu dienen.« (Burke 1853, 129 f.)

Ein Parlament ist das Reservat der Vernunft, die Arena der Volks-, nicht Handelsvertreter und auf keinen Fall eine Versammlung geifernder »ambassadors from different and hostile interests«, wie es die damals in Mode kommende Meinung haben wollte. Dem höchsten Wesen – namens *Providence* – verpflichtet, müssen sich Volksvertreter von niederen Beweggründen und falschen Rücksichten frei halten, also immer wieder Entscheidungen gegen den eigenen Anhang treffen: schwer nachvollziehbar für Kleingeister, deren politischer Horizont von »local purposes« und »local prejudices« verstellt wird (Burke 1853, 130). Wie schwer, hat Burke am eigenen Leib erfahren. Bei erstbestener Gelegenheit ist er sein Unterhaus-Mandat wieder losgeworden, doch nicht ohne den Leuten die Leviten gelesen zu haben: »Ich bete darum, dass wen auch immer Ihr zu meinem Nachfolger wählt, er in allem mein Ebenbild sein möge.« (Burke 1853, 170) Die Plebs zu regieren ist ein schwieriges Unterfangen – wer dabei der Vorsehung und seiner Verantwortung gerecht werden will, muss mit Verleumdung rechnen und Verzweiflung einkalkulieren.

Im Unterhaus kommt der Abgeordnete Burke auf den Kern des Übels zu sprechen: »Im Sinne des Volkes zu regieren und seine Interessen zu verfolgen, ist ein großes und glorreiches Ziel der Politik«, das – darin liegt der Haken – einerseits »allgemeine Wahlen« voraussetzt und damit andererseits »ein gewaltiges Übel« fördert (Burke 1853, 392). Man kennt diese Mischung von Demokratiebekenntnis und Volksbeschimpfung schon von Henry Parker, der den Wähler für abgrundtief verdorben – »perfidious« und »pernitious« – erklärt hat (Parker 1642, 12). Was sich verändert, ist die Quelle des Bösen. Bei Parker verführen und verderben Scharlatane

naive Gemüter, die ihrer Natur nach durchaus pflegeleicht sind. Burke hingegen kennt seine Pappenheimer ganz anders. Er glaubt nicht an Verführung und hält die Verderbnis für ›hausgemacht‹, das Resultat der unumschränkten Herrschaft bornierter Interessen. Beide Ansichten laufen aber indessen auf dasselbe Ideal hinaus: Regieren fürs Volk, aber ohne Bevölkerung.

Daher ist Burke nur konsequent (und konsequenter als Parker), wenn er an eine »proportionale« Abbildung des Volks- im Vertretungskörper nicht einmal denkt. Die Proportionen der Borniertheit ändern an ihrer Defizienz nichts (so wenig wie ›schöne‹ Proportionen vor Hässlichkeit schützen; Burke 1764, 191). Weshalb es seiner Meinung nach an den absurd ungleichen Repräsentationsverhältnissen seiner Zeit überhaupt nichts zu bekritteln gibt: Exzellenz, »natural aristocracy«, zählt, egal wie sie ins Parlament hineinkommt. Oder noch deutlicher: Der überall vorfindlichen, ja vorherrschenden ›Gemeinheit‹ wegen bringt gerade jener Repräsentant, hinter dem kein ›Volk‹ steht, die allerbesten Voraussetzungen mit, um seine Sache, d. h. die des Vaterlands, gut zu machen. Burke, der Modellparlamentarier, saß, von seinem Techtelmechtel mit dem Wahlvolk Bristols einmal abgesehen, als persönlicher Abgeordneter von Lord Fermanagh (1765–1774) und später des Marquess of Rockingham (1780–1794) im Parlament.

Wahlen sind nicht das einzige Übel. Der Vernunft, um die Burke sich sorgt, droht auch da Gefahr, wo eigentlich ihr Bollwerk sein sollte: im Parlament selbst. Denn dort schwingen immer mehr ›Berufspolitiker‹ das Szepter, Profis und Profiteure des Repräsentationsgeschäfts. Von der »Vorsehung« halten sie nichts, ihr Interesse beschränkt sich auf den Stimmengewinn, und dafür verwirtschaften sie skrupellos die politische Vernunft, »the general good resulting from the general reason of the whole«. Burke ist ganz baff: »Dass diese Leute nur wenig Zeit haben, Profit aus ihrem korrupten Verhalten zu schlagen, bewegt sie keineswegs dazu, sich zu bescheiden. Im Gegenteil, sie werden unendlich gefräßig, reißen sich um die Beute und verlieren jeden Anstand.« (Burke 1853, 400) Wer, gleich ihm, Augen hat zu sehen, wird Zeuge des beginnenden Aufstiegs einer politischen Klasse, deren ehrenwerte Mitglieder weder Dezenz noch Dekorum mehr kennen, vom ›Diskurs‹ einmal ganz zu schweigen. Freilich eilt diese Diagnose ihrer Zeit etwas voraus – Burke hat den Braten dort gerochen, wo der Geruch am lästigsten war. Erst William Gladstone trifft, hundert Jahre später, auf ein durchdeformiertes Parlament voller politischer Kretins.

Den modernen (Un-)Geist praktizieren besonders schamlos die raffgierigen Industriekapitäne, »Eisenbahn-Direktoren sowie die Manager und Bosse anderer Großunternehmen. Dass sie überhaupt im Parlament auftauchen, ist ein ganz neues Phänomen.« Es sei gerade mal ein paar Jahre her, dass diese Menschen von nahezu allen parlamentarischen Lagern mit Verachtung gestraft und Antipathie bedacht wurden. Was ihre Motivation, das Volk ihres Geschmacks zu vertreten, angeht, bestätigen diese Herrschaften Edmund Burkes Verfallsdiagnose voll und ganz: »Wer von ihnen einen Parlamentssitz errungen hat, verfolgt persönliche, keine politischen Ziele. Die Probleme, an denen sich ihr parlamentarischer Eifer entzündet, sind lokaler, nicht öffentlicher Natur; mit ihrem Unternehmen verbindet sie mehr als mit der Partei, der sie angehören, und ihre Hintermänner erwarten von ihnen, dass sie kommerzielle Interessen wichtiger nehmen als das Wohl ihrer Wähler.« (Gladstone 1869, 276 f.)

Kaum besser schneidet ein anderes Segment ab, auch dieses bis dato ungesehen: Neureiche, »die es, weil sie als Spekulanten erfolgreich oder geschäftlich besonders clever waren, auf einen Schlag zu Reichtum gebracht haben und nun im Parlament etwas erreichen wollen, das Geld allein nicht kaufen kann. Ihr Mandat verschafft ihnen Status; dazuhin das Vergnügen, scheinbar auf Augenhöhe mit Leuten zu verkehren, welche ihnen an Rang, Umgangsformen und Erziehung überlegen sind; und schließlich den (zumindest beschränkten) Zutritt zu Kreisen, die ihnen normalerweise verschlossen blieben. Dieser Status schmeichelt der Eitelkeit vieler.« (Gladstone 1869, 277)

Von den parlamentarischen Emporkömmlingen setzt sich der alte, landbesitzende Adel – auf absteigendem Ast, aber immer noch das größte Lager im Parlament – vor allem durch seine Arroganz ab. Diese Gentlemen denken, ein natürliches Recht auf Repräsentanz zu haben, und glauben im Übrigen, ihre Statur wirke dermaßen überzeugend, dass sie es sich sparen könnten, in die demokratischen Niederungen – ordinäre Wahlkämpfe samt allem Drum und Dran – hinabzusteigen. Zwar hätte diese Gruppe das Potenzial, ein heilsames Gegengewicht zur geistlosen Betriebsamkeit der politischen Maschinerie neuer Art zu bilden (»to leave the mass with a due infusion of the genuine cold genial Conservatism of England«), doch leider fehlt ihren Angehörigen das dafür erforderliche Format. Am Ende sind sie auch nichts anderes als Interessen- oder, in ihrem Fall, Standesvertreter (Gladstone 1869, 275).

Ob neues Geld oder alte Garde – noch bevor der gewöhnliche Mann politisch zum Zuge gekommen ist, hatte sich bereits die Gewöhnlichkeit ausgebreitet und ganz weit oben festgesetzt. Wer – wie Gladstone oder Burke oder Sylvester Jordan – davon überzeugt war, dass die Demokratie *dieses* Volk nicht ans Ruder bringen dürfe, wurde von der Geschichte überholt. Immerhin, während die ganze Welt an sich dachte, gab es noch einen, den »allgemeinen Stand«, der Sinn für Wichtigeres hatte und sich vorstellen konnte, statt des Vorteils die »Vorsehung« als Richtschnur seines Handelns zu nehmen: das *Beamtentum*. Vorbildlich agiert es nicht deshalb, weil normale Beamte bessere Menschen wären, sondern weil ihre Arbeit so organisiert ist und vor allem bezahlt wird, dass »das Privatinteresse in seiner Arbeit für das Allgemeine seine Befriedigung findet« (Hegel 1986, 357).

6.2 AMT OHNE VERSTAND

Die neuen und alten Reichen bemächtigen sich des Parlaments, um sich mit Hilfe passender Gesetze noch weiter zu bereichern. Laster kleiner Leute stoppt man am Hintereingang des Hohen Hauses, derweil – in England wie anderswo – das große Geld auf roten Teppichen durchs Hauptportal defiliert. Auch Lorenz von Stein, der die Monarchie durch soziale Reformen retten wollte, mochte diesen »arrivierten« Anschlag auf den Staat nicht ausschließen: »Wenn die besitzende Klasse die Herrschaft über die Verwaltung im wesentlichen im Sinne des Besitzes ausübt, so wird sie die nichtbesitzende Klasse zu *ihrem natürlichen und unversöhnlichen Feinde* haben« – »dann wird die Ordnung der Dinge in der Gewalt untergehen.« (v. Stein 1850, 218) Schon um des lieben Friedens willen war also dafür zu sorgen, dass die Staatsbürokratie ein Hort der Allgemeinheit bilden und das Interessentenheer daran gehindert würde, auch diese letzte Bastion zu überrennen.

Allerdings hat England vorgeführt, dass ein »allgemeiner Stand« keine notwendige Bedingung ist, um gegen den Untergang »in der Gewalt« gefeit zu sein. Sein Staatsapparat befand sich in desolatem Zustand; jeder, der die Möglichkeit hatte, Besseres kennenzulernen, konnte die Misere sehen und auch einschätzen, dass sie, wenn schon nicht »unversöhnliche Feinde«, so doch unnötige Kosten produzieren würde. Zum Kreis derer, die diese Lektion sehr schnell gelernt haben, gehörte Thomas

Macaulay, später Englands prominentester Historiker. Durch koloniale Erfahrungen klüger geworden, hat er seine Vorstellungen davon, wie eine Verwaltung zu den richtigen Leuten kommt, früher als andere zu Papier gebracht. Rückblickend betrachtet sind es ausnahmslos Selbstverständlichkeiten: »Der Vorschlag lautet, dass für jede frei werdende Stelle im Öffentlichen Dienst vier Kandidaten nominiert und examiniert werden, von denen der beste dann die Stelle erhält. Man kann davon ausgehen, dass dieses System junge Männer von überdurchschnittlicher Qualifikation hervorbringen wird, solche, die sich durch Begabung oder Fleiß von der Masse abheben. Dagegen wendet man immer wieder ein, Prüfungen in Latein, Griechisch oder Mathematik würden nichts darüber aussagen, wie sich jemand im wirklichen Leben bewährt. Mir ist bewusst, dass diese Prüfungen kein Allheilmittel sind, und dennoch bin ich von ihrem Wert fest überzeugt. Man nehme sich einmal jede Karriere vor, führe sie nun ins Unter- oder Oberhaus, in den Rechtsanwalts- oder Richterberuf oder auch in ein Kirchenamt, und prüfe, ob es nicht zutrifft, dass, wer im Leben seinen Mann steht, sich auch im Studium ausgezeichnet hat.« (Macaulay 1866, 72) Richtungsweisend daran war dies: Die Verwaltung darf nicht nur da sein, sondern muss *leisten*. Allerdings legt Macaulay einen ›reaktionären‹ Maßstab an, der das aristokratische Bildungsideal Edmund Burkes vom Parlament ins Büro transferiert. Herausgekommen wären dabei Gentleman-Bürokraten, keine Fachbeamten – wie man sie gebraucht hätte, um den politischen Krämergeist durch gediegenen Sachverstand an die Leine nehmen zu können.

Dazu bedurfte es, festgehalten im *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service*, einer Beamtenexistenz, die als beruflicher Lebenslauf (»line of life«) konzipiert ist, ausgerichtet an den heutzutage »hergebrachten« Grundsätzen: des Zugangs (Fachexamen), Unterhalts (Alimentation), Aufstiegs (Dienstalter), Verhaltens (Disziplin) und Abgangs (Pension). Auf diese Weise schnürt man ein Korsett, dessen Stäbe dafür sorgen, dass Staatsdiener nicht ihr vages Gewissen und die antike Gedankenwelt konsultieren müssen, um sich im Amt zu orientieren. Solange das Personal diesen Halt aber entbehren muss, sind seine Usancen alles andere als standesgemäß: »Bei einem Großteil der jungen Männer, die in den öffentlichen Dienst aufgenommen werden, handelt es sich um Leute, deren Fortkommen dem Amtsvorstand oder einem wichtigen Beamten am Herzen liegt, sei es, weil persönliche Bindungen existieren, sei es aufgrund der privaten oder öffentlichen Stellung« dieser Kandi-

daten (Northcote/Trevelyan 1854, 10). Was umgekehrt bedeutet, dass die Protégés ihren Gönnern zu Diensten stehen müssen, ansonsten werden sie sehr schnell eines Besseren belehrt: »Wer ein Verhalten an den Tag legt, das seinem unmittelbaren Vorgesetzten nicht passt, muss damit rechnen, dass er sein ganzes Berufsleben lang zur Obskurität verdammt ist.« (Northcote/Trevelyan 1854, 19) An höherer Stelle hatte man bis dato wenig Interesse gezeigt, das Ärgernis abzustellen. Schließlich waren die oberen Chargen in aller Regel auf vergleichbare Weise sozialisiert worden und deshalb selbst nicht auf dem Laufenden: »Gewöhnlich sind sie mit 18 oder 19 direkt von der Schule in den öffentlichen Dienst gewechselt, auf dem Wissensstand und mit der geistigen Reife eines Fünftklässlers, der in Eton, Winchester oder Rugby erzogen worden ist. Danach hat sich nichts mehr getan«, berichtet ein verdienter Karrierebeamter nach 35 Jahren dienstlicher Erfahrung (McGregor 1951, 158 f.).

Die Reformkommission wurde der Lage – und ihrem Namen – zumindest insoweit gerecht, als sie den einzig möglichen Schluss aus dieser Misere gezogen hat: Um dem Leistungsgedanken breitenwirksam Geltung zu verschaffen, müssen sämtliche Prüfungen (Ein-/Aufstieg) objektiviert, ggf. auch zentralisiert werden. Einerseits waren Kriterien festzulegen, andererseits musste gewährleistet sein, dass sie flächendeckend zum Zuge kommen. Beide Fliegen ließen sich nach Meinung der Kommission mit einer Klappe schlagen. Nötig sei dazu, »dass eine zentrale Kommission gegründet wird, vor der jeder Kandidat eine Prüfung ablegt, der dafür qualifiziert erscheint. Diese Kommission sollte mit unabhängigen Persönlichkeiten besetzt sein, die das Vertrauen der Allgemeinheit genießen.« (Northcote/Trevelyan 1854, 11) Sämtliche Tests müssten obligatorisch sein, niemand dürfe mehr durch die Hintertür hereingelassen werden: »Zu den Prüfungen, die wir vorgeschlagen haben«, hält der Kommissionsbericht unmissverständlich fest, »sollten alle Personen eines gegebenen Alters zugelassen werden«, sofern nur Leumund und Gesundheit nachprüfbar in Ordnung sind. Denn: »Nur dann, wenn die Prüfungen vollständig offen sind, können wir darauf hoffen, qualifizierte Bewerber anzuziehen.« (Northcote/Trevelyan 1854, 13) Andernfalls bleibt der Staat auf denen sitzen, die sonst niemand will: »Leute von beschränktem Verstand und womöglich mit fragwürdigem Charakter.«

Zusammengefasst: Das englische Beispiel stand damals für eine Verwaltung ohne Verständnis für sich selbst. Vor diesem Hintergrund und unter dem Eindruck des geschichtlichen Augenblicks (Königrätz, 1866)

meinte damals manch einer, auf die preußische Karte setzen zu sollen: »Gerade jetzt«, notiert Walter Bagehot 1867, »hat der Triumph der Preußen – des bürokratischen Volkes *par excellence*, wie man glaubt – einen Bürokratie-Kult ausgelöst, den man vor ein paar Jahren noch für unmöglich gehalten hätte.« (Bagehot 1963, 170)

6.3 VERWALTUNG IM RECHT

Bekanntlich ist Max Weber wenig später so weit gegangen, das (leicht geschönte) preußische Modell als entwicklungsgeschichtlichen Endzustand auszurufen: Dessen Kombination aus einprägsamen Hierarchien, festgezurrtten Zuständigkeiten, amtsangemessenen Fachkompetenzen und genau dokumentierten Dienstpflichten sei »die rein *technisch* zum Höchstmaß der Leistung vervollkommenbare« und »formal rationalste Form der Herrschaftsausübung« (Weber 1972, 125 ff., 128). Damit verschieben sich zugleich die Schwergewichte: Mit dem Personal alleine ist es nicht getan, und seine adäquate Vorbildung ist nur »die halbe Miete«.

Es gibt aber noch eine Lücke: Was Weber stillschweigend voraussetzt, ist das Vorhandensein eines (externen) *Willens* zur Herrschaft. Dem Mittel, der Bürokratie, muss jemand Zwecke liefern, bevor es seine Exzellenz demonstrieren kann. Diese Zulieferung, darauf hat Hegel hingewiesen, versiegt indes, je mehr sich das Instrument perfektioniert. Durchaus planmäßig – oder wenigstens funktional – mutieren Souveräne zu Notaren: »Es ist bei einer vollendeten Organisation nur um die Spitze formellen Entscheidens zu tun, und man braucht zu einem Monarchen nur einen Menschen, der »Ja« sagt und den Punkt auf das I setzt.« (Hegel 1986, 451) Statt eines souveränen Akts die notarielle Beglaubigung im Gewande einer willentlichen Entscheidung. Weshalb Hegels »vollendete« Bürokratie – im Unterschied zu Max Webers Vorstellung – *selbst* wissen muss, was sie will. Gelingt ihr dieser Sprung nicht, läuft die Maschine leer, und Perfektion schlägt in Perversion um. Franz Kafka hat, diesen Umschlag vor Augen, den bürokratischen Prozess als psychotische Krankheit persifliert: »Es ist, als hätte der behördliche Apparat die Spannung, die jahrlange Aufreizung durch die gleiche, vielleicht an sich geringfügige Angelegenheit nicht mehr ertragen und aus sich heraus, ohne Mithilfe der Beamten, die Entscheidung getroffen.« (Kafka 1996, 80)

Es sieht zwar nur danach aus, als ob Personal überflüssig wäre. Aber genau das macht den Fall so deprimierend, entlarvt sich der Staatsdiener doch als Aktenkrämer, dessen ganzer Ehrgeiz darauf gerichtet ist, Vorschriften ein- und Verfahren in Gang zu halten. Walter Bagehot höhnt gar, in ihrer preußischen Vollendung würde sich die Beamtenschaft dafür begeistern können: Diese Herren »halten schließlich die Berufsroutine nicht für ein Mittel, sondern das Ziel. Der verzweigte Apparat, dessen Teil sie sind und von dem sie Wert und Würde beziehen, erscheint ihnen nicht als ein flexibles Instrument, sondern als großartiges und abgeschlossenes Werk.« (Bagehot 1963, 17) Routine ist nur dann »großartig«, wenn die Formalität fasziniert (worauf schon Edmund Burke hingewiesen hat), und von Abschließung kann allein dort die Rede sein, wo sich diese Routine auf alle gesellschaftlichen Bereiche auswirkt: »Jedes denkbare oder wirkliche Anliegen der Politik – Religion, Erziehung, Recht, Polizei, öffentliche oder private Unternehmen gleich welcher Art, Freizügigkeit, Berufsfreiheit, kurz: jedwede Sphäre, in die eine bürgerliche Gesellschaft Körper, Geist und Kapital investieren kann, wurde okkupiert (um Beamte zu beschäftigen und zu versorgen), in »Büros« zentralisiert, lizenziert, inspiziert, in ein Berichtswesen integriert und von einem Beamtenheer infiltriert.« (Bagehot 1963, 172 f.)

Formalismus und Expansionismus – beide Themen standen auch auf der Tagesordnung des »bürokratischen Volkes«. Allerdings wurden in seinen Reihen die Akzente anders gesetzt. Während aus englischer Warte zwei Schwächen sich auf unglückselige Weise wechselseitig verstärkt haben, wollte es dem preußischen Blick so scheinen, als ob hier zwei Stärken einander behindern: Wer für »mehr Staat« votiert, um eine schlingernde Gesellschaft auf Kurs zu halten, sieht seine Arbeit durch Formalisten gefährdet – deren umgekehrte Sorge dahin geht, dass der Staat die Façon verliert, wenn (wuchernde) Probleme statt (bindende) Paragraphen sein Handeln bestimmen. Zugleich verhaken sich hier zwei Disziplinen: Staats- (resp. Polizei-) und Rechtswissenschaft.

Die expansionistische Linie gibt Mohl vor (Angermann 1962) – obgleich er den Anschein erweckt, sie entspringe der reinen Sorge um das Wohlergehen des einzelnen Menschen: Es seien, so seine Prämisse, »die Fälle unzählige, in welchen eine vernunftgemäße Tätigkeit durch übermäßige äußere Hindernisse gehindert, und in welchen also die Hilfe des Staates verlangt wird« (v. Mohl 1844, 16 f.). »Unzählige Fälle« – das bringt den Staat mit der Gesellschaft tendenziell zur Deckung; »vernunftgemä-

ße Tätigkeit« – daraus folgt, dass nicht jeder Einzelne darüber bestimmt, wann er Hilfe braucht, weil er aus seiner beschränkten Sicht und aufgrund seiner bornierten Interessen gar keine ›richtige‹ Entscheidung treffen kann. Man nehme nur den scheinbar höchst privaten Entschluss zu heiraten. Wer sich, bis dass der Tod ihn scheidet, bindet, übernimmt, wissentlich oder nicht, eine Verantwortung, die mehr Einsicht und Einkommen voraussetzen mag, als ihm zur Verfügung stehen; daraus fallen im Handumdrehen Kosten an, fürs Gemeinwesen nicht weniger als fürs betroffene Paar. Verwahrloste Kinder können ihre Eltern ins Unglück stürzen, aber sie fallen auch der Gemeinschaft zur Last: Besserungsanstalten (Arbeitshäuser, Gefängnisse) müssen dann gebaut werden, um Delinquenten nachzuzivilisieren. Doch auch die Entscheidung, keine Familie zu gründen, ist womöglich folgenreich. »Freiwillige Hagestolze« geraten ins staatliche Visier, sobald fehlende Kinder ein demographisches Problem darstellen: Eheliche Abstinenz ist dann objektiv »unsittlich«, da zu Zeiten ausgeübt, »in welchen eine Vermehrung der Bevölkerung dem Staate vorteilhaft wäre, und in solchem Falle ist ihre Bekämpfung Sache der Polizei« (resp. Politik). Welche dann, im Dienst der »Gesamt-Lebensansicht des Volkes«, nachhelfen muss. Selbst Mönche sind sich dann ihrer Kinderlosigkeit nicht mehr sicher (v. Mohl 1844, 105, 108). Weil in ausdifferenzierten, darum unübersichtlichen Gesellschaften diese Orientierungsschwäche zwangsläufig zunimmt, sind immer mehr Eingriffe zu erwarten, rein sachgesetzlich. Der Eindruck einer rasenden oder wenigstens »rastlosen« (Otto Mayer) Interventionswut findet hier seine Nahrung.

Der polizeiliche Blick dringt in die Tiefe und geht aufs Ganze – dem Auge Gottes gleich entgeht ihm buchstäblich nichts. Was immer im Lande passiert, angefangen bei kleinen Lastern (Prostitution) bis hin zu großen Leiden (Massenarmut): Alles und jedes wird inspiert, notiert, traktiert, saniert. Daraus entsteht eine unendliche Liste zu »besorgender« Objekte, je nach Lage: Bevölkerungszahl, Erbkrankheiten, Quacksalberei, Badeanstalten, Inflation, Hungersnöte, weißer Eiterfluss, Mädchenschulen, Tierquälerei, Unzucht (»möglichste Verheimlichung ihres Vorhandenseins«), Religionslehrer, Kunstausstellungen, Hagelschlag, Viehsterben, Holzverschwendung, Nierensteine, Patente, Rohstoffe, Zölle, Börsen, Ehrbezeugungen, Zölibat usw. usf. Existiert ein Reservat, das dem Staat der »Daseinsvorsorge« ein für alle Mal versperrt bleibt? *Das* natürliche Limit gibt es nicht, und jedes willkürliche wird schnell überschritten: »Es sind

hier«, räsoniert Hegel, »keine festen Bestimmungen zu geben und keine absoluten Grenzen zu ziehen. Alles ist hier persönlich; das subjektive Meinen tritt ein und der Geist der Verfassung, die Gefahr der Zeit haben die näheren Umstände mitzuteilen.« (Hegel 1986, 384)

Wer hören kann, was ihm »mitgeteilt« wird, weiß, was zu tun ist. Allein, ausgerechnet im Musterland der Bürokratie sieht sich Mohl von Bürokraten umstellt, die für das Notwendige kein Ohr haben (können): Anstatt »vollständig und bewusst gebildete Beamte zu gewinnen«, folgt man staatlicherseits dem sorglosen Grundsatz, dass kompetent »verwaltet«, wer sachverständig »richtet«, sprich: Jura studiert hat (v. Mohl 1962, 409). Englische Dilettanten und deutsche Assessoren gaben sich da wenig; lediglich die Form ihrer Dysfunktionalität unterschied sich – dort Schirm, Charme, Melone, hier Monokel, Pedanterie, Ärmelschoner. Kafka lässt grüßen: »Da mögen dann freilich Papierberge aufgetürmt werden mit scharfsinniger Anwendung gebietender und verbotender Gesetze und mit ausgiebiger Durchführung von Formeln.« (v. Mohl 1962, 432)

Doch bei Mohl blockiert sich der Leerlauf irgendwann selbst: »Alles Pandektenwissen der Welt wird das große Rätsel einer Versorgung und Beherrschung der Proletarier nicht lösen. Die juristisch untadelhafteste Handhabung aller Zunftgesetze wird keine die Zukunft sicherstellende Ordnung der Arbeit schaffen und nicht wissen, wo und wie ein Schutz-zoll aufzulegen sein möchte.« Kurz gesagt: »In all diesen Fragen ist der Rechtspunkt nur Kleinkram im Vergleiche mit der sozialen und der staatlichen Bedeutung.« (v. Mohl 1962, 432) Aktionen, nicht Akten muss der Apparat ausbrüten.

Genau andersherum sahen es Mohls Kontrahenten, die puristischen Paragraphenritter. Paul Laband, ihr Anführer, hatte für den staatswissenschaftlichen Standpunkt nichts als Verachtung übrig. Man könne den einschlägigen Publikationen entnehmen, höhnt er, »dass zur Förderung der Viehzucht die Sorge für Zuchtvieh, dass insbesondere für die Pferdezucht die Einrichtung von Gestüten gehöre; dass man der Feuergefahr mit Spritzen, dagegen der Wassergefahr mit Deichen begegnet; dass zur Förderung des Verkehrs Straßen, Kanäle, Eisenbahnen, zur Hebung des Handels und des Geldumlaufs Börsen und Banken für nützlich gehalten werden« (Laband 1887, 150) – was alles seine Richtigkeit habe, doch keine Angelegenheit sei, die sich in Paragraphen fixieren lasse. Daher müssten Stoff und Form staatlicher Politik sauberlich auseinandergehalten werden. Der Staat definiere sich nicht dadurch, *was* er macht, sondern *wie* es

geschieht: nach Maßgabe allgemeiner Gesetze, unter Einhaltung vorgeschriebener Verfahren, nach festgelegten Grundsätzen, ggf. kontrolliert von speziellen Gerichten.

Reinigung des Rechts durch Rückzug aus der »Regierung« – diese konsequente Selbstbezüglichkeit (ein Schutzwall, an dem bis heute gebaut wird; Loughlin 2009) liefert das Gegenprogramm zur Staatswissenschaft mit ihrem Primat des Problems. Das traurige Resultat: ein doppelter Verstand (Rechts- vs. Fachausbildung), separate Ämter (Rechts- vs. Fachabteilung) und konkurrierende Ansprüche dort, wo beide Logiken aufeinanderprallen, also praktisch jederzeit und überall. Wer, notiert Mohl, »recht eigentlich verachtende Klagen« über den juristisch inspirierten Bürokratismus hören möchte, wende sich »an die im öffentlichen Dienste stehenden oder mit öffentlichen Aufgaben betreuten Techniker, also an Baumeister, an Ingenieure bei Eisenbahnen und Kanälen, an die Verwalter von Domanielbergwerken, Hüttenwerken u. dgl., diese wissen, fast ohne Ausnahme, kein Ende zu finden in ihren Beschwerden über den Mangel an wahrer Einsicht, über die Erdrückung durch nutzlose Schreiberi und störende sowohl als nichtssagende Kontrolle, über die Befehle zu unzeitigen und unwirtschaftlichen Ersparnissen, über verletzende Formen im amtlichen Verkehre.« (v. Mohl 1846, 336)

Das Recht geht unbeirrt seinen Gang – ihm ist alles recht, sofern es nur nach den geltenden Regeln geschieht, und nichts, was sie überschreitet – auch wenn noch so gute (ökonomische, politische) Gründe dafür sprechen mögen. Otto Mayer, der eigentliche »Vater des deutschen Verwaltungsrechts«, hat die souveräne Blindheit »seiner« Paragraphen auf den beruhigenden Nenner gebracht: »Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht.« (Mayer 1924, Vorwort) Der Satz kehrt sich aber auch gegen sich selbst: Die großen Entwicklungen gehen am Recht vorbei, das juristische Geschäft verkommt zum faden Glasperlenspiel, dessen einziger Zweck (oder wenigstens Effekt) die »Verhüllung der Wirklichkeit« ist (Mayer 1897, 494). Der Staat findet sein Orientierungswissen anderswo. Allerdings auch nicht bei seiner eigenen Wissenschaft: Mohls Rat, Regierende sollten auf alles gefasst und jederzeit handlungsfähig sein, lässt seine Adressaten ratlos zurück. So oder so wird Regieren zur Mühsal.

6.4 GEIST IM GETRIEBE?

Einerseits gab es viel zu tun, um die Gesellschaft am Laufen und bei Laune zu halten. Mohl kann sich seitenlang Staatsaufgaben ausdenken und ist dann seiner Sache immer noch nicht sicher – speziell die »Massenarmut« (Proletariat) bereitet ihm unablässige Kopfschmerzen. Andererseits war natürlich auch daran etwas Wahres: Eine Regierung, deren Ehrgeiz alleine im fehlenden Geld seine Grenzen findet, verzettelt sich zwangsläufig, weil sie es an allen Ecken und Enden »richten« will. Schließlich, so wird Carl Schmitt diese Situation später charakterisieren, ist der Staat »total aus Schwäche und Widerstandslosigkeit, aus der Unfähigkeit heraus, dem Ansturm der Parteien und organisierten Interessen standzuhalten«. Ein derart belagerter Staat »muss jedem nachgeben, jeden zufriedenstellen, jeden subventionieren und den widersprechendsten Interessen gleichzeitig zu Gefallen sein« (Schmitt 1958, 63).

Wirklich »jeder« konnte den Staat für sich einspannen? Tatsächlich war es nur einer exklusiven Clique hoch organisierter Interessenverbände (Centralverband Deutscher Industrieller, Bund der Landwirte o.Ä.) vergönnt, dafür sorgen zu können, dass selbst einander widersprechende Anliegen bedient wurden. Ihnen stand der Regierungsapparat tatsächlich ziemlich wehrlos gegenüber: »Die Behauptung, dass vornehmlich der deutsche Obrigkeitsstaat den Egoismus der Verbände steuern und hoch über ihnen das Allgemeinwohl verwirklichen konnte, enthüllt sich bei näherem Hinsehen als das genaue Gegenteil der Wahrheit. Gerade im autoritären Kaiserstaat wucherten die Verbände in die Hohlräume des Verfassungsgefüges hinein.« Da die »Willensbildung durch den Reichstag und die Parteien – und damit auch eine gewisse Mediatisierung der Interessenorganisation – wegen der deutschen Verfassungsstruktur nicht zustande kommen konnte, setzte sich in Zusammenarbeit mit Bürokratie und Staatsleitung der Interessendruck umso gradliniger durch.« (Wehler 1994, 94) Das, was (Gladstone zufolge) dem englischen Parlament passiert ist, hat die deutsche Bürokratie getroffen – beide sind von Interessen kolonialisiert worden, mal mehr, mal weniger.

Alles in allem: Ob strikt abstinent oder hart arbeitend, der Staat kann seine Räson nicht durchsetzen, ja er findet gar keine – immer vorausgesetzt, Regieren will mehr sein als Lavieren (eine Selbstbescheidung späterer Tage; Luhmann 2008). Bemühungen, diesem Schlamassel beizukommen, hat es allerdings gegeben: Die Leere (des Rechts) sollte

gefüllt, die Fülle (der Verwaltung) gebändigt werden. Zu denen, deren Gedanken erinnerungswert sind, gehört Carl von Gerber (Oertzen 1974), ein ›reiner‹ Jurist des 19. Jahrhunderts und von seinesgleichen als »unser aller Meister« (Georg Jellinek) gefeiert. Gerber bemüht das altehrwürdige Bild des krankheitsanfälligen, daher sorgebedürftigen »Gesellschaftskörpers« (Lüdemann 2004), welches zwar in der Juristerei selbst keinen Platz habe, als deren ideelles Fundament aber unentbehrlich sei: »Unter den begrifflichen Mitteln, deren sich die philosophische Staatsbetrachtung zur Klarstellung des innersten Wesens des modernen Staates bediente, spielt keines eine so hervorragende Rolle, als die in dem Worte ›Organismus‹ liegende Gedankenformel.« Ausdrücken kann man mit ihrer Hilfe, »dass der Staat eine Gemeinschaft von selbständiger innerer Entwicklungskraft, dass er als Ganzes in eigenem ursprünglichen Gedanken gegründet ist und sich, in steter Fortbildung begriffen, seiner Bestimmung gemäß in sich und seinen Teilen vollendet; dass die einzelnen Teile die in wechselseitiger Lebenswirkung arbeitenden Glieder sind, die freilich nicht, wie im Naturorganismus, selbstlos, sondern selbstbewusst und im eigenen Mittelpunkt begründet erscheinen; dass die Bewegung des Staats, d. h. die fortschreitende Entfaltung seiner Idee auf der eigenen und auf der zusammenwirkenden Lebenskraft seiner Teile beruht und nicht, wie der Lauf eines mechanischen Räderwerks, auf einem Anstoßen von außen.« (Gerber 1998, 218 ff.)

Das Bild vom Staat als einem Organismus dürfe aber nicht überstrapaziert werden. Es rufe uns, meint Gerber, zwar in Erinnerung, dass Staaten mehr sind als eine zufällige Ansammlung x-beliebiger Personen, doch sei es »keinesfalls geeignet, für eine rechtliche Charakteristik zu gelten. Die juristische Konstruktion des Staates und seiner Teile hat es, wie jede juristische Konstruktion, mit der Nachweisung und Abgrenzung von Willensverhältnissen zu tun.« (Gerber 1998, 220 f.) Wo Willen sind, ist auch das Recht – oder in Gerbers souveräner Verdrehung: Weil es Recht gibt, müssen Willen her. Dann wird aus dem Staat eine juristische Person, die den Bürgern als Staatsgewalt gegenübertritt: »Der Staat als Persönlichkeit hat eine eigentümliche Willensmacht, die Staatsgewalt. Sie ist das Recht zu herrschen, d. h. das Recht, zur Ausführung der im Staatszwecke liegenden Aufgaben einen das ganze Volk verbindenden Willen zu äußern. Dieser Willensinhalt unterscheidet die juristische Persönlichkeit des Staates spezifisch von den juristischen Personen des Privatrechts.« Gleichwohl treffen sich Personen, weshalb »die dem Staat Unter-

worfenen« diesem »zugleich als Berechtigte« gegenüberreten (Gerber 1998, 226, 229).

Zugleich Vertragspartner und Herrschaftsunterworfenen, mit eigenem Willen ausgestattet, der aber nicht so frei ist, den Vertrag zu kündigen, und Träger von »unverletzlichen und unveräußerlichen« (Grundgesetz) Rechten, die ihnen vom Staat gewährt worden sind, also keine Gegenmacht legitimieren können (Gerber 1998, 33) – ein höchst schwieriger Balanceakt, der aus dem filigranen Konstrukt einen festen Körper machen soll. Gelingen kann das Kunststück nur, wenn alle Bürger es tagein, tagaus willentlich, wiewohl nicht unbedingt wissentlich vollbringen: Ernest Renan »plébiscite de tous les jours« (Renan 1882). Außer- resp. vorrechtlich gesehen erscheint das Volk in »seinen Beziehungen zum Staate als eine geistige Einheit«, bei der »das einzelne Glied nicht isoliert, sondern nur noch als mitwirkender Kraftteil eines großen, Vergangenheit und Gegenwart einschließenden sittlichen Gesamtindividuum« auftritt, in diesem Falle des »deutschen Volksgeists« (Gerber 1998, 45, 9).

Der Volksgeist – die Rettung? Im konkreten Fall eher eine weitere Kalamität. Denn speziell den deutschen hält Gerber, wo Staatsaufgaben anstehen, für besonders erfinderisch, zumal es davon, wie er selbst auch glaubt, im Prinzip »unendlich mannigfache« davon gibt. Ihn zu befragen, ist deshalb keine gute Idee, wenn es darum geht, dem Regierungsgeschäft Substanz einzuflößen. Da auch keine Alternative am Horizont auftaucht, heißt es schlussendlich »zurück auf Null«, sprich: Statt um den Staat kümmert sich Gerber wieder ums Staatsrecht – »Reinheit und Selbständigkeit« gelte es zu sichern (Gerber 1998, 240). Wie gehabt.

Ein neuer Akzent wird erst viel später gesetzt – mit dem Motto: Der *Führer* füllt die Leere. Er setzt »substanthaftes Recht«, seines und damit das des »konkreten« Volkes, dessen Führung ihm vom Schicksal anvertraut worden ist, gegen jene »leere Gesetzlichkeit«, wie sie in »justizförmig prozedierenden« Staaten samt ihren »geistig hilflosen Bürokratien« zwangsläufig vorherrscht. Damit sei dann, proklamiert Carl Schmitt, die Sache ein für alle Mal erledigt (Schmitt 1934a, b). So kommt der Wahnsinn zu seiner Weihe, doch die erhoffte Wirkung blieb aus. Führung ist kein Regierungsstil für komplexe Lagen – an ihrer Funktion, Person und Gesetz, Verwaltung und Bewegung, Bürokratie und Partei zu verschmelzen, sollte sie kläglich scheitern. Am Ende hat *Behemoth* sein Haupt erhoben, das Ungeheuer der *unberrschten* Fülle (Neumann 1988).

6.5 KÖNIG DER LEUTE

Wo steht die Herrscherfigur im Kräftespiel? Michel Foucault hat einmal bemerkt, dem König müsse man den Kopf erst noch abschlagen, weil er in unseren Köpfen weiterlebe. Soviel Resistenz kommt nicht von ungefähr, an dieser ›Ewigkeit‹ ist über Jahrhunderte hinweg hart gearbeitet worden: mit glänzenden Festen und ›himmlischen‹ Feiern, imposanten Schlössern und prächtigen Statuen, die einprägsamen Fürstenporträts auf dem Taschengeld nicht zu vergessen (Marin 2005). Doch ohne *Funktion* hätten sich Souveräne so lange kaum halten können.

Deren Inhalt hat mit den Jahrhunderten gewechselt. Den Anfang macht die Erkenntnis von Juristen, dass jedes personalisierte Regime an der Spitze einer Person bedarf, die perfekt und permanent regiert. Zangsläufig würden sonst ihre Taten in Kontroversen münden und ihr Tod Konfusion auslösen – irgendwer muss das letzte Wort haben, und dafür musste immer gesorgt sein. Natürliche Menschen schieden aus, deswegen erfanden Juristen den künstlichen: »Für diesen Zweck verleiht das Recht ihm« – dem Herrscher – »einen politischen Körper, unsterblich und unsichtbar« und unfehlbar (Coke 1600). Die Doktrin des gedoppelten Königs (Kantorowicz 1990) stand zu jener Zeit schon in voller Blüte, Edmund Plowden, auch er Jurist, hatte sie ein Vierteljahrhundert vorher kodifiziert. Des Königs »natürlicher Körper«, heißt es da, »ist für sich betrachtet ein sterblicher Körper, der allen Anfechtungen ausgesetzt ist, die sich aus der Natur oder aus Unfällen ergeben, dem Schwachsinn der frühen Kindheit oder des Alters und ähnlichen Defekten, die in den natürlichen Körpern anderer Menschen vorkommen. Dagegen ist der politische Körper ein Körper, den man nicht sehen und nicht anfassen kann. Er besteht aus Politik und Regierung, er ist für die Lenkung des Volkes und das öffentliche Wohl da. Aus diesem Grund kann nichts, was der König in seiner politischen Leiblichkeit tut, durch einen Defekt seines natürlichen Leibs ungültig gemacht oder verhindert werden.« (Zit. in: Kantorowicz 1990, 31)

»The King never dies« – dieses Wunder verhilft der »Krone« juristisch zum ewigen Leben und verhindert ein brisantes Interregnum. »The King can do no wrong« – dadurch wird ausgeschlossen, dass nichtsnutzige Herrscher, gewöhnlichen Schurken gleich, vors Gericht gezerrt werden – was ihrer funktionsnotwendigen Distinktion Abbruch täte. Das galt auch noch 150 Jahre später, als William Blackstone sich daran macht, dieses so notwendige wie merkwürdige Konstrukt zu erläutern: »In jeder Monar-

chie«, kommentiert er, muss der Herrscher seine Untertanen auch dadurch distanzieren, »dass er bestimmte Eigenschaften aufweist, die sich von denen jedes anderen Individuums unterscheiden und diesen überlegen sind« (Blackstone 1873, 57). Doch ist die Königswürde inzwischen kein Blankoscheck (mehr): Ihr Inhaber kann zwar immer noch schalten und walten, wie er will, doch lässt das ›System‹ jetzt herrschaftspflegerische Korrekturen zu. »The king can do no wrong« sollte nicht so weit gehen, dass Prozessgegner Seiner Majestät von vornherein auf verlorenem Fuß standen: Hat jemand privatrechtlich begründete Ansprüche gegen den König, kann er ein Appellationsgericht anrufen, das »den Herrscher gegebenenfalls nicht *zwingt*, einen Vertrag einzuhalten, sondern ihn von der Richtigkeit dieser Handlung *überzeugt*« (Blackstone 1862, 57). Soll heißen: Der Souverän lässt sich von Fachleuten eines Besseren belehren, routinemäßig (Cokes Traum). Wobei das Eingeständnis dadurch erleichtert wird, dass seine Fehler gar nicht ihm, sondern schlechten Ratgebern (»wicked advisers«) angelastet werden – die Richter »unterstellen, dass er getäuscht wurde« (Blackstone 1862, 246).

Die Botschaft bleibt: Jeder König, selbst der tote, ist besser als keiner. Er ist, also leistet er. Hier zeichnet sich eine Verschiebung ab, an deren Ende Hegel dann feststellen kann, es gebe für Monarchen nichts anderes zu tun, als mit seiner Unterschrift zu beglaubigen, dass der Staat wolle, was die Bürokratie will: Sie setzen halt den Punkt aufs I (Hegel 1986, 451). Da es nun mal einer machen muss (bis heute), gibt es keinen Grund, den König zu köpfen. Weil man diese Leistung aber viel billiger haben könnte, liegt es nahe, danach zu fragen, warum manche Länder – allen voran und ausgerechnet die Händler-Nation (Werner Sombart) England – sich ihre Königshäuser bis heute leisten.

Die Monarchie, bemerkt Walter Bagehot, »ist ein starkes, weil verständliches Regierungssystem«, eines, »das von den meisten Menschen verstanden wird, obwohl sie auf der ganzen Welt sonst kein anderes verstehen. Oft heißt es, sie würden von ihren Vorstellungen regiert, doch eigentlich lenkt deren Schwäche ihr Verhalten.« (Bagehot 1963, 31) Verständlichkeit hilft aber nur weiter, wenn sie mit *Vertrauen* gepaart ist – weswegen Könige, sobald sie nicht mehr Gott gleichen, den Leuten ähnlich werden müssen. Manche Hoheiten waren sich dieser Sachlage sehr wohl bewußt. So ermahnt Prinz Edward seine Mutter, Königin Victoria, mehr Volksnähe zu zeigen: »Kämeest Du hin und wieder, etwa zum Lunch, von Windsor nach London, um Dich danach eine Stunde durch den Park

kutschieren zu lassen (wenn es dort nicht so laut ist), würdest Du den Menschen eine riesige Freude machen.« Bevor der Eindruck entstehen kann, gekrönte Häupter seien hauptsächlich ein harmloses Volksvergnügen, folgt die unverblünte Erinnerung an den politischen Mehrwert des königlichen Schauspiels: »Wir leben in unruhigen Zeiten. Und je mehr die Leute von ihrem Oberhaupt sehen, desto besser ist es für Volk und Land.« Umgekehrt ermahnt die Queen ihren ältesten Sohn und Thronfolger, seinen Lebenswandel am gesunden Volksempfinden auszurichten: »Dass das taktlose Verhältnis des Prinzen von Wales mit einer jungen, verheirateten Frau an die Öffentlichkeit gelangt ist, beschädigt zwangsläufig seinen Ruf bei der Mittel- und Unterklasse – etwas höchst Beklagenswertes in Zeiten, da mehr als alles andere die frivole, egoistische Vergnügungssucht der Oberschicht den Geist der Demokratie befördert.« (Zit. in: Dollinger 1985, 357)

Das sind Momentaufnahmen eines ›leutseligen‹ Regierungsstils, der sich zeitgleich auch anderswo herausgebildet hat: des sog. »Bürgerkönigtums«. Das Original sozusagen, Louis Philippe I, Frankreichs König von 1830 bis 1848 und als *Roi Citoyen* in die Geschichte eingegangen, unterscheidet sich allerdings von späteren Ausgaben dadurch, dass er die Bürgerlichkeit seiner republikanischen Inthronisation verdankt hat, also von Volkes Gnaden zum Monarchen aufgestiegen ist. Die englische Version funktioniert völlig anders. Victoria ist ganz ›feudal‹ auf den Thron gekommen, ihren Lebensstil allerdings wählt sie (auch) mit dem Blick aufs ›gemeine‹ Publikum aus, so dass man eher von einer *Reine Bourgeoise* sprechen müsste. Dafür wird der natürliche resp. private Körper, dessen ›Menscheln‹ traditionell überdeckt werden sollte, zielbewusst öffentlich inszeniert. Hoheiten reklamieren seither nicht göttliche Gnade, sondern demonstrieren menschliche Güte, paradieren als freundliche Herren bzw. fürsorgliche Mütter von nebenan, mischen sich unters Volk, gehen spazieren oder anderen Vergnügungen kleiner Leute nach. So sehen die Menschen, dass dort oben eine(r) von ihnen thront und daher Vertrauen verdient. Es ist »die Legitimation der Herrschaft durch schlichte Rechtsschaffenheit« – »every one points to my simplicity«, rühmt sich Victoria (Dollinger 1985, 357), wohl wissend, worauf es ankommt: Wer das Volk davon abbringen will, sich selbst als König einzusetzen, muss wenigstens dafür sorgen, dass der König ihm gleicht.

