

obachter loben und übertreiben: Wieder einmal habe sich gezeigt, erfahren wir, dass selbst beste Intentionen nur dort das bessere Ende für sich haben, wo ein »starker, entschlossener und cleverer« Mann sie vorantreibt (Marcus/Burner 1971: 182).

Mit starker Männlichkeit allein war indes nichts zu bewegen. Gerade beim schwierigen Geschäft der Bahnregulierung musste einer wissen, wovon er redet: Eisenbahnlinien und -gesellschaften, Spurbreiten und Streckenlängen, Frachtraten und Rabattpolitik, Versorgungsdichte und Verkehrsanschlüsse (Kanal, Straße) – all das, aber auch manches mehr lag auf dem Verhandlungstisch. Hier den Durchblick zu behalten, war nur denen vergönnt, die Expertise mobilisieren konnten. Sie fand sich in der »Interstate Commerce Commission«, deren Dornröschenschlaf jetzt endlich zu Ende sein sollte.

Ihr Beispiel belege, heißt es, dass »the old model of governmental operations« einer »Reintegration des amerikanischen Staates in die moderne Industriegesellschaft« gewichen sei (Skowronek 1982: 248). Mit Adams-Augen betrachtet, würde das Fazit anders lauten: Erneut ist *am Staat vorbei* ein »Kompetenzcluster« entstanden.

9.2 No sense of the state

Rund 100 Jahre vor Roosevelt hat Preußen seine Verwaltung neu geordnet. Der Unterschied sticht ins Auge und macht noch einmal deutlich, worin sich beide Regime grundsätzlich unterscheiden: Einmal geht es hauptsächlich um *organisatorische* Stringenz, das andere Mal steht die *persönliche* Qualität im Vordergrund.

Preußens König verkündet 1808, er habe beschlossen, »den obersten Verwaltungsbehörden für das Innere⁴ und die Finanzen eine verbesserte, dem Fortschritt des Zeitgeists, der durch äußere Verhältnisse veränderten Lage des Staates und den jetzigen Bedürfnissen desselben, angemessene Geschäftseinrichtung zu geben«. Diese Reform bezwecke,

4 Bei v. Justi noch als »Policey« geführt.

»der Geschäftsverwaltung die größtmögliche Einheit, Kraft und Regsamkeit zu geben, sie in einen obersten Punkt zusammenzufassen, und die Geisteskräfte der Nation und des Einzelnen auf die zweckmäßigste und einfachste Art für solche in Anspruch zu nehmen. Die Regierungsverwaltung geht zu dem Ende künftig von einem, dem Oberhaupt des Staates unmittelbar untergeordneten obersten Standpunkt aus. Es wird von demselben nicht alleine das Ganze übersehen; sondern auch zugleich unmittelbar auf die Administration gewirkt.«⁵

Man wird dem Regenten nachsehen, dass er glaubt zu regieren. Hegel wusste es besser: Der Apparat wird ihn eher früher als später degradieren. So oder so – es weht jedenfalls ein ganz anderer Geist als im amerikanischen Gehäuse, das mehr Leben zulässt und weniger Ordnung kennt.

Dass dieses Staatsideal jenseits des Atlantiks keinen Fuß fassen konnte, ja dass es Amerika nicht einmal zu einem *sense of the state* (H.G. Wells) bringen würde: dafür hat man die Sequenz von Demokratisierung und Bürokratisierung verantwortlich gemacht (Fukuyama 2015: Pos. 888ff.). Staaten wie Preußen, deren Verwaltungsaufbau eingesetzt hatte, bevor sie daran gegangen sind, sich zu demokratisieren, hätten es vermocht, weitgehend stabile und vergleichsweise autonome Regierungsapparate zu etablieren.⁶ Andere dagegen, darunter fällt auch Amerika, sind zunächst ins demokratische Fahrwasser geraten und erst viel später auf das Problem gestoßen, dass Gesellschaften auch verwaltet werden müssen.

Zweifellos hat es eine Scherenentwicklung der staatlichen Idealwelten gegeben. Das beste Beispiel: Während Andrew Jackson zu der Ansicht gekommen ist, den Staatsapparat demokratisieren zu können, weil jeder dahergelaufene Amerikaner imstande sei, dessen Geschäfte zu verwalten, hat im gleichen Augenblick Hegel die Gedanken seiner Zeit dahingehend zusammengefasst, dass das Verwalten Sache einer

5 <https://www.lwl.org/westfaelische-geschichte/que/normal/que818.pdf>

6 Genauer zum preußischen Fall findet sich in Koselleck (1987: 163ff.)

besonderen Klasse, des »Beamtenstands«, sei, deren überlegene Kompetenz sie zur Lenkung des gesellschaftlichen Entwicklungsprozesses befähige (Hegel 1986a: 357).

Trotzdem ist das Naheliegende – dass sich die Schere immer weiter öffnen würde – nicht passiert. Der Grund: (amerikanische) Probleme und (preußische) Lösungen haben den »Atlantik gekreuzt«.⁷

Im Falle Amerikas hat dieser Prozess um 1840 herum bei der Frage nach dem richtigen Schulsystem eingesetzt. Hinz und Kunz waren auch andernorts Problemfälle geworden, nicht nur dann, wenn sie Beamte werden sollten. Speziell Preußen und Frankreich wurden als Vorbild gehandelt, amerikanische Experten deshalb dorthin geschickt. Ihre rundherum positiven Erkenntnisse sind freilich auf Widerstände gestoßen – was vor Ort bewundert worden ist, erschien von ferne bedrohlich:

»Amerikanische Besucher haben von der Wärme und dem Enthusiasmus geschwärmt, die in den Klassenzimmern zu spüren waren. Derweil haben Kritiker zuhause vor einer Borussifizierung des amerikanischen Schulsystems gewarnt.« (Kaestle 1983: 73)⁸

Mit dem Patt konnte man vorderhand aber leben, weil weder die Entscheidung drängend noch ihre Einheitlichkeit zwingend erschien.

Unter solchen Auspizien war auch nicht zu erwarten, dass es mit dem Staatsdienst aufwärts gehen würde. Der alte Zustand hielt weiter an: Stellensuchende sind alle paar Jahre massenhaft zum Regierungssitz gezogen, fest gewillt, sich am Staatshaushalt zu bereichern, Tauglichkeit hin oder her. Dass dabei massenweise »misfits« – Leute mit »ebenso unterschiedlichen wie nutzlosen Qualifikationen« – in die Dienstzimmer gespült wurden, konnte niemanden verwundern. Während der »preußische Stil« konsequent auf Juristen gesetzt hat,⁹ ist sein amerikanisches Pendant ganz und gar nicht wählerisch gewesen: 1867

7 Vgl. dazu auch Rogers (2000).

8 Übrigens hat sich das Preußen-Ressentiment bis heute gehalten – noch immer wird vor einer »Fortsetzung der absolutistischen Macht mit administrativen Mitteln« gewarnt (Hamburger 2017: 51).

9 Selbst in untergeordneten Positionen (Sekretäre, Registratoren) konnte man häufig Rechtswissenschaftler am Werk sehen, die noch keine angemessene

etwa befanden sich unter den Beamten des Schatzamtes 7 Rechnungsprüfer, 13 Bankangestellte, 18 Buchhalter, 27 Büroangestellte, 1 Detektiv, 2 Drogisten, 1 Herausgeber, 5 Farmer, 1 Taxifahrer, 1 Hausmeister, 1 Hoteldiener, 16 Arbeiter, 1 Rechtsanwalt, 1 Maschinist, 1 Fabrikant, 18 Mechaniker, 14 Händler, 2 Boten, 1 Geistlicher, 1 Page, 1 Gepäckträger, 1 Postbote, 2 Verkäufer, 1 Bildhauer, 12 Studenten, 1 Landvermesser, 24 Lehrer, 2 Telegraphisten, 1 Kassenverwalter, 1 Kellner, 1 Wäscherin, 1 Nachtwächter und 112 Gelegenheitsarbeiter (vgl. Hoogenboom 1959: 301).

Kurzum, am Gesamtbild hatte sich seit Jackson nichts geändert: Amerika war, vermeldet ein zynischer Beobachter, »fast schon in zwei Klassen aufgeteilt« – die »eine ist nach Kalifornien geströmt, um dort nach Gold zu schürfen, die andere war auf dem Weg nach Washington, weil dort Ämter vergeben worden sind.«¹⁰ Warum diesem Wissen keine Wende gefolgt ist, liegt auf der Hand: Noch Ende des 19. Jahrhunderts konnte jedes Kongressmitglied alleine im Postdienst rund 200 Stellen mit nützlichen Gefolgsleuten besetzen (Skowronek 1982: 72).

In einem Satz: Das Problem (Dilettantismus) wurde durchaus erkannt, doch mit der Lösung (Qualifikation) konnte man sich nicht anfreunden. Drogisten oder Bildhauer waren lausige Beamte, aber nützliche Wahlhelfer und gefragte Parteispender. So kam es, wie es kommen musste: Verstreute Einzelkämpfer mussten die Fackel der Bürokratiereform weitertragen.

Deren mit Abstand wichtigster war Thomas Allen Jenckes, seines Zeichens Kongressabgeordneter für Rhode Island (Hoogenboom 1961). Er hat 1868 einen Gesetzesentwurf vorgelegt und dessen Zweck so beschrieben: »to regulate the civil service of the United States and promote the efficiency thereof« (Jenckes 1868a). Die Ideen dafür waren das Ergebnis einer umfassenden Materialsichtung. Weltweit gesucht wurden Vorbilder, gefallen haben schließlich vier: China (ein Muster

Stelle gefunden hatten und (ohne Bezahlung) ihre Wartezeit überbrückt haben (Bleek 1972, Wunder 1981).

10 Ein Zitat von William Henry Seward, dem Außenminister Lincolns und Andrew Jacksons; s. Fish 1905: 121.

auch für englische Reformer), England, Frankreich und Preußen. Nach umfangreichem Dokumentenstudium stand fest: »Gewonnen« hatte die preußische Administration, deren »world-renowned efficiency and purity« (Jenckes 1868b: 136) den Amerikanern fortan als Vorbild hätte dienen sollen. Daraus entsprang in erster Linie das Postulat, personalpolitisch dürfe künftig nichts anderes mehr zählen als Funktionalität. Es gebe, so Jenckes, eine unabweisbare Pflicht,

»ausschließlich die fähigsten und am besten ausgebildeten Kandidaten zu beschäftigen; d.h. solche, die eine Prüfung erfolgreich absolviert und sich in einem Wettbewerb durchgesetzt haben. Diese Beamten werden dann zwangsläufig die Elite der Nation bilden.« (Jenckes 1868b: 164)

Jenckes' Bemühungen sind am Status quo abgeprallt. Immerhin haben sie den Pfad vorgegeben, auf dem die politische Debatte später voranschreiten würde: Verwaltungsreform ist Personalreform. Unter dem Eindruck der manifesten Dringlichkeit dieses Aspekts hat man eine andere Sache wieder einmal völlig verdrängt: die organisatorische Dimension des Modernisierungsprojekts. Dass Verwaltungshelden – »the elite of the nation« – den Gang der Dinge bestimmen dürfen, sollte vollkommen ausreichen, um das amerikanische Staatswesen auf Vordermann zu bringen.

Dass sich, Jahre später, tatsächlich etwas bewegt hat, geht gleichfalls auf individuelles »Betreiben« zurück. 1881 erschoss ein gewisser Charles Guiteau den Präsidenten (James A. Garfield). An vielen Berufen gescheitert und im Wissen, dass Unfähigkeit kein Ausschlusskriterium sein würde, beschloss er Knall auf Fall, Staatsdiener zu werden. Gleich eine Konsul-Stelle sollte es sein – und nur Wien oder Paris kamen als Amtssitz für ihn infrage. Weil daraus erwartungsgemäß nichts geworden ist, hat er zur Waffe gegriffen und dem Kongress den Anlass geliefert, endlich die überfällige Personalreform in Angriff zu nehmen. So entstand der *Pendleton Act* von 1883, dessen Zweck darin bestand, wenigstens das Rekrutierungsverfahren zu professionalisieren (Hoogenboom 1959).

Das Gesetz hat den öffentlichen Dienst in zwei Sektoren aufgespalten: Im einen konnte alles beim Alten, dem »spoils system«, bleiben, d.h. Parteigranden durften diese Posten weiterhin nach Gusto vergeben; die Reststellen hingegen sollten ausgeschrieben und kompetitiv besetzt werden: Aspiranten mussten sich einer Eingangsprüfung unterziehen, deren Resultat den Ausschlag dafür geben sollten, wer eingestellt würde (»merit system«). Da Pfründe ungern aufgegeben werden, hat der Qualifizierungsfeldzug nur bescheidene Fortschritte gemacht. Im Ausgangsjahr, also 1883, gelang es gerade einmal, jede zehnte Stelle »freizuschaukeln«. 1900 waren es zwar schon 44 Prozent, doch im Gegenzug ist das Leistungsprinzip lädiert worden: Ausscheidende Präsidenten sind, weil sie ihre »diensttuenden« Parteigänger in der Bürokratie verankern wollten, auf den Schachzug verfallen, Beute- in Dauerstellen umzuwandeln. Ein Sinn für Macht, aber »no sense of the state«.

Die Situation hat nach einem – dem gerade vorhandenen, anderweitig bewährten und fast erwartbaren – Führer verlangt:

»Commissioner Roosevelt was influential, and possibly essential, in insuring the survival of the Commission and furthering the merit civil service.« (White 2000: 696)