

HORST HANDKE

A bürokrácia kialakulása Németországban 1914 előtt

1. A bürokrácia fogalmáról

A következőkben az 1914 előtti németországi bürokrácia fejlődési tendenciájáról lesz szó. Mivel a bürokrácia fogalmát az irodalom nagyon sokféleképpen használja, bevezetésül röviden vázolni kell, hogy itt mit értünk alatta. Nem szándékozom általános érvényű meghatározást nyújtani, hanem a bürokrácia lényegét, körülhatárolását és belső felépítését érintő öt kérdéscsoport felvetésével szeretnék hozzájárulni a bürokrácia társadalmi meghatározásához.

1. A bürokráciával ez a tanulmány mindenekelőtt mint társadalmi réteggel vagy csoporttal foglalkozik. A bürokrácia fogalom használható az e csoport által gyakorolt hatalom, uralmi forma, vagy az ehhez szükséges politikai intézmények leírására is, ezt a főleg politikai fogalmat azonban – bár szorosan összefügg a bürokrácia mint társadalmi réteg fogalmával – különválasztva kell vizsgálni.¹

2. A bürokrácia mint társadalmi réteg vagy csoport lényegében a közszolgálatban álló hivatalnokokat foglalja magába.² Azaz a bürokrácia mint társadalmi réteg fogalmának kiterjesztése a gazdaságra, mi több, a bürokrácia levezetése a tulajdon és az adminisztráció szétválásának főleg a gazdaságban végbemenő folyamatából, ahogy azt Max Weber és követői teszik,³ felszíni ismertetőjelekből indul ki: a közigazgatási feladatok növekedésének és a nagy gazdasági szervezetekben található közbülső összekötő láncszemek számszerű növekedésének tényéből. Ez a felfogás elhomályosítja a bürokrácia társadalmi lényegét, közjogi államhatalmi szerepét és funkcióját a munka társadalmi szervezetében. A gazdasági irányítást csak annyiban vonjuk be a fogalomba, amennyiben az állam gazdasági feladatokat vesz át és közvetlenül vállal részt gazdasági vállalkozásokban. Azt az álláspontot osztjuk, amely szerint a bürokráciának közjogi feladatai vannak, össz-társadalmi feladatokat kell teljesítenie, s csak másodsorban – így például meghatározott gazdasági vállalkozásoknál – profiorientált.

3. A bürokrácia mint társadalmi csoport általában a termelőerők fejlődéséhez, a társadalmi munkamegosztáshoz és munkaszervezéshez kötődik. Azaz a társadalmi fejlődés egy bizonyos fokán jön létre és e társadalom átalakulásával együtt változik. A bürokrácia konkrét történeti értelemben nemcsak a modern kapitalista állam „magja”,⁴ hanem ezen állam működésének szükségszerű előfeltétele. A kezdet kezdete már az abszolutizmus korában megtalálható (17–18. század), melyet az újabb kutatások gyakran a modern világ születési idejének, az óriási rombolás és ragyogó alkotás korának, a modern tudomány, a modern filozófia és a modern állam alakulása korának tekintenek. Ez a fejlődés központosított állami szervezetek létrejöttével járt együtt, melyekben egyúttal új hatalomérzet, új hatalmi szándék mutatkozott. Különösen a 19. és 20. században vezetett a közigazgatás működési és feladatkörének bővülése a hivatalnokok számának és a hivatali szervezet belső tagoltságának növekedéséhez.

¹*Otto Stammer*: Bürokratie. In: Wörterbuch der Soziologie Band. 1. Hrsg.: Wilhelm Bernsdorf. Frankfurt a.M. 1975. 135.

²*Albert Lotz*: Geschichte des deutschen Beamtentum. Berlin 1914. 2. s. köv. – *L. még Waltraud Heindl*: Beamtentum, Elitenbildung und Wissenschaftspolitik im Vormärz. In: Vormärz: Wendepunkt und Herausforderung. Beiträge zur Literaturwissenschaft und Kulturpolitik in Österreich. Wien/Salzburg 1983. 61. 2. jegyz.

³*Max Weber*: Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen 1925. 128.; *Hermann Bente*: Organisierte Unwirtschaftlichkeit. Die ökonomische Gestalt verbeamteter Wirtschaft und ihre Wandlung im Zeitalter des gesamtwirtschaftlichen Kapitalismus. Jena 1929. 150., 152.

⁴*Carl Joachim Friedrich*: Der Verfassungsstaat der Neuzeit. Berlin/Göttingen/Heidelberg 1953. 40. *Carl Joachim Friedrich–Charles Blitzer*: The Age of Power. Ithaca, N.Y. 1957. 1.

4. A bürokrácia nem értékmentes társadalmi jelenség, hanem egy osztály jellegű hatalmi rendszerhez kötődik. Egyes szerzők, mint Otto Hintze, a „hivatalnok-rendről” mint „az uralkodó hatalmak függvényéről” beszélnek.⁵ A bürokrácia jellemvonásai közül igen gyakran csak a negatívumokat emelik ki, például: megvesztegethetőség, lustaság, törtetés, alázatosság felfelé, zsarnokság lefelé, szűklátókörűség. Lehet, hogy ezek a jellemvonások a bürokráciánál mint társadalmi rétegnél különösen képpen ki vannak fejlődve, lehet, hogy társadalmi arculatához tartoznak. Adódhatnak a munka társadalmi szervezetében elfoglalt különleges helyéből, messzememenően sematizált, s a tulajdonképpeni termelő folyamattól elidegenített tevékenységéből. De semmiképpen sem tekinthetők a bürokrácia egyes képviselőire vonatkozó értékítéletnek.

A bürokrácia tárgyilagos megítéléséhez szükséges a társadalmi látószög, azaz figyelembe kell venni, milyen társadalmi rétegek emelnek ki bizonyos jellemvonásokat, milyen tulajdonságokat követelnek meg, hogyan értékelik azokat.⁶ Az itt megnevezett negatív vonásokkal gyakran úgynevezett pozitívakat állítanak szembe,⁷ például: kötelességtudás, ügybuzgalom, hűség az államhoz. Az ilyen tulajdonságok ambivalenciája kézenfekvő, mivel főleg az uralkodó osztály érdekeit szolgálják, s az megkívánja, illetve társadalmi normává emeli azokat. Más társadalmi osztályok számára ezek a tulajdonságok visszájukra fordulnak: az államtól való függést, a törvénynek az uralkodó osztály felfogása szerinti alkalmazását, az egyén semmibevételét jelentik.

A hivatalnokréteg negatív jellemvonásait, az objektív helyzetből eredő sajátságos társadalmi tudatformákat is nevezhetjük bürokratizmusnak. Ebben az értelemben a bürokratizmus elkülönül a hivatalnoki kartól mint társadalmi rétegtől. S fény derülhet arra, hogy a bürokrácia mennyiben objektív, történelmileg szükségszerű társadalmi jelenség és mennyiben kapcsolódik hozzá, társadalmilag befolyásolható erkölcsi viselkedésmódok.

Nem kívánok itt azzal foglalkozni, hogy a bürokrácia növelésére és önállóulására irányuló törekvéseket is külön meg kell-e nevezni. Egyes szerzők ugyanis a bürokratizálódás fogalmát használják, ha a társadalmi együttélésnek a bürokrácia által okozott beszűküléséről, a bürokráciának autonómiára és hatalmi helyzetre való törekvéséről beszélnek.⁸ Úgy találjuk, hogy ezt a tendenciát, amennyiben a sajátos bürokratikus viselkedésmódból ered, a „bürokratizmus” fogalma is fedi. A mi értelmezésünk szerint a bürokratizálódás a bürokrácia kiszélesedése lenne, ahogy az mindenekelőtt a kapitalista ipari állam azon szükségszerűségéből adódik, hogy a termelés növekvő anarchiájával központi állami szervezeti formákat állítson szembe.

5. A „modern” bürokrácia megjelenése a legszorosabban összefügg a hivatásos hivatalnoki kar, egy komplex sokszorososan tagolt társadalmi képződmény kialakulásával a 18. és 19. században. A hierarchikus (vertikális) rangsornak megfelelően különbséget tehetünk egyik oldalon a magas rangú hivatalnokok, a másik oldalon a közepes és alsóbb rangúak között. A két csoport társadalmi összetétele is eltérő. Bizonyos ismertetőjelek (az uralmi funkciók gyakorlása, kiváltságos társadalmi helyzet, kasztszerű elkülönülés, elitista beállítottság, önálló értékorientáció, rendszerhű magatartás)⁹ minden hivatalnokra érvényesek, de a hivatalnokok hierarchiája egyes fokozatain különbözőképpen domboznak ki. Ugyanakkor a hivatalnoki kar (horizontálisan tagolva) különböző területeken működik. Ha bürokrácia alatt mindazokat a közszolgálatban álló hivatalnokokat értjük, akiknek hivatalnoki státusuk van, akkor különböző csoportok különíthetők el. Központi mának a közigazgatás és az igazságügy hivatalnokait kell tekinteni. E körül helyezkednek el a közszolgálat többi foglalkozási csoportjai (katonaság, oktatásügy, egészségügy). Az állam növekvő tevékenysége a gazdaságban (Németországban mindenekelőtt a vasút- és postaügyben) saját szektort teremt a hivatalnoki tevékenységeknek. Ebben a horizontális tagolódásban különleges szerepe van az egyháznak is. Amennyiben az államhoz hasonlóan közjogi intézmény és közhivatali hatáskörrel él, a szolgálatában állók hasonló helyet foglalnak el a társadalomban, mint az államhivatalnokok és hasonló társadalmi ismertetőjelei alakulnak ki. Az „egyházi hivatalnokok” határozottan tagolt hierarchikus rangsora és ezzel összefüggő eltérő osztályhelyzetük szintén társadalmi analógiára utal.

⁵ Otto Hintze: Soziologie und Geschichte. Gesammelte Abhandlungen zur Soziologie, Politik und Theorie der Geschichte. Göttingen 1964. 69.

⁶ Waltraud Heindl: i. m. 52. s. köv.

⁷ Otto Hintze: i. m. 77.

⁸ Otto Stammer: i. m. 135.

2. A használt forrásokról

A bürokráciának makrostruktúráiban⁹ az az össz-állami szinten való ábrázolásánál a birodalmi statisztikákra támaszkodunk (az 1882-es, 1895-ös és az 1907-es foglalkozási statisztikákra). Bár a középpontban a 19. század 80-as éveitől 1914-ig végbement fejlődés áll, az 1925-ös foglalkozási statisztikai adatait is bevontuk az értékelésbe az első világháborúval és következményeivel összefüggő változások megvilágításához.

A bürokrácia, tehát az állami szolgálatban álló hivatalnokok regisztrálása tekintetében az egyik fő nehézséget az okozza, hogy 1925-ig a hivatalnokokat és az alkalmazottakat együtt mutatták ki, a birodalmi statisztika a két kategóriát nem választotta el egymástól. Az alkalmazottakat és a hivatalnokokat először csak a 20-as években tüntették fel különálló kategóriaként.

Kétségtelenül vannak szerzők, mint Helmut Steiner, akik a hivatalnokokat az állam szolgálatában álló alkalmazottak egy részének tekintik, akik mindenekelőtt rendkívüli állampolgári lojalitással és az állam iránti különleges elkötelezettségükkel tűnnek ki, s ezért munka és társadalmi kiváltságokban részesülnek.¹¹ Ebben az értelemben az állam szolgálatában álló hivatalnokok és alkalmazottak szoros kapcsolata kap hangsúlyt, az állami szolgálatban végzett munka közössége domborodik ki. Ebben az összefüggésben azok a kutatások is érdeklődésre számíthatnak, melyek minden állami szolgálatban dolgozóra, tehát hivatalnokokra, alkalmazottakra és munkásokra is kiterjednek. Az amerikai John P. Cullity a 60-as években írt disszertációjában az állami szolgálatban lévők számának növekedéséről ezt az értelmezést alkalmazza.¹² Egy ilyen kutatás keveset mond a hivatalnoki karról, de fontos felvilágosításokat nyújt a bürokratizálódás fokáról és az államapparátus szerepéről általában. Ez a legalkalmasabb kiindulási pont a nemzetközi összehasonlításokhoz is. Ilyen módon válasz kereshető arra a kérdésre, hogy volt-e és mikor különösen erős bürokrácia Németországban, s mely országokban léteztek hasonló struktúrák. Arra az eredményre jutunk, hogy Németországban a 19. század sajátos történelmi fejlődési feltételek alapján, az államapparátusnak az ipar támogatásában és a kapitalista termelés feltételeinek kialakításában játszott szerepe alapján erős bürokrácia jött létre hasonlóan Oroszországhoz, Ausztria-Magyarországhoz és bizonyos mértékig Franciaországhoz. A bürokrácia minden nemzeti sajátosság mellett ezekben az országokban a többi országgal, pl. az USA-val vagy Nagy-Britanniával ellentétben nem csak számszerű erejével tűnt ki, hanem eltérő társadalmi helyzetével, súlyosabb feudális tradícióival, erősebb kasztjellegű elzárkózásával, nagyobb privilegizálásával is. Ezekben az országokban a bürokrácia inkább formálta a társadalmi életet és a gazdaságot, mint az USA-ban vagy Nagy-Britanniában.¹³ Különösen a németországi bürokrácia tűnik ki nagymértékű kontinuitásával és autonómiájával. A döntési folyamatokat viszonylag korán gazdasági és társadalmi kérdések befolyásolták, viszonylag korán jelentkezett az állami beavatkozás gazdasági és társadalmi téren, olyan mértékben, ahogy az más országok esetében csak a 20. században alakult ki és vált jellemzővé. Kétségtelenül ez is egyik oka annak, hogy a bürokrácia különböző nagyságú az egyes országokban. Így pl. Németországban 1909 körül a munkaerő 13%-a állami szolgálatban állt, Nagy-Britanniában 5,8%-a, az USA-ban csak 4,4%-a, tehát Németországgal összehasonlítva kevesebb, mint a fele. Az állami szolgálatban állóknak az össz-foglalkoztatottak számához viszonyított aránya az említett országokban csak 1950 körül egyenlítődik ki. Arányuk 12 és 14% között volt.¹⁴

A hivatalnokok és alkalmazottak egymástól elkülönített számbavételére irányuló kísérleteknél főleg Manfred Ditttrichre kell utalnunk, aki 1930-ban nagyon alapos empirikus vizsgálatot végzett,

⁹ A. V. Dimitriev: Politiceskaja sociologija SSA. Leningrád 1971. 42.

¹⁰ Magyarországra vonatkozóan *Mazsu János*: A hivatalnok-értelmiség társadalmi struktúrájának változása Magyarországon 1840–1910. (Kézirat)

¹¹ *Helmut Steiner*: Soziale Strukturveränderungen im modernen Kapitalismus. Zur Klassenanalyse der Angestellten in Westdeutschland. Berlin 1967. 24.

¹² *John P. Cullity*: The Growth of Governmental Employment in Germany 1882–1950. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1967. évf. 2. sz. 201–217.

¹³ Az USA-beli fejlődésre érdekes utalásokat ad *Jürgen Kocka*: Angestellte zwischen Faschismus und Bürokratie. Zur politischen Sozialgeschichte der Angestellten: USA 1890–1940 im internationalen Vergleich. Göttingen 1977. 75, 132, 174 s. köv.

¹⁴ Uo. 211. Ha Nagy-Britanniában az államosított ipart hozzászámítjuk, az eredmény 24%.

arra törekedve, hogy a hivatalnokokat és alkalmazottakat a múlt század 80-as éveikig visszamenőleg külön kategóriaként kezelje.¹⁵ Helmut Steiner társadalomszerkezeti elemzésénél részben Dittrich számadataira támaszkodik.¹⁶ A két szerző azonban nem a hivatalnokok, hanem az alkalmazottak vizsgálatát tűzte ki céljául. Így a hivatalnok-kérdés náluk csak marginális jellegű. Mái is hiányoznak az alapos empirikus vizsgálatok a németországi hivatalnokok makrostruktúrájáról. A hivatalnokok számbavételénél jelentős problémákat vet fel a magasabb, közepes és alacsony rangú hivatalnokokra történő felosztás is. 1895-től a magasabb rangú hivatalnokokat külön kategóriának tekintették ugyan, de az „önállókkal” a szabad foglalkozású „professzionális” értelmiséggel együtt tartották nyilván őket. Ez az egy statisztikai csoportba való összevonás nem véletlen, az értelmiség és a hivatalnokok szoros kapcsolatával magyarázható. A francia nyelvben az abszolutizmus idején az *intelligence de l'Etat*, az állami értelmiség fogalma az abszolút uralkodó és miniszterei megjelölésére alakult ki.¹⁷ Az intelligencia az abszolút monarchia elképzelésében még mint „isteni adomány” szerepelt, de aztán lekerült a földi dolgok közé, az állam területére.

Az „állami értelmiség” (vagy hivatalnok-értelmiség)¹⁸ fogalma szemantikailag az értelmiségi rétegnek a kormányzási feladatokkal való szoros kapcsolatára hívja fel a figyelmet.¹⁹ A társadalomtörténeti kezdetek elemzése is rámutat erre az összefüggésre. A bürokrácián belül kialakulása során mind eredetire, mind magatartására nézve visszatükröződik a feudális és polgári gondolkodásmód közötti ellentmondás. Az abszolutista, az uralkodóhoz hű bürokrácia polgári-értelmiségi bürokráciává alakult át.²⁰ Poroszországban és más német államokban hosszabb időn át, főleg 1800 és 1870 között feudális és polgári elemek egyaránt képviselve voltak a bürokráciában, közöttük összeütközésekre került sor, melyek végül is polgári reformokhoz vezettek. E folyamat során időnként restaurációs, időnként progresszív irányzatok kerekedtek felül. Franciaországban a júliusi forradalom (1830) éles fordulópontot jelentett a restaurációs állam vezető értelmiségének liberális polgári értelmiséggé való átalakulásának folyamatában.²¹ Poroszországban 1800 és 1870 között három szakasz különböztethető meg, melyek során a bürokrácia ezek között az ellentmondásos pólusok között átalakult: 1830-ig mint viszonylag homogén csoport, szemben egy még messzemenően rendi társadalom más osztályával és csoportjával; a 30-as évek után átalakulóban van, megváltozik a bürokrácia és a társadalom viszonya, új személyek lépnek a köz szolgálatába, új orientációk és zavarok uralkodnak el, ahogyan Varnhagen v. Ense a 19. század 40-es éveiben megállapította, „pártoskodás, ellentmondás és felbomlás” jellemezte a helyzetet.²² Végül 1850-től, a rendi alkotmány megváltozásával ez az átalakulási folyamat felgyorsult. Ez 1870 után Poroszországban csakúgy, mint egész Németországban messzemenően egységes felső réteg kialakulásához vezetett, melynek lényeges alkotóelemeit az arisztokrácia, a magas rangú bürokrácia és a nagypolgárság képezte.²³ A bürokrácia eredeti homogenitása (amelyet az 1794-es porosz törvénykönyv szavatolt, amennyiben a nemesség és a polgárság hagyományos rendjével szembeállított egy nem eredeti statusú meghatározott jogokkal és kötelességekkel rendelkező réteget) a magasabb, közepes és alacsony rangú bürokrácia közötti társadalmi távolság növekedésével megszűnt.

Az állami értelmiség kialakulása az abszolutizmus korában és egy új felsőbb rétegé a 19. század 70-es éveiben megmutatja a magasabb rangú bürokrácia sajátos szerepét, világossá teszi részesedését a hatalomból. A fejlődés folyamán elmélyülő szakadék egyrészt a magasabb rangú bürokrácia és értelmiség, másrészt a közepes és alacsony rangú bürokrácia között teljesen indokoltá teszi, hogy az empirikus vizsgálatokban különbséget tegyünk az egyetemi végzettségű és az ilyen képesítéssel nem rendelkező hivatalnokok között.²⁴ Ez egy lehetséges mód a magasabb rangú hivatalnokok és a közepes és alacsony rangúak közötti elmosódott határvonal pontosabb meghúzására.

¹⁵ *Manfred Dittrich*: Die Entstehung der Angestelltenschaft in Deutschland. Stuttgart/Berlin 1939. – A hivatalnokokhoz különösen az 50. s. köv.

¹⁶ *Helmut Steiner*: i. m. 12. s. köv. 22. s. köv.

¹⁷ *Otto Wilhelm Müller*: Intelligencia, Untersuchungen zur Geschichte eines politischen Schlagwortes. Frankfurt a.M. 1971. 45.

¹⁸ *L. Mazsu János*: i. m.

¹⁹ *L. még Waltraud Heindl*: i. m. 48. s. köv.

²⁰ *Heidl Ausztria* példáján bemutatja az abszolutista állami értelmiség átalakulását polgárvá. A 48 március előtti időre nézve a hivatalnoki kar új polgári értelmiségi elité alakulását mindenesetre még kérdésesnek tekinti (uo. 56.).

3. A bürokrácia fejlődése és a bürokratizálódási tendenciák 1880–1914 között

Az első világháború előtt a hivatalnokok Németországban négy területen koncentráltak: 1. a birodalmi, tartományi, községi közigazgatás és a törvénykezés; 2. a művelődés- és a nevelésügy; a birodalmi vasút és a 4. a posta- és táviradaügy.²⁵ E négy területen tevékenykedett 1882-ben az összes hivatalnokok több mint 96%-a, 1885-ben 95,5%-a, 1907-ben több mint 94%-a. A hivatalnokok több mint 91%-át még 1925-ben is ezen a négy területen lehetett találni (lásd 1. táblázat).

Nagyságrendben a „közigazgatás és igazságügy” területe 1925-ig az első helyen állt, bár részarányuk 1907-ig százalékosan visszaesett. A birodalmi vasút a harmadik helyről (1882, 1885) a másodikra lépett elő (1907–1925), a foglalkoztatott hivatalnokok száma szerint tehát maga mögött hagyta a „művelődés- és nevelésügy” területét. 1925-re a posta- és táviradaügy is majdnem utolérte a „művelődés- és nevelésügy” területét. Százalékosan a birodalmi vasút hivatalnokainak száma alig változott, míg a birodalmi postácé, főleg az első világháború előtt nagyon megemelkedett. Rendkívül gyorsan nőtt a hivatalnokok létszáma a kisebb területeken, így az egészségügynél is.

Ha ezeket a részarány-eltolódásokat az egyes időszakok szerint vizsgáljuk, 1895-ig a hivatalnoklétszám különösen gyors növekedését állapíthatjuk meg a birodalmi postánál és az egészségügynél. 1895 és 1907 között a bürokráciának ezekhez az élenjáró növekedési területeihez csatlakozott még a birodalmi vasút is (lásd a 2. táblázatot).

A hivatalnokok száma gyorsabban nőtt, mint az összes szakképzett munkavállalóké. Különösen 1882 és 1907 között volt a hivatalnokok számának növekedése két-háromszorosa a szakképzett munkavállalóknak, míg később csak jelentéktelen mértékben emelkedett azok fölé (lásd 3. táblázat). 1882 és 1885 között a hivatalnokok száma 42%-kal, a dolgozóké 16%-kal nőtt. 1895 és 1907 között ez a szám 45% és 27% volt, 1907 és 1925 között 29% és 27%.

A teljes időszakot tekintve a hivatalnokok számának emelkedése valamivel nagyobb volt a férfiaknál. De a hivatalnokoknak 1907-ben még mindig kevesebb, mint 10%-a volt nő, míg a dolgozók részaránya 34%²⁶ (lásd a 4. táblázatot). Különösen magas volt a hivatalnoknők részaránya az egészségügyben (1882–1907-ig 45% és 48% között) és a „közigazgatás”, valamint a „nevelésügy” területén. A hivatalnoknők részaránya a kettőben együtt 10%-ról (1882) szűken 13%-ra (1907) emelkedett. A „mező- és erdőgazdaság”, valamint az „ipar és kézművesség” területén a hivatalnoknők részaránya állami üzemekben 1914 előtt a nullával volt egyenlő (lásd az 5. táblázatot).²⁷

Tanulságos a hivatalnokok és alkalmazottak viszonyának alakulása is, mely 1882-ben még a hivatalnokok számának túlsúlyát mutatta az alkalmazottakéval szemben, a következő évtizedekben viszont az arányok állandó eltolódása jellemző az alkalmazottak számának javára (lásd a 6. táblázatot). 1882-ben a hivatalnokok és az alkalmazottak számaránya 1 : 0,97 volt, 1895-ben 1 : 1,26, 1907-ben 1 : 1,82, sőt 1925-ben 1 : 2,70, azaz az alkalmazottak száma 1907-ben majdnem kétszer, 1925-ben majdnem háromszor olyan magas volt, mint a hivatalnokoké. Bár az alkalmazottak számának gyors növekedése főleg az ipari alkalmazottak számának növekedésére vezethető vissza, de az iparon kívüli alkalmazottak száma is emelkedett, többek között a hivatalnoki tevékenység területén, a közigazgatásban, gyorsabban, mint a hivatalnokok száma. Ennek következtében a hivatalnokok részaránya az összes szakképzett munkavállaló között visszaesett. 1882-ben és 1895-ben kereken 82%-ot tett ki,

²¹ Otto Wilhelm Müller: i. m. 49.

²² K.A. Varnhagen v. Ense: Tagebücher. 2. Band Hamburg 1869. 129.

²³ John R. Gillis: Aristokratie und Bürokratie im Preussen des 19. Jahrhunderts. In: Preussische Reformen 1807–1820. Hrsg. v. Barbara Vogel. Königstein/Ts., 181. s. köv.

²⁴ Hansjoachim Henning: Das westdeutsche Bürgertum in der Epoche der Hochindustrialisierung 1860–1914. Soziales Verhalten und soziale Strukturen. Teil I: Das Bildungsbürgertum in den preussischen Westprovinzen. Wiesbaden 1972. 117.

²⁵ A katonaságot és az egyházat ennél az elosztásnál figyelmen kívül hagyjuk, mert a hivatalnokokat ott csak 1933-ban regisztrálták.

²⁶ A számítás alapja a Német Szövetségi Köztársaság statisztikája. 199. köt., Wiesbaden/Stuttgart 1958. 31.

²⁷ Az 1929-es Német Birodalmi Statisztikai Évkönyv alapján. Berlin 1929. 23. és 1. táblázat.

1907-ben azonban már csak 77%-ot. A közigazgatásban egyre több alkalmazottat neveztek ki a hivatalnokok helyett. A folyamat az első világháború alatt erősödött és a háború után folytatódott. Ennek az lett a következménye, hogy az állami szolgálatban állóknak ugyanúgy fel lehetett mondani, mint a magángazdaság közönséges alkalmazottainak. Az állam a háború utáni válságban (1918–1923) teljes mértékben kihasználta a lehetőséget, hogy – a magángazdasághoz hasonlóan – alkalmazkodhat a ciklikus termelés-ingadozásához.

Az állami szolgálatban foglalkoztatottak új struktúrájának további következménye volt, hogy az egyes csoportokat jobban ki lehetett egymás ellen játszani. A hivatalnokok védekeztek az alkalmazottaknak tisztségeikbe és funkcióikba való erősödő behatolása ellen, míg maguk az alkalmazottak arra törekedtek, hogy hivatalnoki viszonyok közé kerüljenek. Hans Speier, aki behatóan vizsgálta az alkalmazottak helyzetét a 20-as években, azt írja a közigazgatásban foglalkoztatott alkalmazottakról, hogy helyzetük, konfliktusaiik minden más alkalmazotti csoporttól eltértek. Egyrészt közvetlen ellentétbe kerültek a hivatalnokokkal, mert rendszerint ezek foglalták el a vezető állásokat, másrészt közel érezték magukat a bürokráciához, remélvén, hogy egyszer ők maguk is bekerülhetnek abba és karriert csinálhatnak. A hivatalnokok ezzel szemben veszélyt láttak e csoportban privilegizált helyzetük, egész egzisztenciájuk szempontjából. Számukra az alkalmazottak betolakodók voltak, akik „megszerzett jogaikat” fenyegették. A Weimari Köztársaság idején (1918–1933) a hivatalnokok és szövetségeseik nyíltan „a hivatásos hivatalnoki kar ridegszívű leépítéséről” beszéltek.²⁸

Mindenekelőtt azonban a magángazdaság alkalmazottai léptek fel a bürokrácia ellenfeleként. Kiemelték a közigazgatási hatóságok és a magánvállalkozások gyakorlati funkcióinak azonosságát és úgy vélték, a magángazdálkodás alkalmazottai egy modern, racionalista szellem hordozói, az állami hivatalnokokkal, a bürokratikus vaskalaposág hordozóival szemben. Néha – a nagy magánvállalatok szervezetére utalva – egyenesen elősegítették a „megszerzett hivatalnoki jogok” feláldozását, hogy a biztonságban lévő hivatalnokokból kiöljék a teljesítményt állítólag csökkentő létbiztonságtudatot.²⁹ Itt olyan ellentétekről volt szó, mint amilyenek a 19. században más társadalmi feltételek között a bürokrácia és a liberális polgárság között merültek fel.

Összefoglalásul még egyszer szögezzük le: 1907-ben a hivatalnokok száma a közigazgatásban és az igazságügyben elérte a kereken 300 000 főt. Az e területen foglalkoztatottak összlétszáma 1 080 000 főt tett ki. Ez a dolgozó népesség 1,1%-a, illetve 3,8%-a volt, sőt az állami szolgálatban állók összlétszáma 1907-ben ennek 10,6%-át tette ki. Ez több, mint kétszerese volt az USA-énak és jelentősen magasabb Nagy-Britanniáénál is.³⁰

A számszerűleg erős hivatalnoki kar, annak különleges társadalmi szerepe és az állami szolgálatban állók számának növekedése általában szoros összefüggésben állt egymással. Persze, ha a hivatalnoki kar mennyiségileg domináló helyzete a századforduló óta, mindenekelőtt az első világháború óta gyengült is az állami közigazgatáson belül, ez nem jelentette, hogy a hivatalnokok társadalmi tekintélye, történelmi hagyományai és példaképei is hasonló módon leépültek volna. Valószínű azonban, hogy a 20. században összességében csökkent a bürokrácia önálló szerepe. Az amerikai John R. Gillisnek a Rajnavidék magasrangú közigazgatási hivatalnokaival (kormányelnökökkel és kormánytanácsosokkal) kapcsolatos vizsgálatai azt mutatják, hogy a 19. század utolsó harmadában végbement a bürokráciának egy viszonylag önálló egységből az új felsőbb réteg egy részévé való átalakulása.³¹ Ebbe az irányba mutatnak Helga Berndt kutatási eredményei is.³² Persze Gillis kijelentéseit nem lehet általánosítani. Az átalakulás a 70-es években még egyáltalán nem volt befejezve, hanem részben éppen akkor indult meg teljes erővel. A magas rangú bürokrácia mindenesetre fontos kapocs volt a

²⁸ Hans Speier: Die Angestellten vor dem Nationalsozialismus. Ein Beitrag zum Verständnis der deutschen Sozialstruktur 1918–1933. Göttingen 1977. 42.

²⁹ O. Aust: Die Reform der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Berlin 1928. 98. s. köv.

³⁰ John P. Cullity: i. m. 211.

³¹ John R. Gillis: i. m. 199.

³² Helga Berndt: Die höheren Beamten des Ministeriums für Handel und Gewerbe in Preussen 1871 bis 1932. Eine Analyse und Dokumentation zu ihrer sozialen Zusammensetzung und Verflechtung. In: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, 1981. Teil II. 122. 128.

³³ Horst Handke: Einige Probleme der Sozialstruktur im imperialistischen Deutschland vor 1914. In: Jahrbuch für Geschichte, Bd. 15. Berlin 1977. 287.

nemesség és a polgárság egybeolvadásának folyamatában, melynek további alakulása során a magas rangú bürokrácia és az újonnan kialakuló monopolburzsoázia uralkodó réteggé egyesült.³³ Mindkét félnek megvolt a saját funkciója és feladata, a struktúrák azonban nem zárták ki a társadalmi cserét, a személyek felcserélhetőek voltak egymás között. Hogy mennyiben mentek végbe ilyen átalakulási folyamatok a bürokrácia középső és alsó szintjén, az még további alapos, empirikus vizsgálatot igényel. Minden jel arra mutat azonban, hogy itt is végbe ment a társadalmi különbségek kiegyenlítődése, körülbelül úgy, ahogy az a hivatalnokok és alkalmazottak esetében lezajlott.

1. táblázat.

A fontosabb hivatalnok-csoportok részaránya a hivatalnokok összlétszámából (1882–1925)¹ százalékban

	1882	1895	1907	1925
Birodalmi posta	12,0	15,9	19,6	18,1
Birodalmi vasút	24,0	22,5	24,6	23,8
Közigazgatás	33,2	32,1	27,7	31,1
Művelődés és nevelésügy	27,1	25,0	22,4	18,2
Erdőgazdaság	1,6	1,2	0,9	1,1
Egészségügy	0,9	1,1	1,5	1,8

¹A mindenkori birodalom területe, 1925-ben a Saarvidék nélkül. *Dittrich, Manfred: Die Entstehung der Angestelltenschaft in Deutschland, Stuttgart/Berlin 1939, 55. s. köv. alapján kiszámítva.*

2. táblázat.

A fontosabb hivatalnokcsoportok fejlődése 1882–1907 (Ezerben)

	1882		1895		1907	
		Index		Index		Index
Birodalmi posta	63,2	100,0	119,0	188,3	211,2	334,2
Birodalmi vasút	126,7	100,0	168,2	132,8	265,7	209,7
Közigazgatás	175,0	100,0	240,0	137,1	299,0	170,9
Művelődés és nevelésügy	143,0	100,0	187,0	130,8	242,0	169,2
Erdőgazdaság	8,4	100,0	8,8	104,8	9,3	110,7
Egészségügy	4,7	100,0	8,4	178,7	15,8	336,2
Hivatalnokok összesen	526,9	100,0	747,0	141,8	1080,3	205,0

Dittrich, Manfred: Die Entstehung der Angestelltenschaft in Deutschland, Stuttgart/Berlin 1939, 55. alapján kiszámítva

3. táblázat.
A Német Birodalom hivatalnokai nemek szerint 1882–1925

	Össz. ^a	férfi ^a	nő ^a	Össz. ^b	férfi ^b	nő ^b
1882	527	491	36	100	100	100
1895	747	692	55	142	141	153
1907	1080	980	100	205	179	278
1925	1391	1255	136	264	256	378

^a Ezerben

^b Index (1882 = 100)

Forrás: Steiner, Helmut: Soziale Strukturveränderungen im modernen Kapitalismus, Zur Klassenanalyse der Angestellten in Westdeutschland, 1967, 25.

4. táblázat.
A hivatalnokok részaránya nemek szerint a Német Birodalomban a hivatalnokok és a kereső foglalkozásúak között 1882–1925.

	Részarány hivatalnokok közt (%)		Részarány kereső foglalkozásúak közt (%)		
	férfi	nő	össz.	férfi	nő
1882	93,2	6,8	3,1	4,1	0,7
1895	92,6	7,4	3,8	5,0	0,9
1907	90,7	9,3	4,3	5,8	1,2
1925	90,2	9,8	4,3	6,0	1,2

Steiner, Helmut: Soziale Strukturveränderungen im Kapitalismus, Zur Klassenanalyse der Angestellten in Westdeutschland, Berlin 1967, 25. alapján kiszámolva.

5. táblázat.

A hivatalnokok részaránya gazdasági csoportonként¹ 1882–1925² (Százalékban)

	1882	1895	1907	1925
Mező- és erdőgazdaság	1,7	1,4	1,0	1,3
ebből nő	0,0	0,0	0,0	1,1
Ipar és kézművesség	0,4	0,8	1,2	1,6
ebből nő	0,0	0,0	0,0	0,9
Ipar és közlekedés	36,5	39,4	46,1	45,2
ebből nő	0,6	1,2	5,0	8,2
Közigazgatás és nevelés	60,5	57,3	50,2	49,6
ebből nő	10,3	11,0	12,5	10,4
Egészségügy	0,9	1,1	1,5	2,3
ebből nő	44,7	47,6	47,2	37,5
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0
ebből nő	6,9	7,3	9,3	9,8

¹ Katonaság és egyház nélkül.² A mindenkori birodalom területe, 1925-ben a Saarvidék nélkül. *Dittrich, Manfred*: Die Entstehung der Angestelltenschaft in Deutschland, Stuttgart/Berlin 1939, 58. alapján kiszámítva.

6. táblázat.

A hivatalnokok és alkalmazottak, valamint a dolgozók, illetve kereső foglalkozásúak részaránya 1882–1925¹ (Százalékban)

	1882	1895	1907	1925
Hivatalnokok	2,9	3,5	3,9	4,4
Alkalmazottak	2,8	4,4	7,1	11,9

¹ A mindenkori birodalom területe, 1925-ben a Saarvidék nélkül. A dolgozók kategóriájának helyére 1925-től a kereső foglalkozásúaké kerül.Forrás: *Dittrich, Manfred*: Die Entstehung der Angestelltenschaft in Deutschland, Stuttgart/Berlin 1939, 64.