

---

**Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte**  
Herausgegeben vom Deutschen Historischen Institut Paris  
(Institut historique allemand)  
Band 11 (1983)

DOI: 10.11588/fr.1983.0.51261

---

Rechtshinweis

Bitte beachten Sie, dass das Digitalisat urheberrechtlich geschützt ist. Erlaubt ist aber das Lesen, das Ausdrucken des Textes, das Herunterladen, das Speichern der Daten auf einem eigenen Datenträger soweit die vorgenannten Handlungen ausschließlich zu privaten und nicht-kommerziellen Zwecken erfolgen. Eine darüber hinausgehende unerlaubte Verwendung, Reproduktion oder Weitergabe einzelner Inhalte oder Bilder können sowohl zivil- als auch strafrechtlich verfolgt werden.

BERND WUNDER

## DIE EINFÜHRUNG DES STAATLICHEN PENSIONSSYSTEMS IN FRANKREICH (1760–1850)

Die Altersversorgung durch eine Zwangsversicherung unter Garantie des Staates ist eine Neuerung des Industriezeitalters. Zuvor war der Vermögenslose auf Ersparnisse aus seiner Lebensarbeit angewiesen oder er verfiel dem Bettel und der Almosenfürsorge. Eine Sonderstellung zwischen Reich und Arm nahmen unmittelbar vor Beginn der Industrialisierung jedoch die Bediensteten des Staates ein, für die in ganz Europa von staatlicher Seite eine allgemeine Alters- bzw. Invaliden- sowie eine Hinterbliebenenversorgung im aufgeklärten Absolutismus und zu Beginn des 19. Jahrhunderts aufgebaut wurde. Dieses staatliche Pensionssystem war ein wesentlicher Teil der Entstehung des modernen Staatsapparates bzw. der Bürokratisierung von Herrschaft. Dieser Vorgang beinhaltet – um die Begriffe von Max Weber zu verwenden – den Übergang von traditionaler zu legaler Herrschaft, bzw. von einem Verwaltungstab, der durch persönliche Dienertreue bestimmt war, zu einem Verwaltungstab, der auf Amtspflicht und Amtsdiziplin beruhte. Zur Versachlichung der Struktur des Herrschaftsapparates gehörte, daß der Bedienstete einerseits sich ein Amt nicht wie ein Lehen oder eine Pfründe appropriierte, andererseits nicht wie das Gesinde in seiner Tätigkeit vom Wohlwollen des Herrn abhing, sondern sachlich definierte Kompetenzen unter vertragsähnlichen Bedingungen ausübte. Aus der Sicht des späten 19. Jahrhunderts bezeichnete Max Weber daher ein »auf Anstellung, Gehalt, Pension, Avancement, fachmäßiger Schulung..., hierarchischer Unter- und Überordnung ruhendes Beamtentum« als Ausdruck der Modernisierung des Staates<sup>1</sup>. Die Tätigkeit der Mitglieder einer bürokratischen Organisation wird zwar zum einen durch die Kompetenzen der jeweiligen Position, zum andern aber durch die Formen ihrer Rekrutierung und Karriere bestimmt. Der Alterspension als Endpunkt einer Karriere kommt dabei eine besondere Bedeutung zu, da sie nach dem Verlust des Amtes wegen Arbeitsunfähigkeit eine Fortsetzung der Besoldung nach dem Maß der durchlaufenen Karriere darstellt und somit einen Zielpunkt der persönlichen Erwartungen des Bediensteten ausmacht.

Gegenstand der folgenden Untersuchung ist die Installierung eines Pensionssystems im Rahmen der Bürokratisierung von Herrschaft. Wichtigste Quellen sind dabei Gesetze, Verordnungen und Erlasse zur Altersversorgung staatlicher Bediensteter. Die unübersehbare Kluft zwischen Norm und Realität wird jedoch dadurch eingeschränkt, daß sich die korrigierende Rückkoppelung zwischen den Intentionen und den Ergebnissen rasch und kontinuierlich vollzieht: Schließlich handelt die

<sup>1</sup> Max WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, hrsg. v. Johannes WINCKELMANN, Köln/Berlin 1964, Kp. 9: Herrschaftssoziologie, insbes. S. 1047.

Verwaltung hier in eigener Sache. Ziel der folgenden Ausführungen ist neben der Darstellung der Fakten die Darlegung der Motive, die zu dieser Entwicklung geführt haben. Methodisch sollen die Ursachen aber nicht im Sinne einer Ideengeschichte der Gesetzgebung, sondern als Kompromisse zwischen unterschiedlichen Interessen bzw. Zielvorstellungen verschiedener Gruppen interpretiert werden – soweit die Quellen dies ermöglichen.

Als Grundlage der Bürokratisierung in Frankreich gilt die Verfassung des Jahres 8 bzw. das Konsulat Napoleons, durch die, wie es Jean Vidalenc beschrieb, »un effort administratif largement inspiré des méthodes militaires« einsetzte<sup>2</sup>. Entsprechend beginnen auch die neueren Untersuchungen zur Geschichte des modernen Beamten­tums mit dem Anfang des 19. Jahrhunderts<sup>3</sup>. Roland Mousnier hat aber immer wieder darauf hingewiesen, daß der Beamte im Weberschen Sinne schon in den technischen Behörden seit der Mitte des 18. Jahrhunderts faßbar wird, sich generell aber erst in der Revolution durchgesetzt habe<sup>4</sup>. Für die französische Ministerialverwaltung datiert Clive H. Church den Übergang vom Diener patrimonialer Struktur zum Bürokraten im Sinne Max Webers auf die Phase des Terreur 1793/94, als die Klientelbeziehungen des Ancien Régime durch die Säuberungen der Verwaltung beseitigt wurden und durch formale und informelle Strukturen innerhalb einer egalitären Gesellschaft ersetzt wurden<sup>5</sup>. Im folgenden soll die Herausbildung eines Merkmals der Bürokratisierung daher im Übergang vom Ancien Régime zum Konstitutionalismus untersucht werden<sup>6</sup>, das zwar an sich ein Faktum der Sozialgeschichte ist, als Teil der staatlichen Beamtenpolitik jedoch einen politischen Stellenwert hat, der bisher übersehen wurde. Das Pensionssystem ist Teil und krönender Abschluß jenes »système graduel«, in dem die nachrevolutionäre Konzeption staatlicher Beamtenpolitik ihren Ausdruck fand.

## 1. Die Anfänge der Invaliden- und Altersversorgung beim Militär

Eine generelle Regelung des Schicksals von Veteranen nahm der Staat beim Militär erstmals vor, als dieses in der Zeit des holländischen Krieges zum stehenden Heer ausgebaut wurde. Bisher war insbesondere das Offizierskorps, soweit es dem Adel angehörte, mit staatlichen Stellen, Pfründen und Pensionen versorgt worden. Invalide

2 Jean VIDALENC, *Histoire militaire et histoire de l'administration*, in: *Histoire de l'administration française depuis 1800. Problèmes et méthodes*, Genf 1975, S. 17ff.

3 Neben den seit 1975 erscheinenden Sammelbänden der Tagungen des Institut français des Sciences administratives und der IV<sup>e</sup> Section de l'École pratique des Hautes Etudes/Paris in der Reihe V, Bd. 23ff. des Centre de Recherches d'Histoire et de Philologie, vgl. die Arbeiten von Guy THUILLIER, *Témoins de l'administrations de Saint Just à Marx*, Paris 1967; *La vie quotidienne dans les ministères au 19<sup>e</sup> siècle*, Genf 1980.

4 Z. B. *La fonction publique en France du début du 16<sup>e</sup> siècle à la fin du 18<sup>e</sup> siècle*, in: *Revue historique* 261 (1979) S. 321–335.

5 *Revolution and Red Tape. The French Ministerial Bureaucracy 1770–1850*, Oxford 1981. – Zum Pensionswesen allerdings nur S. 189–92.

6 Die erforderlichen Forschungen in den Pariser Archiven ermöglichte mir eine Einladung des Maison des Sciences de l'Homme/Paris, dessen Mitarbeitern und insbesondere M. Clemens Heller ich für ihre Gastfreundschaft danke. Mlle Rabant ermöglichte mir in großzügiger Weise die Benützung der Collection Gérando in der Bibliothek des Conseil d'Etat. M. Guy Thuillier u. M. Jean Tulard danke ich für Erläuterungen und Hinweise.

und alte Soldaten wurden nach Möglichkeit in die Hospitäler der Heimatorte abgeschoben, tatsächlich jedoch zumeist auf die Straße gesetzt, wo sie das Heer der Bettler und Kriminellen vergrößerten. Die neuartige Fürsorge des Staates galt primär den Mannschaften und knüpfte an die überkommene kirchliche Kranken- und Altersfürsorge an, beschritt aber in der Frage der Finanzierung neue, für Europa bahnbrechende Wege<sup>7</sup>. Nach dem Edikt über die Errichtung des *Hôtel des Invalides* in Paris vom April 1674 sollte dieses alle dienstunfähigen Angehörigen des Heeres aufnehmen, wobei zwischen den Ursachen der Dienstunfähigkeit, Verwundung oder Alter, immer unter der Voraussetzung langjähriger – 1670 zehn-, 1710 zwanzigjähriger – Dienste nach den Vorstellungen der Zeit kein Unterschied gemacht wurde<sup>8</sup>. War bei der ersten auf die Neugründung bezugnehmenden Ordonnance vom 24. II. 1670 nur an die Aufnahme der Mannschaften gedacht gewesen, so wurden 1674 auch die niederen Offiziere bis zum Obristleutnant in das *Hôtel des Invalides* aufgenommen. An der Versorgung des höheren Offizierskorps hingegen änderte sich nichts. Allenfalls wurden die Pfründen der seit 1608 vereinten *Ordres hospitaliers de Saint Lazare de Jérusalem* und *de Notre Dame du Mont Carmel* seit 1673 unter Louvois als *Grand Vicaire* zu Pfründen für versehrte, adlige Offiziere zusammengefaßt. Der Unterhalt des Invalidenhauses sollte aus den Laienpfründen der französischen Klöster (*droit d'oblat*) finanziert werden, die traditionell zur Versorgung von Kriegsversehrten dienten, seit dem frühen 17. Jahrhundert jedoch in Geldpensionen umgewandelt worden waren, die seit 1670 auf 150l. erhöht und zentral eingezogen wurden. Die große Neuerung von 1674 war jedoch, daß nun die laufenden Kosten zusätzlich durch einen Abzug von zwei – seit 1682 drei – *deniers pro livre* von allen Militärausgaben<sup>9</sup> gedeckt werden sollten, nachdem 1670 dieses Mittel nur befristet für die Jahre 1671–75 zum Bau des Hôtel verwandt worden war. Dieser Abzug erinnert an die üblichen Soldabzüge für Verpflegung, Ausrüstung und die Feldapotheke und war daher eine Art zwangsweise eingezogener Beitrag der Armee für ihre Invaliden- und Altersversorgung<sup>10</sup>. Die Maßnahme stand im Zusammenhang mit der Reorganisation des Heeres durch Louvois und hatte den Zweck, die Kriegsuntauglichen von den Regimentern und aus den Soldlisten zu entfernen, um die Kampfkraft der Truppen zu erhöhen. In diesem Sinn sollte die Verheißung einer Altersversorgung für mittellose Versehrte und Altgediente nicht nur den Kampfesmut, sondern auch die Motivation zum Eintritt in den Militärdienst stärken<sup>11</sup>. Zugleich griff man aber dabei auf die

7 Jean MARCHAL, *Le droit d'oblat. Essai sur une variété de pensionnés monastiques*, Paris 1953; Robert BURNAND, *L'Hôtel des Invalides 1670–1789*, Paris/Nancy 1913; André CORVISIER, *Armées et sociétés en Europe de 1494 à 1789*, Paris 1976, S. 95–99; *Recueil des édits, déclarations, ordonnances, arrêts et règlements concernant l'Hôtel Royal des Invalides*, 2 Bände, Paris 1781; André CORVISIER, *Louvois*, Paris 1983 (Fayard), 212–20.

8 *bâtir... un hôtel royal d'une grandeur et espace capable d'y recevoir et loger tous les officiers et soldats, tant estropiés que vieux et caducs de nos troupes* (*Recueil I*, 34 f.; 1674).

9 *l'Ordinaire et Extraordinaire des guerres et Cavalerie légère* (ebd.).

10 *Voulant pourvoir par un moyen qui ne soit point à charge ni à ses finances ni à ses sujets, au fonds qui sera nécessaire...* (ebd., I, 12; 1670).

11 *Considérant aussi, que rien n'est plus capable de détourner ceux qui auroient la volonté de porter les armes d'embrasser cette profession que de voir la méchante condition ou se trouveroient réduite la plupart de ceux qui s'y étant engagés et n'ayant point de bien, y auroient vieilli ou été estropiés... – Ce moyen excitera ceux qui nous serviront ci-après dans nos armées à se porter avec plus de zèle et d'affection à bien*

traditionellen Formen der kirchlichen Sozialfürsorge und kommunalen Bettlerbekämpfung zurück, denn die Lösung von 1674 bestand in der Kasernierung der aus dem Soldatenstand stammenden Bettler<sup>12</sup>. Sie steht im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Edikt zur Bettlerbekämpfung vom 27. IV. 1656, aufgrund dessen gleichzeitig und gleichartig das *Hôpital de la Salpêtrerie* in Paris erbaut wurde. Wie alle karitativen Stiftungen hatte auch diese Stiftung die Rechtsform einer geistlichen Körperschaft, allerdings legte Ludwig XIV. wie auch seine Vorgänger Heinrich IV. und Ludwig XIII. bei ihren fehlgeschlagenen Stiftungen von Militärhospitälern fest, daß sie als rein königliche Stiftung erhalten bleiben sollte. Über die überkommenen Formen der Militärversorgung weist nur die Finanzierung aus dem Militäretat hinaus, die sich jedoch sehr bald als ungenügend für alle Verehrten und Veteranen erwies. So wurden ab 1690 Invalidenkompanien eingerichtet, die bis 1757 auf 151 Kompanien mit 12 000 Mann stiegen, und seit 1729 wurde Veteranen nicht nur ein endgültiger Abschied (*congé absolu*) mit einer Geldabfindung, sondern auch der *Grand Congé* auf 6 Jahre mit einer kleinen Pension in die Heimat gestattet. Trotzdem blieb das *Hôtel des Invalides* als Institution das finanzielle Zentrum der gesamten Verehrten- und Veteranenversorgung der französischen Armee. Diese Konzeption, eine um eine Krankenanstalt und ein Altersheim konzentrierte, durch Abzüge von der Besoldung finanzierte Altersversorgung für Mannschaft und Offiziere wurde in ganz Europa nachgeahmt, so z. B. in England 1682, Preußen 1705 und Österreich 1727. Bis zur Mitte des 18. Jahrhunderts gelang es aber überall nicht, alle dienstunfähigen Soldaten zu versorgen. Die Einrichtung dieser Altersversorgungssysteme für das Militär verbesserte zwar die Lage der Soldaten, ohne jedoch für alle dienstunfähigen Soldaten eine Lösung zu bieten. Auch wenn sich nicht fassen läßt, daß mit der Einrichtung einer Veteranenversorgung einer Forderung der Begünstigten entsprochen wurde, so handelt es sich doch um eine neue staatliche Initiative, die den Militärdienst der einfachen Soldaten mit *récompenses*, d. h. positiven Sanktionen zu motivieren suchte.

Bei der Marine sind die Motive zur Versorgung dienstunfähiger Personen noch deutlicher als bei der Armee faßbar. Hier bemühte sich Colbert seit 1668, die zwangsweise Enrolierung der königlichen Marine durch eine Klasseneinteilung aller Seeleute und die Zahlung eines Halbsoldes an die nichtdienstleistenden Klassen schmackhaft zu machen. In diesem Zusammenhang wurde 1670 den im Dienst verehrten Matrosen eine monatliche Pension von 2 écus zugesagt<sup>13</sup>. Am 23. IX. 1673 wurde nach dem Vorbild des *Hôtel des Invalides* der Bau zweier *Hospitaux généraux de Marine* in den Arsenalen von Rochefort und Toulouse angeordnet, in denen die Invaliden mit Ausnahme der andersartig versorgten Kommandanten lebenslang

*faire leur devoir dans les occasions qui s'en pourroient offrir, et à prodiguer plus librement leur sang pour la défense de l'Etat dans l'espoir d'être récompensés...* (ebd., I, 1 f.; 1670).

12 *Après en (d. h. des moyens) avoir fait examiner plusieurs qui nous ont été proposés sur ce sujet, nous n'en avons pas trouvé de meilleur que celui de faire bâtir... un hôtel...* (ebd., I, 34 f.; 1674).

13 Ordonnance v. 19. IV. 1670 (Sébastien MABRE-CRAMOISY, Edits, déclarations, règlements et ordonnances du Roy sur le fait de la marine, Paris 1677, S. 323–31). – Schon unter dem 13. II. 1667 hatte Barin de la Galissonnière an Colbert geschrieben, *qu'une des raisons qui les obligeoient autant de se tirer du service estoit que quand ils estoient estropiez, on ne leur donnoit aucune récompense* (Jacques CAPTIER, Etude historique et économique sur l'inscription maritime, Paris 1907, S. 67). – Der Halbsold wurde den auf königlichen Schiffen Verwundeten erneut in der Ordonnance von 1689 zugesagt, doch wurde dieses Versprechen nicht gehalten.

unterhalten werden sollten. Die Halbinvaliden sollten eine Unterstützungspension erhalten oder konnten auf Wunsch mit einer Abfindung in Höhe von 3 Jahresbesoldungen in die Heimat entlassen werden. Wie die Pariser Institution sollte die Stiftung durch Abzüge von 6 d. pro livre, also 2,5 %, von der Löhnung finanziert werden<sup>14</sup>. Wie der Halbsold wurden jedoch auch die Pläne über die Marinespitäler schon im holländischen Krieg hinfällig.

Im spanischen Erbfolgekrieg wurden diese Pläne unter Pontchartrain wieder aufgenommen und ohne Beziehung auf ein Spital und den damit zusammenhängenden Charakter einer milden Stiftung zur *Caisse des invalides de la marine* ausgebaut, die allen politischen Wandlungen zum Trotz bis 1885 bestehen sollte<sup>15</sup>. Eine Besonderheit, die sich aus dem System der klassenweisen Zwangsverpflichtung ergab, war die Einbeziehung der Kaufschiffahrt 1709 mit einem Lohnabzug von 6 d./l. Ferner wurden unter die Angehörigen der königlichen Marine ausdrücklich auch die Arbeiter der Arsenale einbezogen. Das Hauptaugenmerk galt jedoch der Sanierung der Kasse durch eine Erhöhung der Einnahmen. Ab 1713 wurden wie beim Landheer alle Ausgaben des Marineministeriums, einschließlich der Gewinne eingebrachter Prisen (1703), mit 4 d./l. belegt. Ferner verzichtete der König auf seinen Anteil am Strandgut und an der Hinterlassenschaft verstorbener Matrosen. Ausdrücklich wurden die Altersinvaliden den Kriegsinvaliden gleichgestellt und ihnen eine Pension in Höhe des halben Soldes zugesagt. Erstmals wurde 1703 auch den Witwen und Waisen gefallener Matrosen eine einmalige *gratification* in Höhe von einer oder auch mehrerer Jahrlöhnen versprochen. Tatsächlich vermochte aber auch diese Kasse ebensowenig wie das Pariser Invalidenhotel alle Zusagen einzuhalten, insbesondere auch weil in für das Ancien Régime bezeichnender Weise zweckfremde Pensionen auf die Kasse gelegt wurden. Andererseits wurden jedoch die ausstehenden Abzüge vom Marineetat als Kapital beim Staat verzinslich angelegt und so – wie bei den Pensionskassen des 18. Jahrhunderts im übrigen Europa – ein Kapitalfonds für die laufenden Ausgaben gebildet, der z. B. 1784 jährlich 73 408 l. und 1790 1 266 523 l. abwarf.

Eine weitere Stufe in der Versorgung der dienstunfähigen Militärs wurde nach dem Siebenjährigen Krieg erreicht. Choiseul setzte erstmals am 1. II. 1763 fest, daß Mannschaften nach 3 Verpflichtungen, d. h. 24 ununterbrochenen Dienstjahren, ihren Sold als Pension innerhalb der Grenzen Frankreichs beziehen oder als Kriegsverwehrt in das Invalidenhotel aufgenommen werden konnten<sup>16</sup>. Gleichzeitig erhielten die Veteranen das Recht bzw. die Pflicht, Uniform zu tragen, um sie besser kontrollieren und – dies ist der Überrest der repressiven Armenfürsorge – vom Bettel fernhalten zu können. Die Pensionen wurden auf den außerordentlichen Kriegsetat übernommen und zugleich den Insassen des *Hôtel des Invalides* bzw. den Angehörigen der Invalidenkompanien der Bezug dieser Pension in der Heimat erlaubt. Auf

14 Règlement v. 23. IX. 1673 (Archives Nationales = AN, AD VII-5).

15 Vgl. die Edikte v. Mai 1709, März 1713, Juli 1720 (AN-AD VII-5); Rapport du comité de la marine sur les invalides de la marine v. 28. IV. 1791 (J. MAVIDAL/E. LAMBERT, Archives parlementaires de 1787 à 1860, Paris 1867 = AP, I/25, S. 402 ff.); CAPTIER (wie Anm. 13); Auguste GOUGEARD, La caisse des invalides de la marine. Sa suppression, Paris 1882.

16 Ordonnance du Roi pour régler l'établissement des recrues, ... la forme des engagements et celle des congés: für franz. Truppen Art. 87-88, für ausländische Truppen Art. 73 (Recueil [wie Anm. 7] II, 72). Ab 1771 wurde an Unteroffiziere die sogenannte *Haute-Paye*, d. h. der Sold ohne Abzüge, gezahlt.

diese Weise wurden 12000 der 30000 Invaliden aus der finanziellen Obhut des Invalidenhôtels auf den Kriegsetat übernommen. Dies betraf besonders die Invalidenkompanien, die auf die Hälfte, nämlich 165 Mannschafts- und 6 Unteroffizierskompanien reduziert wurden. Das Invalidenhôtel sollte nicht nur finanziell saniert, sondern auf die eigentliche Aufgabe eines Hospitals beschränkt werden. Da gleichzeitig erstmals nicht die Vermögenslosigkeit vorausgesetzt wurde, wurde so etwas wie ein sorgenloser Lebensabend für noch rüstige Angehörige der Unterschichten ermöglicht. Schon 1766 zahlte das Invalidenhôtel so nur noch ein Zehntel aller Alters- bzw. Invalidenpensionen<sup>17</sup>.

Eine Systematisierung, andererseits aber eine Einschränkung dieser Altersversorgung unter finanziellem Druck brachten die Reformen von Saint-Germain vom 25. III. 1776: Saint-Germain wollte die Pensionen auf Dienstunfähige einschränken und forderte deshalb den lebenslangen Dienst, insbesondere auch der Offiziere, die erstmals in eine generelle Pensionsregelung einbezogen wurden<sup>18</sup>. Für die Offiziere wurde die Pension auf die Hälfte des Soldes, für Unteroffiziere und Mannschaften auf einen Betrag zwischen 80 bis 300l. pro Jahr festgesetzt. Die Pension wurde explizit an die Besoldung des Dienstgrades gebunden. Der Dienstgrad setzte aber das Durchlaufen einer festgelegten Karriere und Mindestdauer auf jeder Rangstufe voraus. So wurde die Pension mittelbar an das Dienstalder gekoppelt. Andererseits wurde die Belohnung außerordentlicher Leistungen durch Pensionen untersagt und statt dessen die Beförderung zur Belohnung von *actions d'éclat* erklärt. Der Verlust von Gliedmaßen führte bei Offizieren zur Erhöhung der Pension auf die Höhe des Soldes, während Mannschaften für diesen Fall weiterhin das *Hôtel des Invalides* offenstand<sup>19</sup>. Als Saint-Germain schließlich das Pariser Invalidenhôtel als unrentabel durch 36 Hospitäler für 9648 Mann in der weniger kostspieligen Provinz ersetzen wollte, verweigerte Ludwig XV. seine Zustimmung. So kam es im Sommer 1776 nur zur berüchtigten rücksichtslosen Abschiebung von rund 1000 Invaliden aus Paris und zur Beschränkung des Invalidenhôtels auf 1500 Insassen, darunter 338 niedere Offiziere<sup>20</sup>. Saint-Germain erwog erstmals auch eine Versorgung der Witwen und Waisen der Armeeoffiziere. Das in den 1680er Jahren praktisch durchgesetzte weitgehende Heiratsverbot für Mannschaften und Offiziere hielt er zwar weiterhin für die beste, aber nicht praktikierbare Lösung. Nach dem Vorbild anderer Mächte wie Österreich, Preußen

17 Ordonnances concernant les invalides v. 26. II. 1764, 30. XI. 1764, 1. XII. 1766, 17. IV. 1772 (Recueil II, 88–101, 116–25, 178–82, 240–57).

18 *Sa Majesté considérant que tout homme qui, s'étant dévoué dans ses troupes au service de la patrie, quitte ce service, lorsqu'il peut encore lui être utile, n'a rien à prétendre de l'Etat, dont il a été payé en considération et en appointements, et que les récompenses militaires... ne sont dues qu'à ceux qui éprouvent l'obstacle invincible qu'opposent à une volonté soutenue l'âge, l'épuisement des forces et les infirmités* (Tit. VIII, Art. 1; Athanase JOURDAN/François André ISAMBERT/Decrusy, Recueil général des anciennes lois françaises... jusqu'à la Révolution de 1789, Paris 1822 ff., Bd. 23, S. 481).

19 Règlement général sur l'administration des corps, habillement, recrue, discipline, récompense, punitions, nominations, congés, revues etc... v. 25. III. 1776, bes. Tit. VIII.

20 Ordonnance v. 17. VI. 1776 (Recueil [wie Anm. 7] II, 282–307). Vgl. dazu SAINT-GERMAIN in seinen Memoiren: *Je voulois...anéantir et détruire ce monument de la vanité plutôt que de la bienfaisance de Louis XIV* (Mémoires, Amsterdam 1779, S. 61, vgl. S. 154). – 1776 befanden sich 2500 Invaliden in Paris, 18000 in der Provinz und 6000 bei den Invalidenkompanien (LOUIS MENTON, Le Comte de Saint-Germain et ses réformes 1775–1777, Paris 1894, S. 254).

und Dänemark hielt er jedoch die Errichtung einer Offizierswitwenkasse auf der Basis von Zwangsbeiträgen für erstrebenswert, ohne dies verwirklichen zu können<sup>21</sup>.

Auch bei der Marine setzte sich die allmähliche Übernahme der Altersversorgung durch die Krone durch. Das Ziel dieser Maßnahmen war wie 1670 die Verbesserung der Rekrutierung und Erhöhung der militärischen Schlagkraft: Die Belohnung mit einer Altersversorgung (*»récompense«*) sollte dazu dienen, *à encourager les autres à se porter avec plus de zèle pour s'embarquer sur les vaisseaux de Sa Majesté*<sup>22</sup>. Als 1761 die Pensionen (*demisoldes*) der Marinekasse seit 3 Jahren nicht mehr ausgezahlt worden waren, erhielt die Kasse die Erlaubnis, eine Anleihe von 3 Millionen auf 12 Jahre aufzunehmen. 1772 übernahm der König alle Pensionen über 1000l. auf den *Trésor royal*, d. h. im wesentlichen marinefremde Pensionen und die der Offiziere. Die Vergabe der Pensionen (*récompenses*) aus der Marinekasse wurde am 31. X. 1784 umfassend neu geregelt: Altersbedingt dienstunfähige Matrosen und Hafendarbeiter erhielten je nachdem, ob sie auf königlichen oder Handelsschiffen oder an Land tätig waren, nach 20 Dienstjahren und ab dem 60. Lebensjahr sowie bei teilweiser oder völliger Arbeitsunfähigkeit oder Verletzungen eine Pension, die von einem Drittel über die Hälfte bis fast zu dem gesamten Lohn reichen konnte. Die Hinterbliebenen, Witwen, Waisen bis 14 Jahre und Mütter konnten Teile eines Jahressoldes als einmalige Gratifikation erhalten. Diese Regelung, die die Ansätze von 1703 wieder aufnahm, war durch eine Stiftung des französischen Klerus in Höhe von 1 Million l. ermöglicht, die beim König zu 12% angelegt wurde und 2400 Pensionen zu 50 l. vorsah. Neu gegenüber den bisherigen Regelungen ist die explizite Festlegung der Arbeitsunfähigkeit auf 60 Jahre, die wohl auf Erfahrung beruhte. Für die Marineoffiziere, deren Pension vom *Trésor royal* bezahlt wurde, wurde am 24. VI. 1788 eine ähnliche Differenzierung vorgenommen und damit nach dem Vorbild der Armee von 1776 erstmals auch hier das Pensionswesen des Offizierskorps geregelt. 20 Dienstjahre waren die Voraussetzung für eine Pension in Höhe von einem Viertel der Besoldung, die sich mit jedem weiteren Dienstjahr prozentual bis auf die gesamte Besoldung nach 50 Dienstjahren steigern konnte, wobei Kriegsdienste und Überseedienste doppelt gerechnet wurden. Erstmals wird auch der Hinterbliebenen der Offiziere gedacht, denen zwar jeder Anspruch versagt wurde, aber *à titre de grâce* im Falle der Bedürftigkeit besonders bei Hinterbliebenen im Dienst gefallener Offiziere eine jährliche Pension von maximal 50% der des Mannes zugesprochen wurde. Allerdings wurde die Zahlung unter dem Vorbehalt eines entsprechenden Kassenstandes gestellt und damit der Zusage ein Großteil ihrer praktischen Bedeutung wieder genommen<sup>23</sup>.

Die Militärreformen seit 1762/63 schlugen sich im Ansteigen des Pensionsetats nieder. Necker hatte sich 1778/79 bemüht, alle staatlichen Pensionen im *Trésor royal* zusammenzufassen, um einen Überblick über den Umfang dieser Ausgaben zu erhalten. Von 28 Millionen l. im Jahre 1789 fielen allein auf das Militär 18 Millionen,

21 Mémoires S. 217f. Zum Heiratsverbot, s. die Nachweise bei Pierre DE BRIQUET, Code militaire ou compilation des ordonnances des Rois de France concernant les gens de guerre, Paris 1761, III, S. 303–05; vgl. CORVISIER (wie Anm. 7) S. 189f.

22 Lettres patentes v. 19. XII. 1761 (AN-AD VII-5).

23 Arrêt v. 21. II. 1772 (ebd.); Ordonnance concernant les classes v. 31. X. 1784; Règlement concernant les pensions de retraite v. 24. VI. 1788 (bes. Tit. XV und XVII, JOURDAN [wie Anm. 18], Bd. 28, 483–528, 589–94). 80jährigen Arsenalarbeitern wurde 1785 die gesamte Löhnung als Pension zugesprochen.



wobei die Ausgaben des Invalidenhospitals mit 1,661 Millionen l. (zu 75 % aus den Abzügen vom Militäretat und zu 20 % aus dem droit d'oblat finanziert) oder die *Caisse des invalides de la marine* mit 1,772 Mill. l. den geringeren Teil ausmachten. Die Generalität allein bezog nämlich 10,7 Millionen l. Pensionen<sup>24</sup>. Durch die Reformen von 1763 sollen die Militärpensionen von 7,5 auf 15 Mill. verdoppelt, durch die Reform von 1776 um weitere 3 Mill. und 1787 noch einmal um 1,7 Mill. erhöht worden sein. Trotz der Maßnahmen zugunsten der Mannschaften seit 1763 wurden also weiterhin das adlige Offizierskorps und der Hofadel bevorzugt behandelt: Der Versuch von Saint-Germain, auch das Pensionswesen des Offizierskorps zu reglementieren, hatte sich vor der Revolution nicht durchsetzen lassen. Andererseits zeigte sich aber, daß die ersten allgemeinen Regelungen von staatlicher Seite mit dem Aufkommen stehender Heere für Angehörige niederer Stände erlassen wurden, sich aber noch in Form und Inhalt ganz im Rahmen der Almosenpflege bzw. frommer Stiftungen hielten. Erst nach dem Ende des Siebenjährigen Krieges löste sich die Altersversorgung endgültig von diesem kirchlichen Vorbild und erfaßte anscheinend erstmals auch den Großteil der nach dem Wortlaut des Gesetzes Begünstigten.

## 2. Zivilpensionen im Ancien Régime

Im Ancien Régime oblag die Versorgung der Diener im Falle dauernder Arbeitsunfähigkeit dem jeweiligen Herrn. Dies betraf unter den Staatsbediensteten zwar nicht die *Officiers*, die über die Ämterkäuflichkeit ein faktisches Besitzrecht am Amt auf Lebenszeit erworben hatten, wohl aber die im 18. Jahrhundert wachsende Gruppe der *Commis*. Die tatsächliche Versorgung und ihre Höhe blieb jedoch eine Gnade. Aber nicht nur der Adel wurde standesgemäß und nach politischen Gründen mit Gnaden bedacht, sondern z. B. auch die *menus officiers domestiques* des Königs konnten in den Genuß einer Versorgung kommen. Seit dem 15. Jahrhundert wurde ihnen nach 20, 25 (1678) oder 30 Dienstjahren eine Pension in Höhe der halben Besoldung zuerkannt. Zwar wurde diese Bestimmung nur gegenüber der eigenen Klientel eingehalten, doch griff man anscheinend auf sie auch zurück, wenn man einen Amtsinhaber entließ, um einen Anhänger oder Mitglied der eigenen Klientel zu versorgen. Nicht die Dienstleistung, sondern die Nähe zum Herrn entschied neben dem Stand über die Vergabe einer Pension und über ihre Höhe<sup>25</sup>.

Etwas besser waren anscheinend die Verwaltungszweige, die der Pacht unterlagen, und die technischen Administrationen, die im 18. Jahrhundert entstanden, gestellt. Hier war anscheinend seit 1730/50 bei zumindest den vorgesetzten und ausgebildeten Spezialisten eine Pension üblich und wurde z. B. im Anstellungsvertrag zugesagt. Niedere Bedienstete erhielten nur bei Arbeitsunfähigkeit aufgrund eines Arbeitsunfal-

24 Zahlen nach dem Bericht des Berichterstatters Camus in der Nationalversammlung v. 2. VII. 1790 (AP I/16,647–68).

25 Pierre GUYOT, *Traité des droits, fonctions, franchises, exemptions, prérogatives et privilèges annexés en France à chaque dignité, à chaque office et à chaque état, soit civil, soit militaire, soit ecclésiastique*, Paris 1786, Bd. I, S. 431 f.; vgl. auch Charles LOYSEAU, *Cinq livres du droit des offices*, Genf 1636, S. 592 f. = IV,33.

les ähnlich wie die invaliden Soldaten eine Pension. So wurde z. B. 1788 im Pachtvertrag über die – seit 1775 von der Post getrennten – *Messageries* auch die Weiterzahlung der bestehenden Pensionen und Bewilligung neuer Pensionen festgelegt, *que le bien du service l'obligeroit d'accorder à quelques-uns de ses préposés de l'agrément de Sa Majesté*<sup>26</sup>. Ähnlich erklärte sich der König bei der Übernahme der »*Compagnie des Indes*« 1770 zur Übernahme der bestehenden Pensionen und Demisoldes sowie zur Zahlung von weiteren 200 000 l. bereit, *pour être... distribué sous le bon plaisir du Roy en pensions et demi-soldes aux différentes personnes qui par la longueur et la nature de leurs services seroient dans le cas de mériter des récompenses de la compagnie*<sup>27</sup>. Für die *Administration des Ponts et Chaussées* wurde durch Instruktion vom 20. IV. 1784 den durch Brevet angestellten Ingenieuren erstmals schriftlich und allgemein eine fixe Pension von 500 bis 800 l. zugesagt, die den Unteringenieuren erst nach 25 Dienstjahren gewährt wurde. Faktisch erhielten die Ingenieure und z. T. auch die Witwen weiterhin wie schon seit der Errichtung dieses Corps 1747 Pensionen in Höhe von schließlich jährlich 28 000 l.<sup>28</sup>. Doch während hier nur die bestehende Handhabung unter dem Einfluß einer neuen Entwicklung seit den 60er Jahren kodifiziert wurde, brachten die Vorgänge bei der Steuerpacht eine Entwicklung in Gang, die nicht nur bestehende Pensionsbewilligungen für die Berechtigten auf sichere Grundlagen stellte, sondern auch den Kreis der Betroffenen erweiterte.

In den der Verpachtung unterworfenen Zweigen der personalintensiven Finanzverwaltung wurde die Frage der Altersversorgung der vielen niederen Bediensteten, die nicht zur Klientel eines Mächtigen gehörten, frühzeitig zum Problem. Hier gingen die Bemühungen um Sicherung der Altersversorgung von den Betroffenen selbst aus, die in Form einer genossenschaftlichen Selbsthilfe ihr Schicksal zu verbessern suchten. Vorbild waren wohl weniger die Invalidenkassen des Militärs, als die zahlreichen Alters- und Witwenkassen in anderen Teilen Europas, die nach den Anfängen der Lebensversicherung in England und Holland um 1700 ihren Höhepunkt in der Mitte des 18. Jahrhunderts erreichten<sup>29</sup>. Die *Fermes générales* waren nach der Armee die personalintensivste Organisation Frankreichs mit mindestens 35 000 Bediensteten<sup>30</sup>. Den Anfang machten einzelne Zollbrigaden, die eine Unterstützung für die durch Alter, Gebrechlichkeiten oder Verwundungen im Dienst dienstunfähig Gewordenen aus Mitgliedsbeiträgen aufbringen wollten und teilweise die freiwillige Unterstützung höherer Angestellter, für die auf traditionelle Weise gesorgt wurde, erhielten. Hier

26 Bail Bazile Durdan v. 5. III. 1788, Art. 16. – Die alten Pensionen beliefen sich auf 4261 l., die neuen bis Ende 1789 auf 1779 l. (AN-D X-3). – Ebenso erhielten 123 im Dienst verletzte und arbeitsunfähig gewordene Postillons 1788/89 eine Pension in Höhe von jährlich 110 l. (Intendance des postes et relais, 19. VIII. 1787/12. I. 1788; ebd.).

27 Lettres patentes v. 7. IV. 1770/26. IV. 1770. – 1789 wurden 250 605 l. an 537 Personen gezahlt (AN-D X-1). Ebenso wurde 1766 der gesamte Lothringer Hofstaat mit vollen Bezügen pensioniert.

28 Jean PETOT, *Histoire de l'administration des Ponts et Chaussées 1599–1815*, Paris 1958, S. 181 f. – Die Militäringenieurere hatten anscheinend 1716 durch Gehaltsabzüge von 3 d./l. eine private Witwenkasse begründet, die aber nach entsprechenden Zusagen des Trésor Royal 1743 aufgehoben wurde (Anne BLANCHARD, *Les ingénieurs du Roy de Louis XIV à Louis XVI*, Montpellier 1979, S. 346 f.).

29 Vgl. Heinrich BRAUN, *Geschichte der Lebensversicherung und der Lebensversicherungstechnik*, Nürnberg 1925.

30 Vgl. George T. MATTHEWS, *The Royal General Farms in 18th Century France*, New York 1958, S. 206–17. – Necker ging von 50 000 Bediensteten aus.

griff die Kompanie mit einem Beschluß vom 13. II. 1768, der vom Contrôleur Général am 21. II. gebilligt wurde, vereinheitlichend ein. Allen Bediensteten, auch den höheren, wurden jährlich 3 bzw. 6 d./l. ihrer Besoldung abgezogen. Eine Summe in der Höhe der Beiträge der nicht nutzungsberechtigten höheren Angestellten – 1774 260000l. – schoß die Gesellschaft jährlich zu. Pensionsberechtigt waren die unteren Bediensteten der Zoll- und Steuerverwaltung nach 20 zufriedenstellend geleisteten Dienstjahren im Falle der Dienstunfähigkeit. Im Dienst Versehrte waren nicht an diese Zeitgrenze gebunden. Allerdings konnte die Kompanie zwischen einer einmaligen Abfindung, der Versetzung auf für Invaliden geeignete Stellen der Steuerverwaltung und der Verleihung einer jährlichen Pension wählen. Die Pensionen variierten bei Angehörigen der Zollstreifen zwischen 180 bis 400l., die übrigen Bediensteten erhielten die Hälfte ihrer Besoldung, solange der Fond reichte<sup>31</sup>. Hier ging also die Initiative von den unteren Bediensteten aus, doch wurde diese Initiative von der zentralen Verwaltung in die eigene Hand genommen und durch finanzielle Zugeständnisse abgesichert. Die Pension wurde in ein Mittel der Belohnung für langjährige treue Dienstleistung umgeformt, von der bezeichnenderweise die Hinterbliebenen ausdrücklich ausgeschlossen wurden.

Den *Fermes générales* folgten bald andere Finanzverwaltungen. Allerdings ging hier die Initiative von der Verwaltung bzw. der Regierung aus. Die Motive waren die Sparmaßnahmen der vorrevolutionären Regierungen. In der Domänenverwaltung, die in die Regelung von 1768 nicht einbezogen war und seit 1780 getrennt verpachtet wurde, wurden ab 1. I. 1787 gestaffelte Gehaltsabzüge in Höhe von 1 % (ab 500l.) bis 2,5 % (ab 4000l.) eingeführt. Das deutliche Bemühen der Verwaltung galt der Schonung der kleinen Einkommen, die die Masse der Betroffenen ausmachte. Mit den Einnahmen in Höhe von ca. 64000l. sollten die laufenden Pensionen bezahlt werden, d. h. die Abzüge dienten der Senkung der Verwaltungskosten. Die Voraussetzungen für die Bewilligung und die Höhe der Pensionen wurden wohl ähnlich wie bei den *Fermes générales* festgelegt und unter Verschärfung der bestehenden Praxis die Hinterbliebenen ausgeschlossen. Im Falle eines Defizites sollte der Trésor royal einspringen. Bis 1790 wurden jedoch nur Pensionen in Höhe der Einnahmen bewilligt<sup>32</sup>.

Nach Aufforderung durch den Finanzminister beschloß die *Régie Générale* am 16. VII. 1788 ebenfalls, zur Entlastung des königlichen Fiskus einen Pensionsfond durch Gehaltsabzüge zu bilden. Das Komitee der Régie ging jedoch davon aus, daß Pensionen in Höhe von 120000l. nicht durch Gehaltsabzüge bei der Masse der kleinen Angestellten finanziert werden könnten und setzte fest, daß 56000l. durch einen zweiprozentigen Abzug der eingehenden Strafgelder, d. h. aus den außerordentlichen Einnahmen des Fiskus, gedeckt werden sollten. Diese zusätzliche Einnahmequelle

31 Délibération in 34 Artikeln v. 13./21. II. 1768; Etat des emplois v. 28. IX./2. X. 1768: 539 Stellen zuzüglich die der Detailsalzverkäufer in Gebieten der Grande Gabelle (AN-G-1-17). Dieses Pensions-system der Bail d'Alaterrre v. 1768 wurde auf Geheiß des Königs von der Bail Laurent David am 26. IV. 1774 Art. 13 übernommen (AN-AD IX-456).

32 Délibération v. 9. I. 1787; Retenue pour les pensions, Billigung durch Calonne am 6. II. 1787; Bericht über die Entwicklung bis Frühjahr 1790 (AN-D X-1, Kopien). Die Regelung der Pensionshöhen befand sich nicht bei den Akten. – Die Pensionen der Domänen machten im Januar 1787 63360l. aus, im März 1790 59710l.

machte diese Pensionskasse als einzige langfristig rentabel. Die Abzüge schwankten je nach Besoldung jährlich zwischen 6–150l. und ihnen entsprachen Pensionen von 250–2000l. Zugleich war aber alternativ die Unterbringung der Invaliden auf Versorgungsposten vorgesehen. Interessanterweise gedachte man auch der Witwen, die im Notfall eine Unterstützung für ein Jahr bis maximal 300l. erhalten konnten. Dafür wurde ein Fonds von 6000l. von den eingehenden Strafgeldern abgezweigt. Voraussetzungen für eine Pension waren treue Dienste, die durch 30 Dienstjahre und vorwurfsfreie Tätigkeit nachgewiesen werden mußten. In seiner Zustimmung vom 27. VII. 1788 begrüßte der König, daß das Komitee der Régie Mittel gefunden habe, *de diminuer les charges du trésor royal en conservant l'émulation entre leurs employés et les récompenses auxquelles leurs services leur donnent droit*. Trotz der Regulierung des Pensionswesens aus fiskalischen Gründen blieb der Grundsatz, daß Pensionen der Motivierung der Bediensteten dienten und eine Belohnung für treue Dienste darstellten, weiterhin unangefochten. Die neue Pensionsregelung wurde zum 1. I. 1789 in Kraft gesetzt, doch konnte sie sich in der von der Revolution unmittelbar betroffenen Régie nicht mehr auswirken<sup>33</sup>.

Am Beispiel der Pensionskassen der Finanzverwaltung läßt sich deutlich die Initiative der Bediensteten fassen, die bisher über keine Invaliden- oder Altersversorgung verfügten. Der Staat wandelte diese Initiative jedoch sofort in eine staatliche Institution zur Belohnung treuer Dienste um, deren Kosten größtenteils auf die Bediensteten abgewälzt wurden. Diese kostengünstige Regulierung von Pensionen erlaubte einerseits eine Ausdehnung der Bezieher von Pensionen auf subalterne Bedienstete, andererseits wurde gleichzeitig die bisherige Praxis individueller Belohnungen und Gnadenerweise der höheren Bediensteten systematisiert und für beide Seiten kalkulierbar. Zwar bestand noch kein Rechtsanspruch auf Bewilligung einer Pension, aber die Bewilligungskriterien der zuständigen Instanzen wurden zunehmend präzisiert und objektiviert.

### 3. Die Beschlüsse der Nationalversammlung von 1790

Die steigenden Pensionslasten spielten in den Auseinandersetzungen zur Abwehr des drohenden Staatsbankrottes vor 1789 eine übergebühlich große Rolle. Pensionen im Ancien Régime waren nicht nur ein Mittel, um Treue und Verdienste zu belohnen, sondern – insbesondere im höheren Adel – auch um Treue herzustellen, und ganz allgemein eine Leistung des Staates bei den unterschiedlichsten Finanzoperationen. Nicht nur die Stände, sondern auch die Regierung suchte bei der zunehmenden Staatsverschuldung seit jeher die Pensionslast zu vermindern. Dazu dienten periodisch vorgenommene Abzüge von einem Zehntel bis vier Zehntel oder einem bis zwei Fünftel der Höhe der Pensionen, die mit einer Verminderung der Neuvergabe freiwerdender Pensionen verbunden werden sollte, bis sie auf eine tatsächlich nie

33 Mémoire du comité de la Régie générale v. 16. VII. 1788 mit königlicher Zustimmung v. 27. VII. 1788; Arrêtés des Komitee v. 28. X. und 18. XI. 1789. – Danach stieg die Pensionslast vom 1. I. bis 1. X. 1789 von 109012l. auf 112122l., während die erhofften Einnahmen aus Geldstrafen ausfielen: ...*les circonstances n'ont pas permis aux employés de constater des fraudes* (AN-G-2-151).

erreichte, aber publikumswirksam niedrig angesetzte Höchstsumme von z. B. 2 Millionen l. (1717), 3 Millionen (1759) oder 15 Millionen (1787) abgesunken sei<sup>34</sup>. Tatsächlich waren die seit 1778/79 nur vom *Trésor royal* zu zahlenden Pensionen bis 1788/89 auf 29 252 874 l. gestiegen, wobei das Pensionskomitee der Nationalversammlung unter Einbeziehung aller finanziellen Gnadenerweise im Juli 1790 sogar bei einem Etatvolumen von 531 444 000 l. auf 58 536 726 l. kam. Den größten Teil dieser Pensionen machten die von allen Abzügen befreiten Militärpensionen aus. Von den reinen Pensionen in Höhe von 29 Mill. l. waren 16 Mill. (nach anderer Berechnung 19 Mill.) Armeepensionen und weitere 2 Mill. Marinepensionen, die durch die Militärreformen seit 1763 sprunghaft angestiegen waren. Der größte Teil dieser Pensionen, nämlich 10 696 490 l. gingen an rund 1100 Generäle. Tatsächlich erhielten aber 74 % der Pensionäre nur Zahlungen bis 1200 l.; allerdings erhielten sie von den gesamten Pensionsausgaben nur 25 %, wie die folgende Aufschlüsselung zeigt<sup>35</sup>:

100– 600 l.	= 53,2 % der Pensionäre	= 12,4 % der Pensionen
600– 1200 l.	= 20,9 % der Pensionäre	= 12,5 % der Pensionen
1200– 1800 l.	= 9,0 % der Pensionäre	= 9,8 % der Pensionen
1800– 2400 l.	= 4,9 % der Pensionäre	= 7,6 % der Pensionen
2400– 8000 l.	= 9,5 % der Pensionäre	= 29,8 % der Pensionen
8000–20000 l.	= 2,2 % der Pensionäre	= 18,3 % der Pensionen
20000 ff. l.	= 0,4 % der Pensionäre	= 9,6 % der Pensionen
	100 % = 22090	100 % = 29 252 874 l.

Schon in den *Cahiers de doléances*, die die Abgeordneten der Generalstände als Instruktion erhielten, war die Kürzung der in angeblich verschwenderischer Höhe vergebenen Pensionen gefordert worden. Entsprechend wurde in der Nacht des 4. VIII. 1789 die *destruction des pensions obtenues sans titres*<sup>36</sup> bzw. in dem Dekret über die Aufhebung der Privilegien vom 11. VIII. 1789 weitergehend die Streichung übermäßiger (*excessives*) Pensionen und die Festlegung einer Höchstsumme für den Pensionsetat in Abstimmung mit dem König gefordert<sup>37</sup>. Diese Forderungen – Beseitigung von Mißbräuchen, Kürzungen der bestehenden Pensionen und Einfrieren des Pensionsetats – waren gegenüber den bisherigen Maßnahmen der Regierungen des 18. Jahrhunderts nicht neu. Darüber hinaus gingen jedoch z. B. die Grundsätze, die Sieyès in seinem Entwurf für die Menschenrechte aufstellte, in dem er staatliche Pensionen zwar auch als Belohnung (*récompenses*) definierte, aber für diese *des services éminents ou très longs, rendus à la chose publique par des hommes qui ne peuvent plus être employés utilement et qui n'ont d'ailleurs point de fortune*<sup>38</sup>

34 JOURDAN (wie Anm. 18) 22,284–88 (17. IV. 1759); AN-G 1-63 (29. I. 1770); JOURDAN (wie Anm. 18) 25,450–52 (8. XI. 1778); ebd. 26,2–7 (17. I. 1779); ebd. 28,442–48 (13. X. 1787).

35 1<sup>er</sup> rapport du comité des pensions (AP I/16,617–68, Tabelle S. 654); vgl. Etat nominatif des pensions sur le Trésor Royal, 3 Bde, Paris 1789/90; Etat nominatif des pensions, traitemens conservés, dons, gratifications qui se payent sur d'autres caisses que celles du Trésor Royal, Paris 1790.

36 AP I/8,350.

37 Art. 15 (AP I/8,398).

38 AP I/8,423f., Art. 39–41. Gleiche Kriterien im Entwurf von Gouges-Cartou Art. 31 (ebd. 429). Die zugleich erwähnten *charités publiques* wurden auf die Sicherung des Lebensminimums beschränkt.

voraussetzte. Auch der Grundsatz langer oder hervorragender Dienste dienstunfähiger und vermögensloser Bediensteter war selbst nicht neu, sondern in den Verordnungen für die Behandlung der niederen militärischen und zivilen Dienste immer wieder aufgestellt worden, doch wurde er jetzt generell auf alle, d. h. auch die höheren Beamten und Offiziere übertragen. Nachdem der König am 18. IX. 1789 einer Überprüfung der Pensionen zugestimmt hatte, beschloß die Nationalversammlung nach einer stürmischen Debatte am 26., 31. XII. 1789 und 4. I. 1790 die Auszahlung der bis zum 1. I. 1790 verfallenen Pensionen auf 3000l. bzw. für über 70jährige Greise auf 12 000l. zu beschränken und die Zahlungen für das Jahr 1790 um ein halbes Jahr zu verschieben. Bis dahin sollte ein Zwölferkomitee der Nationalversammlung einen Vorschlag zur Neufestsetzung der bestehenden Pensionen machen und Grundsätze für die künftige Bemessung von Pensionen aufstellen. Mit dieser Entscheidung, sich nicht erneut auf eine Kürzung der bestehenden Pensionen zu beschränken, sondern ein neues Pensionsgesetz zu entwerfen, das – so die Ankündigung am 24. III. 1790 – sich auf das Militär, die Marine, den Zivildienst sowie Gelehrte und Künstler beziehen sollte, beschritt die Nationalversammlung Neuland. Alle Pensionen sollten künftig nach den beim Militär entwickelten Grundsätzen festgesetzt werden<sup>39</sup>. Diese Neuregelung des Pensionssystems wurde in den Debatten vom 2.–31. VII. 1790 entschieden, in redaktioneller Überarbeitung am 3. VIII. beschlossen und vom König am 22. VIII. 1790 bestätigt<sup>40</sup>.

In den ohne große Diskussion, also übereinstimmend angenommenen Grundsätzen über die Vergabe von Pensionen wurden diese als Belohnungen (*récompenses*) bezeichnet. Zwar wird in der Präambel in Übereinstimmung mit der aufklärerischen Staatstheorie und Literatur erklärt, daß jeder freie Bürger ohne Belohnung dem Staat zu dienen habe und daß der wohlhabende Bürger auch bei außerordentlichen Verdiensten sich mit einer ehrenhaften Auszeichnung begnügen sollte. Eine Pension sollte demnach eine Ausnahme sein. Nur der Bürger, der sich bzw. seine Kräfte für den Staat aufgeopfert habe, arbeitsunfähig und vermögenslos sei, sollte also einen Anspruch auf eine angemessene Unterstützung (*soutien honorable*) durch den Staat erhalten. In der Folge aber wurden fast ausschließlich finanzielle Belohnungen behandelt, um die Alternative der Nobilitierung und nobilitierender Orden auszuschalten. Jeder herausragende Dienst an der Gesellschaft – d. h. explizit nicht zugunsten der Person des Königs – sollte belohnt werden (Art. 1 und 2). Auch einmalige und nach dem Verständnis der Zeit gesellschaftlich nützliche Taten und Leistungen sollten wie Verdienste und Opfer für das Gemeinwohl durch einmalige Zahlungen (*gratifications*) belohnt werden (Art. 1, 3, 6)<sup>41</sup>. Trotz der Einbeziehung des

39 AP I/9,30f. (18. IX. 1789); 11,24 (26. XII. 1789); 11,51–56 (31. XII. 1789); 11,70–75, 92–103 (4. I. 1790), Dekret: 74f.; 11,107–110 (5. I. 1790); 12,350f. (24. III. 1790), Arbeitsplan.

40 AP I/16,608–15 (2. VII.); 17,36–39 (10. VII.); ebd., 134–39 (16. VII.); ebd., 348–54 (26. XII.); ebd. 442–46 (31. VII.); ebd. 572–77 (3. VIII. 1790, Text des Dekretes); vgl. die Stellungnahme von Necker v. 17. VIII. (I/18,120–23); 1. Bericht des Comité des pensions v. 17. VI. 1790 über die Mißstände im Pensionswesen: I/16,617–68; 2. Bericht über die Grundsätze v. 17. VI. 1790: ebd., 668–71; 3. Bericht v. 1. VII. 1790 über die Behandlung der bestehenden Pensionen: ebd. 672–74; vgl. auch den von Lamy am 4. I. 1790 vorgelegten Bericht (I/11,92–103). – Der Berichterstatter, Armand Gaston CAMUS, publizierte die Pensionsgesetze auch separat: Code des pensions ou recueil des décrets de l'Assemblée Nationale-Constituante sur les récompenses en général et sur les pensions en particulier, Paris an 4.

*savant* und *artiste* stand aber im Mittelpunkt der Regelungen *le guerrier, l'administrateur, le magistrat*, d. h. der Bürger, der den Dienst im gemeinwohlorientierten Staat zum Lebensberuf gemacht hatte, von dem er seinen Unterhalt bestritt<sup>42</sup>. Unmittelbares Ziel der Erklärung der Pensionen zu Belohnungen bzw. ihre Bindung an vorangegangene Dienste für den Staat war es, den Hofadel als Empfänger von Pensionen auszuschalten bzw. die Besserstellung des Adels durch Gehaltszulagen in Form von Pensionen zu unterbinden (vgl. Art. 9–11).

Eine Folge der Bindung einer Pension an eine vorangegangene persönliche Dienstleistung war jedoch auch das Verbot ihrer Übertragung auf Angehörige, was ein beliebtes Mittel zur Aufrechterhaltung der sozialen Stellung des Adels war. Das deswegen festgesetzte generelle Verbot der Versorgung der Beamtenwitwen war in der Debatte umstritten und wurde damit gerechtfertigt, daß der Beamte entsprechend den zeitgenössischen Vorstellungen von Lebensarbeitszeit während seines Arbeitslebens durch Ersparnisse für seine Familie Vorsorge treffen sollte. Als Ausnahme wurde, wie bei der Marine seit dem frühen 18. Jahrhundert angelegt, nur der gewaltsame vorzeitige Tod des Familienvaters bzw. Ernährers im Dienste anerkannt, wobei vor allem an das Militär gedacht wurde<sup>43</sup>. Auch in diesem Fall blieb jedoch die Witwenpension zudem an die Voraussetzung der Vermögenslosigkeit gebunden, d. h. sie hatte den Charakter eines Almosens und galt als Ausdruck von *humanité*. Außerdem wurde, wohl in Hinblick auf die Kadetten- und Soldatenkinderschulen, den Waisen nicht eine Waisenrente, sondern nur die Erziehung auf Staatskosten bis zur eigenen Sicherung ihres Unterhaltes zugesagt<sup>44</sup>. Das Verbot einer Hinterbliebenenversorgung lag zwar in der Logik des neuen Systems, doch ließ sie sich, wie die spätere Entwicklung zeigen sollte, durchaus auch unter dem Begriff der Belohnung subsumieren. Daß diese Bestimmung eine gravierende Lücke des gesamten Systems war, war dem Pensionskomitee selbst auch bewußt und es entschuldigte sie mit der Finanzlage<sup>45</sup>.

Das wichtigste Kriterium, das die Dienste eines jeden Bürgers für den Staat vom außerordentlichen Verdienst unterschied, war die Dauer. Diese Regelung wurde ohne Diskussion angenommen. Frühestens nach 30 Dienstjahren und Erreichung des 50. Lebensjahres konnte eine Pension beantragt werden, die ein Viertel der letzten seit

41 Die Unterstützung der Künste und Wissenschaften wurde am 31. VII. 1790 (AP I/17,444–46) in Form von Stipendien, Forschungsförderung und Pensionen bis 3000, 6000 oder 10000l. beschlossen (Tit. II, Art. 6–11).

42 *Tout citoyen qui a servi, défendu, illustré, éclairé sa patrie, ou qui a donné un grand exemple de dévouement à la chose publique, a des droits à la reconnaissance de la nation, et peut, suivant la nature et la durée de ses services, prétendre aux récompenses* (Art. 4).

43 Vgl. den Berichterstatter Camus am 10. VII. 1790: ... *il est certain qu'un homme peut mourir à la fleur de son âge, être tué dans une bataille ou autrement et laisser sa veuve et ses enfants en bas âge en proie à la misère. Un tel homme n'a point eu le temps d'économiser...* (AP I/17;38). – Durch Dekret v. 18. VIII. 1791 (Art. 1) wurde ausdrücklich festgelegt, daß der Tod nicht nur während, sondern auch durch eine Dienstleistung verursacht sein mußte (AP I/29,514).

44 ... *dans le cas de défaut de patrimoine, la veuve d'un homme mort dans le cours de son service public pourra obtenir une pension alimentaire, et les enfants être élevés aux dépens de la nation, jusqu'à ce qu'elle les a mis en état de pourvoir eux-mêmes à leur subsistance* (Art. 7).

45 *La sévérité que le comité a été obligé d'adopter dans la rédaction de cet article lui a été extrêmement pénible; mais si vous voulez bien rechercher les motifs de sa conduite, vous les trouveriez dans les dettes de l'Etat; dans le chiffre assez restreint des pensions qu'on peut distribuer...* (Fréteau, AP I/17,39).

2 Jahren genossenen Besoldung ausmachte (Art. 17 und 19). Jedes weitere Dienstjahr erhöhte die Pension um 3,75 %, so daß nach 50 Dienstjahren die gesamte Besoldung als Pension verabreicht wurde (Art. 10). Diese Regelung bedeutete – zumindest für das Militär – eine Anhebung des Mindestalters, die mit der Finanzlage begründet wurde, und mußte auf dessen Protest hin für die Marine auf 25 Dienstjahre gesenkt werden; ferner wurde für die Berechnung der Pension jede Kampagne, der Garnisonsdienst in Übersee doppelt, und der Dienst zur See 1,5fach gezählt (Tit. II, Art. 1–5). Eine Dispensierung von der Mindestzahl der Dienstjahre wurde nur für die in Ausübung staatlicher Funktionen durch Verletzungen oder Gebrechlichkeiten dienstunfähig Gewordenen gemacht, die eine nach Dienststellung, Dienstalter und Art der Verletzungen bzw. Gebrechen bemessene Pension erhalten sollten (Art. 17 und 21)<sup>46</sup>. Der Grund für die Entscheidung, nicht die Leistung, sondern die Dauer der Leistung zu belohnen und die Pensionshöhe an die letzte Besoldung zu binden, war bürokratischer Art: Aus finanziellen Gründen und denen der Effektivität war der Staat an langjährigen Diensten seiner Bediensteten interessiert. Durch die Staffelung der Pension nach Dienstjahren wurde der Beamte ebenfalls an einer langjährigen Dienstleistung interessiert<sup>47</sup>. Diese Bindung der Einzelleistung und des Einzelinteresses an das Gesamtinteresse wurde als Neuerung angesehen<sup>48</sup> und als ausschließliche Beziehung erachtet, auch wenn das Wort Treue noch nicht verwendet wurde<sup>49</sup>. Aus Gründen der Gerechtigkeit und zur Beseitigung der alten Mißbräuche wurde 1790 ferner ein Pensionsminimum von 150l. und ein Maximum von 10000l. festgelegt (Art. 18 und 19)<sup>50</sup>.

Aus fiskalischen Gründen wurde ferner wie schon im Ancien Régime eine Höchstgrenze für den Pensionsetat festgesetzt. Trotz heftigen Widerspruchs wurde die Höhe dieses Etats auf 10 Mill. l. bestimmt, zu denen noch 2 Mill. für einmalige Gnadenerweise kamen. Dies bedeutete, daß bei einer Überschreitung des Etats durch Anträge die Pensionen in der Reihenfolge des Lebens- und Dienstalters bewilligt werden sollten. Die abgewiesenen Antragsteller erhielten nur einen Anspruch auf

46 Vgl. ... *hors le cas de blessures reçues ou infirmités contractées pendant son service public, et provenant de fatigues ou de travaux, de voyages ou séjours en des lieux malsains* (Art. 17 Entwurf).

47 ... *nous avons envisagé que si on les (d. h. les pensions) accordait à des époques plus rapprochées, le public ne profiterait pas de l'expérience de ceux qui remplissent les différents emplois, outre l'augmentation de charges qui en résulterait pour le Trésor public... Vous savez combien l'expérience ajoute aux qualités naturelles et acquises; et combien il importe de fixer dans les places, le plus longtemps qu'il est possible, ceux qui joignent ce mérite aux talents dont ils peuvent être pourvus. D'après ces mêmes principes, nous avons réglé... le montant de la pension...; et pour encourager, par l'espoir d'améliorer leur sort, ceux que le patriotisme déterminera à continuer leurs fonctions, nous avons établi une progression...* (2<sup>nd</sup> rapport; AP I/16,669).

48 *Dans l'ancien état des choses, tout était arbitraire; il n'y avait aucune somme fixe pour les pensions, aucune quantité déterminée, soit pour le temps, la nature ou l'espèce de service, soit pour le grade ou la qualité de celui auquel elle était concédée* (ebd.). – Vgl. die Pensionen der Caisse des Invalides de la mer: »Sa base est celle des payes obtenues au service. Cette base est juste, dès que les payes ne sont point arbitraires, dès lors qu'elles sont graduées en raison des talents, du mérite, de la longueur et de l'importance des services (28. IV. 1791; AP I/25,406f.).

49 Verbot der Annahme einer zusätzlichen Pension vom Ausland oder vom König (!), Art. 12: *C'était ouvrir la porte à de nouveaux abus et avilir en quelque sorte le bienfait de la nation...* (2<sup>nd</sup> rapport).

50 Am 18. VIII. 1791, sanktioniert am 22. VIII. 1791, wurde präzisiert, daß nur nach 50 Dienstjahren das Maximum erreicht werden könnte und daß die Höchstpension nach 30 Dienstjahren 2500l. betrage (AP I/29,514).



freiwerdende Pensionen. Damit wurde jedoch das ganze Pensionssystem in Frage gestellt. Das Pensionskomitee hatte diesen Ansatz anfangs ohne Abstimmung mit dem Militär- und Marinekomitee, deren Ansprüche zwei Drittel des Pensionsetats von 30 Mill. ausmachten, und ohne über Unterlagen aller Behörden zu verfügen, festgesetzt. Als Sprecher des Komitees behauptete Camus, daß nur 10 Mill. Pensionsansprüche berechtigt seien, 40 Mill. seien unberechtigte Gratifikationen und nur die restlichen 8 Mill. von 58 Mill. seien noch offen. In der Endfassung verminderte das Pensionskomitee den Pensionsetat um die Pensionen der Mannschaften und Unteroffiziere sowohl des Heeres wie der Marine und der Invaliden sowie um die der Geistlichen seit der Auflösung des Jesuitenordens (Art. 16)<sup>51</sup>. Es fielen also vom Militär nur die Pensionen des Offizierskorps und der Generalität unter diesen Budgetansatz. Die Nationalversammlung ging davon aus, daß nach der Lösung der Finanzkrise der Pensionsetat erhöht werden könnte, da die Pensionen und Gratifikationen jährlich publiziert und durch ein Pensionsgesetz festgelegt werden sollten (Art. 22–27)<sup>52</sup>. Diese Regel bedeutete implizit, daß dem König die Bewilligung von Pensionen als Mittel der Politik entzogen werden sollte: Nicht nur bei der Festlegung der gesetzlichen Grundlagen, sondern auch bei ihrer Handhabung sollte er auf die Zustimmung der Nationalversammlung angewiesen sein. Tatsächlich machte jedoch die Bindung der Pensionen an einen willkürlich bestimmten Pensionsetat den Bezug einer Pension prekär.

Dieser Konflikt über die Höhe des Pensionsetats weist auf zwei unterschiedliche Konzeptionen innerhalb der Nationalversammlung: Während das Pensionskomitee, ob in Kenntnis oder Unkenntnis der Lage der Staatsbediensteten, in der Pension eher eine Ausnahme sah, gingen die Militärs in ihren Komitees von der Notwendigkeit einer allgemeinen Pensionierung aus und setzten diese für das Militär auch durch, dessen Pensionsetat über das Kriegs- und Marineministerium lief und keiner Höchstgrenze unterworfen wurde. Die Zivilbediensteten hingegen wurden den Beschränkungen des fixierten Pensionsetats ausgesetzt und konnten trotz ihrer grundsätzlichen Gleichstellung mit den Militärbediensteten diesen Anspruch nicht durchsetzen. Der Zivilbedienstete war in der Praxis, sobald der Etat erschöpft war, auch bei Gebrechen gezwungen weiterzuarbeiten und die Entscheidung über seine Pensionierung blieb bis in die Restauration willkürlich. Die Bezahlung rückständiger Pensionen beschäftigte zusätzlich zu den Problemen ihrer Entwertung durch die Inflation der Assignaten die Zeit bis zum Konsulat. Insgesamt verstärkte also die Revolution die Bevorzugung des Militärs in der Pensionsfrage. Daß dies eine politische Entscheidung war, war bei den Beratungen immer bewußt gewesen: Die Haltung der Armee zur Revolution stand auf dem Spiel. Schon am 31. XII. 1789 hatte dies der Berichterstatter des Militärkomitees Felix von Wimpfen ausgesprochen: *Nous devons... éviter de répandre dans l'armée*

51 Vgl. den Art. 16 Tit. I des Dekretentwurfs und die Diskussion vom 10. und 16. VII. 1790 (A I/17,36f., 134f.). Die Angabe der *pensions motivées* in Höhe von 30 Millionen (ebd. 134, Camus) ist um 10 Millionen zu korrigieren (Druckfehler?). – Vgl. auch den 3<sup>e</sup> rapport (I/16,672–74) und die Diskussion v. 16. und 26. VII. 1790 (ebd., 137–39, 348ff.). – Zusammenstellung der Pensionsregelungen für den Klerus: FLEURIGEON, Code administratif, Bd. 4, Paris 1809, 358ff.

52 Die bestehenden Pensionen sind auch (s. Anm. 35) publiziert als Etat nominatif des pensions sur le Trésor Royal, AP I/13–15.

*une inquiétude qui pourroit la détacher de la révolution et lui faire désirer le retour de l'ancien gouvernement*<sup>53</sup>.

Das Dekret vom 3. VIII. 1790 wurde rückwirkend ab 1. I. 1790 auf die bestehenden Pensionen angewandt, auch wenn aus formalrechtlichen Gründen die alten Pensionen ab Jahresbeginn aufgehoben und gemäß den neuen Pensionsbestimmungen erneuert wurden. Ausnahmen wurden u. a. zugunsten der Generalität, die Pensionen von 2–6000l. erhalten konnte, und Witwen und Waisen mit einem Maximum von 3000l., sowie alter Pensionäre über 70 bzw. 80 Jahren gemacht, deren Pensionen über 10000, ja bis auf 20000l. steigen konnten. Diese Neubewilligten Pensionen sollten jedoch auf den Pensionsetat von 10 Mill. angerechnet werden. Die 2 Mill. Gnadenpensionen sollten an ehemalige, bedürftige Pensionäre, die ungerechtfertigt eine Pension bezogen hatten, als Unterstützungszahlung in Höhe von 1000, 500, 200 und 150l. bewilligt werden<sup>54</sup>.

Das Pensionsgesetz von 1790 hatte die beim Militär entwickelten Grundsätze über die Vergabe von Pensionen für alle Staatsbediensteten unabhängig von ihrer sozialen Stellung übernommen. Die Pension sollte ausschließlich als Belohnung langer und treuer Dienste gewährt werden. Da die Dienste sich im Dienstalter und in der Dienststellung bzw. dem Dienstgehalt spiegelten, waren die Kriterien für die Festlegung der Pensionshöhe objektiviert. Die Möglichkeit einer Pensionierung nach Erreichung eines bestimmten Dienstalters bedeutete aber nicht ein Recht auf Pensionierung; nur bei Arbeitsunfähigkeit wurden die Pensionsbestimmungen angewandt. Insgesamt bestand aber auch dann kein Rechtsanspruch des Bediensteten auf eine Pension, da sie für die Zivilbediensteten nur im Rahmen des Etatansatzes gewährt wurden.

#### 4. Die Behandlung des Militärs von 1790–1814

Die Sonderstellung des Militärs in der Pensionsfrage wurde nach der politischen Grundsatzentscheidung des Juli 1790 weiter ausgebaut. Da die Unteroffiziere und Mannschaften von Heer und Marine vom Etatansatz des Pensionsgesetzes ausgenommen waren, ihre Versorgung aber immer noch mit dem System des Invalidenhospitals und der *Caisse des gens de la mer* verknüpft war, mußte das Pensionssystem für diese Gruppen ergänzend reformiert werden, als die Einkünfte der Invalidenkassen durch andere Reformen reduziert wurden. Das Militärkomitee hatte schon wiederholt, so am 31. XII. 1789 und 2. VII. 1790, Vorschläge gemacht, die in Anknüpfung an die bestehenden Pensionsgesetze des Ancien Régimes die Reform der Offiziers- und Generalitätspensionen zum Ziel hatten, war aber mit einer Sonderregelung für das Militär in der Versammlung nicht durchgedrungen. Bei einem Gesamtpensionsetat von 21 455 138l. – so in der Vorlage vom 2. Juli 1790 – machten die Offizierspensionen 6 162 061l. (29 %) und die der Generalität 9 771 600l. (45,5 %) aus und sollten, so das Militärkomitee, durch allmähliche Reduzierung vor allem der Generalspensionen auf

<sup>53</sup> AP I/11,54.

<sup>54</sup> Tit. III, Art. 1–20; 3<sup>e</sup> rapport vom 2. VII. 1790 (AP I/16,672–74); Diskussion v. 16. VII. (ebd. 17,137–39), 26. VII. (ebd. 348–54).

500 000 l. auf insgesamt 12 Mill. und schließlich 5,5 Mill. gesenkt werden. Die Höhe der Mannschaftspensionen, die mit 5 521 477 l. (25,5 % der Militärpensionen) angegeben wurde, sollte im wesentlichen beibehalten, aber durch eine Reorganisation des Invalidenwesens zu einer Besserstellung der Veteranen genutzt werden<sup>55</sup>. Der jährliche Zugang an Pensionären aus dem Unteroffiziers- und Mannschaftsstand war vor allem deswegen relativ gering, weil nur 7,1 % von 140 000 Mann länger als 30 Jahre dienten, während die Masse, d. h. 71,5 %, sich nur bis zu zweimal auf zusammen 16 Jahre verpflichteten. 21,4 % dienten zwischen 16 und 30 Jahre. So rechnete das Komitee vor der neuen Gesetzgebung über den Aufstieg aus den Mannschafts- in den Offiziersstand auch nur mit einem Zugang von 7–800 Veteranen jährlich, während auf 9000 Offiziere jährlich 150 neue Pensionäre kämen (Wimpfen am 2. Juli 1790). Außer den Invaliden kamen also vor allem Unteroffiziere in den Genuß von Pensionen. Da eine Pensionsfestsetzung in Höhe eines Viertels der Löhnung bei einer Besoldung von 182 l. 10 s. für Mannschaften unter das festgesetzte Minimum von 150 l. gefallen wäre, wurde die Löhnung als Minimum festgesetzt, durch die Anrechnung der Zulagen (*haute-paye*) bei den längerdienenden Unteroffizieren und der Abzüge (*masses*) bei den Mannschaften aber ein Anreiz für längere Dienste gegeben. Ferner wurde den Kriegsverletzten das Maximum ihres Ranges, d. h. die Gleichstellung mit einer 50jährigen Dienstzeit, zuerkannt<sup>56</sup>. Die Versorgung von Unteroffizieren und Mannschaften sollte also leicht verbessert, die des Offizierskorps ihres feudalen Charakters entkleidet und in eine vertretbare Relation zu den Pensionen der Mannschaften gesetzt werden.

Wie Saint-Germain 1776 forderte auch das Militärkomitee der Nationalversammlung wiederholt die Auflösung des Pariser Invalidenhauses sowie der verbliebenen Invalidenkompanien und die Entlassung der Invaliden mit einer Pension oder ihre Verbringung in neu zu errichtende Departmentshospitale. Anlaß für diesen Eingriff war die Umstellung der Invalidenkasse auf eine staatliche Finanzierung<sup>57</sup>. Von den rund 28 000 Veteranen (1790) wurden in Invalidenhospitälern 418 Offiziere und 2451 Mannschaften mit Kosten in Höhe von 2 Mill. und rund 5000 Veteranen in den Invalidenkompanien für rund 1,2 Mill. versorgt, während die übrigen 18–20 000 Veteranen mit nur 2 325 579 l. auskommen mußten<sup>58</sup>. Die Nationalversammlung lehnte jedoch die Aufhebung des Pariser Invalidenhauses ab, aber der Zugang wurde auf vermögenslose und hilfsbedürftige Versehrte und Veteranen beschränkt<sup>59</sup>, d. h. seine Hospitalfunktion wie schon 1776 bekräftigt.

55 31. XII. 1789 (AP I/11,54–56); 2. VII. 1790 (ebd. 16,610–15).

56 Dekret v. 14. XII. 1790, bestätigt am 25. XII. 1790 (AP I/20,621–627); Debatte am 22. XI. und 14. XII. 1790 (ebd., 460f.). Die Vorlage war der Gesetzentwurf v. 2. VII. 1790 (AP I/16,611f.); vgl. den Vorschlag v. 31. XII. 1789 (ebd. 11,54f.).

57 Der Abzug von 3 d/l der Militärausgaben in Höhe von 1,1–1,2 Millionen sowie die Prekaristeneinnahme in Höhe von 236 000 l. und die Entschädigung für die Umsatzsteuerfreiheit in Höhe von 350 000 l. fielen bei einem Etat von 2,1 Millionen l. auf Grund der Revolutionsgesetzgebung hinweg.

58 Zahlen nach dem Kommissionsbericht von Dubois-Crancé v. 13. II. 1791 (AP I/23,158–62); vgl. den Bericht v. 21. V. 1791 (ebd. 26,293–99). Die Pensionszahlungen an Invalide außerhalb des Invalidenhauses beliefen sich auf 677 065 l., die der mit Pensionen, Demi-Soldes etc. entlassenen Soldaten beliefen sich auf 1 340 024 l. Dazu kamen noch die Schweizer, die Gendarmerie etc.

59 Dekret v. 28. III. 1791.

Im Gegensatz zur Kasse des Invalidenhôtels wurde die selbständige Invalidenkasse der Marine durch Dekret vom 30. IV./13. V. 1791 beibehalten. Wohl weil sie nicht nur die Angehörigen der Kriegsmarine, sondern über das Rekrutierungssystem auch die der Handelsschifffahrt mit Beiträgen erfaßte und zudem einen eigenen Kapitalfonds angesammelt hatte, d. h. finanziell gesund war, galt sie als private Institution, die unter den Eigentumsschutz fiel<sup>60</sup>. 1791 erhielten 14–15 000 Personen eine Pension aus der Marinekasse und 300 Anwärter standen auf der Warteliste. Wie 1784 wurden erneut alle marinefremden Pensionäre ausgeschlossen, aber gegenüber 1772 das Pensionsmaximum von 1000l. auf 600l. herabgesetzt und ein Minimum von 96l. festgelegt. Voraussetzung einer Pension war Bedürftigkeit (III/2). Nach 30 – statt 25 wie 1790 – Dienstjahren wurde ein Viertel der Löhnung als fixer Halbsold bewilligt. Arbeitsunfähige Versehrte oder Gebrechliche wurden unabhängig vom Dienstalder pensioniert und erhielten eine fixe Zulage für sich und für jedes Kind bis zum 10. Lebensjahr. Außerdem wurde ihnen durch einen Beschluß der Nationalversammlung vom 24. III. 1791 das Pariser Invalidenhaus geöffnet. Deutlich wurde der wohltätige Charakter der Kasse durch die Bestimmung, daß erstmalig Witwen und Waisen bis 14 Jahre wie auch Eltern eines im Dienst umgekommenen Seemannes die Hälfte oder ein Drittel von dessen Pension unter der Voraussetzung der Bedürftigkeit als Pension erhalten konnten, ja dies galt auch für Witwen und Angehörige verstorbener Invaliden oder nach 30 Dienstjahren pensionierter Seeleute (Reglement Art. 7–9). Wenn auch die nach Lebensjahren, Dienstjahren und Bedürftigkeit bemessenen Pensionen mit einem Achtel bzw. einem Zwölftel der Löhnung sehr gering und nur ein Zuschuß zum Lebensunterhalt waren, so fällt doch die Einmaligkeit dieser Regelung auf<sup>61</sup>. Diese Grundsätze der Marinepensionen blieben während der Revolutions- und napoleonischen Kriege bestehen. Als einzige Gruppe aber mußten die Seeleute mit einem dreiprozentigen Besoldungsabzug ihren Anspruch auf eine Pension erwerben, der *suivant leur grade, âge, blessures ou infirmités* abgestuft und nach den Dienstjahren an Bord bzw. in den Arsenalen festgesetzt wurde<sup>62</sup>.

Der Ausbruch der Revolutionskriege 1792 erhöhte die Bedeutung des Militärs. Nun ging es nicht mehr nur um die Versorgung der längerdienenden Berufssoldaten, sondern auch um die Versorgung der freiwilligen *défenseurs de la patrie*, Wehrpflichtigen und ihrer Angehörigen<sup>63</sup>. Die Gewährung von Pensionen an Kriegsversehrte je nach Behinderung mit halber, ganzer oder einer ranghöheren Löhnung wurde als heilige Pflicht, zugleich als Motivation für die Soldaten bezeichnet: *C'est remplir le vœu de toute la nation, c'est acquitter une dette sacrée, c'est porter dans l'âme de tous*

60 *La caisse des invalides est une vraie caisse de famille. Tous les employés du département de la marine, ainsi que tous les marins y concourent, toute leur vie, par une retenue sur leurs traitemens... et salaires. C'est une espèce de tontine à laquelle il est juste que tous ceux-là aient droit qui y ont contribué... Sa vraie destination (est) celle d'être une caisse de secours, de bienfaisance et de famille* (Bericht von Begouen v. 28. IV. 1791; AP I/25,405,407).

61 Ebd., 401f. (28. IV. 1791); 407–10,473–79 (30. IV. 1791).

62 Gesetz v. 3 brumaire an 4 = 25. X. 1795, Art. 18 (Lois de la République française I, Bd. 205, No. 1222). Vgl. auch die arrêtés v. 7 brumaire an 9 = 29. X. 1800 und 11 fructidor an 11 = 29. VIII. 1803. – Die finanzielle Selbständigkeit der Invalidenkasse war von 1793–1802 und erneut von 1810–1816 aufgehoben (GOUGEARD, wie Anm. 15).

63 Vgl. die Aufhebung des Pensionsgesetzes von 1790 für das Militär am 23. V. 1792.

*les militaires des sentiments de douceur, de confiance et d'encouragement, c'est calmer leurs inquiétudes sur l'avenir*<sup>64</sup>. Ebenso wurde die Mindestdienstzeit für eine Alterspension herabgesetzt: Schon nach 10 Kampagnen, die als 20 Dienstjahre gerechnet wurden, wurde nach Kriegsende entlassenen Soldaten und Unteroffizieren eine Pension in Höhe von 25 % ihres Soldes zugesagt<sup>65</sup>.

Den Hinterbliebenen brachte der Krieg nicht nur eine graduelle Besserstellung, sondern die Einbeziehung in das Pensionssystem. Eine Witwenpension war im Gesetz vom 3./22. VIII. 1790 nur für den Fall eines durch den Dienst verursachten Todes des Bediensteten und bei Bedürftigkeit vorgesehen (Tit. I Art. 7). Am 4. VI. 1793 wurde nun die Höhe dieser *pension alimentaire* bzw. des *secours* auf die Hälfte der Pension des Mannes nach 30 Dienstjahren bzw. der nach einer längeren Dienstzeit fälligen Pension festgelegt. Gleichzeitig wurde diese Pensionsberechtigung ohne Rücksicht auf die Todesursache auch auf die Witwen derjenigen Militärs ausgeweitet, die im Dienst nach mindestens 30 Dienstjahren verstarben. Diese Pension der Militärwitwen konnte also zwischen 12,5 % bis 50 % der Besoldung des Mannes umfassen bzw. von einem Minimum von 150l. bis zu einem Maximum von 1000l. steigen<sup>66</sup>. Durch Dekret vom 6. VI. 1793 über die Pensionen der Kriegsversehrten wurde die Witwenpension auch auf die Witwen Schwerbehinderter – Verlust zweier Gliedmaßen und der Augen – ausgedehnt<sup>67</sup>. Eine weitere und großzügige Ausdehnung der Unterstützung der Familien bzw. der Witwen und erstmals auch der Waisen ergab sich aus der Meldung von Freiwilligen bzw. der Einbeziehung von Wehrpflichtigen, d. h. von Zivilisten: Ihre Familien erhielten bei Bedürftigkeit eine Unterstützung bzw. im Todesfall eine Pension, unabhängig vom Dienstgrad, die 300l. umfaßte und für jedes Dienstjahr um 50l. auf maximal 1500l. steigen konnte. Die Waisen erhielten die Hälfte der mütterlichen Pension, behinderten Kindern wurde sie sogar auf Lebenszeit zugesichert (I/7)<sup>68</sup>. Wie den Witwenpensionen überhaupt haftete auch diesen Kriegspensionen der Charakter der Armenfürsorge an: Bedürftigkeit, Berücksichtigung des Bedarfs bzw. der Familiengröße wie auch die Festsetzung eines absoluten Minimums und die Nichtberücksichtigung des Dienstgrades weisen darauf hin. Trotzdem bekam diese zögernde Hinterbliebenenversorgung Vorbildcharakter und der Druck zugunsten einer Ausweitung wenigstens dieser Regelung auf weitere Gruppen von Staatsbediensteten nahm zu.

Eine erste Ausweitung gelang den Zivilangestellten der Marine: Durch Gesetz vom 18 messidor an 4 (7. VII. 1796) wurden sie den Militärs gemäß der Regelung vom 4. VI. 1793 gleichgestellt, d. h. nach 30 Dienstjahren den Witwen der im Dienst verstorbenen Angestellten die Hälfte von deren Pension zuerkannt<sup>69</sup>. Durch Gesetz vom 14 fructidor an 6 (31. VIII. 1798), d. h. nach dem Friedensschluß mit Österreich,

64 Begründung des Dekretes v. 6. VI. 1793 (AP I/66,105). Vgl. das Dekret v. 8. II. 1793 (ebd. 58,386 f.).

65 Dekret v. 13./21. II. 1793 (ebd. 507; 59,63).

66 Ebd. 66,26–28 (4. VI. 1793).

67 Ebd. 107f., Art. 12.

68 Gesetz v. 21 pluviôse an 2 = 9. II. 1794 (AP I/84,502 ff.) und Gesetz v. 13 prairial an 2 = 1. VI. 1794 (AP I/91,207–11). Dies Gesetz wurde am 31. VIII. 1798, d. h. im Frieden, wieder aufgehoben.

69 Vgl. den Antrag des Directoire exécutif v. 15 ventôse an 4 = 15. III. 1796 an den Conseil des Cinq-Cents (Procès Verbal des seances du conseil des Cinq-Cents, Bd. 5, Paris 1796, 238–41). Als Grund für den Antrag wurden die Pensionsgesuche in Not geratener Witwen genannt. Eine Übernahme der weitergehenden Regelung zugunsten der Witwen von Freiwilligen wurde aus Kostengründen verwor-

wurden die Zivilangestellten der Armee denen der Marine gleichgestellt: Die Witwen der Militärs und Militärangestellten, die im Krieg durch Kampfhandlungen oder Krankheit und im Frieden nach 20 Dienstjahren im aktiven Dienst an Krankheiten verstarben, erhielten bei Bedürftigkeit eine Pension, die nach 4 Rangklassen und innerhalb dieser nach Dienstjahren zwischen 100l.–1500l. gestaffelt war. Neu war, daß erstmals außerhalb der Marine auch die Vollwaisen pensionsberechtigt waren. Diese *secours annuels* umfaßten bei Jungen und Mädchen bis zum 15. bzw. 14. Lebensjahr zwei Drittel der mütterlichen Pensionen, bei arbeitsunfähigen, behinderten Kindern wurden sie lebenslänglich gezahlt<sup>70</sup>.

Die staatliche Hinterbliebenenversorgung begann beim Militär. Sie galt zunächst für die Hinterbliebenen der bei Kampfhandlungen Gefallenen, wurde dann mit der Pensionsberechtigung der Militärangehörigen verbunden und schließlich auf die Zivilangestellten der Marine- und Militärverwaltung ausgedehnt. Es war das risikoreiche Militärwesen, das seinen Angehörigen durch höhere Leistungen entgegenkommen und diese auf die Hinterbliebenen dort ausdehnen mußte, wo das Zölibat wie bei der Marine und seit 1789 beim Heer nicht mehr durchsetzbar war. Allerdings war weiterhin der an die Armenunterstützung erinnernde Bedürftigkeitsnachweis Voraussetzung einer Pension.

Die Grundlage der Militärpensionen im Konsulat war das Gesetz vom 28 fructidor an 7 (14. IX. 1799) in der Form vom 8 floréal an 11 (28. IV. 1803)<sup>71</sup>, das die einschlägige Gesetzgebung zu einem *systeme général* zusammenfaßte. Die Pension (*solde de retraite*) wurde als *récompense des services rendus à la patrie* (I/1, 1799) definiert und von Daugier im Tribunat unter Berufung auf die Vorbilder der antiken Republiken als *institutions à la fois morales et politiques, qui, dans Rome et dans Athènes, produisirent ces actions immortelles...* gepriesen. Die Militärpensionen seien eine heilige Schuld, die jedoch gemäß den Dienstleistungen des Empfängers und den Möglichkeiten der staatlichen Finanzen proportioniert werden müßten. Die Versorgung der Hinterbliebenen (*des secours dans le besoin*) sei ein Merkmal freier Völker, denn durch sie nehme der Bürger die Gewißheit mit ins Grab, *que les êtres qui lui sont chers ne seront point abandonnés, qu'ils seront adoptés par l'Etat*. Die republikanische Rhetorik täuschte aber nicht darüber hinweg, daß zwar die Basis von 1790 beibehalten, die Leistungen aus fiskalischen Gründen jedoch unter dem Konsulat empfindlich gekürzt wurden. So wurden die *employés administratifs militaires*, die 1799 noch den Militärs gleichgestellt waren (Art. 21–27), 1803 aus dem Pensionssystem für das Militär wieder ausgeschlossen. Voraussetzung für den Bezug einer Pension blieben 30 Dienstjahre oder eine dienstlich, d. h. durch Verletzungen oder Gebrechen verursachte Arbeitsunfähigkeit. Allerdings wurde das Ruhegehalt rangweise auf maximal 100% des Soldes eines einfachen Soldaten bzw. auf ein Drittel des Soldes der Generalität, maximal 6000f., reduziert. Nach 30 Dienstjahren betrug daher die Pension nur 40% dieses Maximum genannten Ruhegehaltes, also zwischen 50% und 15% des Dienstgehaltes, das bei Versehrten um weitere 50% erhöht werden konnte. Das Dienstvergehen der Deser-

fen, vgl. »Notes sur les bases à suivre pour la liquidation des pensions«, Herbst 1803 an den Directeur de liquidation (AN-BB 25-27).

70 Jean-Baptiste DUVERGIER, Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat, Paris 1826ff. Bd. 10, 399–401.

71 Ebd. 11,359–66; 14,222–27.

tion führte zum Verlust des Pensionsanspruches (I/5, 1803). Die Hinterbliebenenversorgung wurde wieder auf den Umfang von 1790 reduziert: Nur beim Tod auf dem Schlachtfeld erhielt die Witwe ebenso wie Vollwaisen bis zum 20. Lebensjahr – allerdings nun ohne Bedürftigkeitsnachweis – eine Pension in Höhe von einem Viertel (Offiziere) bis zu einem Drittel (Mannschaften) des maximalen Ruhegehaltes<sup>72</sup>. Auch das Invalidenhotel wurde erneut Sparmaßnahmen unterworfen: Die Zahl der Insassen wurde auf 3000 Schwerverletzte bzw. pflegebedürftige Veteranen reduziert und alle Militärpensionen seit 1799 wieder einem Abzug von 2% bzw. von 5% ab 900f. zugunsten des Invalidenhauses unterworfen<sup>73</sup>. Tatsächlich erreichten nur wenige Militärs die erforderlichen 30 Dienstjahre, so daß vor allem die Versehrten in den Genuß von Pensionen kamen, während die Anerkennung dienstlich verursachter Gebrechen weiterhin restriktiv gehandhabt wurde. Gegen diese Verschlechterung ihres Besitzstandes regte sich alsbald Widerstand in der Armee und Napoleon nahm ihn sofort auf. Durch Verordnung vom 29 thermidor an 11 (17. VIII. 1803) wurde das Gesetz vom 8 floréal an 11 suspendiert und Napoleon gewährte während seiner ganzen Regierungszeit Militärpensionen nach Gutdünken individuell, d. h. ohne sich an die gesetzlichen Vorschriften gebunden zu fühlen. Insbesondere bei hohen Militärs oder zur Belohnung von *actions d'éclat* erhöhte er die üblichen Pensionen. Damit näherte er sich wieder den Zuständen des Ancien Régime, in dem Einzelentscheidungen und nicht gesetzliche Normen vorherrschten<sup>74</sup>.

Nicht nur Napoleons persönliches Regiment, sondern auch die steigenden Lasten der Militärversorgung verhinderten eine grundsätzliche Verbesserung der Militärpensionen. Als das Kriegsministerium am 17. XII. 1807 im Staatsrat den Vorschlag unterbreitete, die Hinterbliebenen von Militärs, die nach 30 Dienstjahren eines natürlichen Todes gestorben seien, – wie 1793–1803 – in das System der Witwen- und Waisenpensionen einzubeziehen, wurde dies im Staatsrat sofort abgelehnt. Dabei hatte das Ministerium nur vorgeschlagen, diese auf die Offizierswitwen beschränkte Maßnahme nicht zu Lasten der Staatskasse, sondern durch Gehaltsabzüge beim Offizierskorps von 1,25% zu finanzieren, wodurch 800 Personen mit jährlich 100f. unterstützt werden könnten. Das Ministerium hatte eine derartige Maßnahme als *avantageux sous un rapport politique* bezeichnet und auf die häufigen Gesuche um Unterstützung verwiesen, die Ausdruck eines Notstandes seien<sup>75</sup>. Die Regierung zog es vor, statt dessen wieder zu den restriktiven Maßnahmen des Ancien Régimes zurückzukehren und die Heiraten der Militärs genehmigungspflichtig zu machen bzw. einzuschränken<sup>76</sup>. Ein weiterer Versuch, die finanzielle Belastung durch die

72 Zur parlamentarischen Behandlung des Gesetzes v. 8 floréal an 11, s. die Vorlage im Staatsrat am 26 germinal (AN-AD XIX-A 3), ferner AP II/4,677–79 (28 germinal); 702 (29 germinal); 745–48 (6 floréal); II/5,15f. (8 floréal).

73 Diese Abzüge wurden auch auf die Zivilpensionen und die Ehrengelalte der Ehrenlegion (Dekrete v. 25. III. 1811 und 10. IV. 1811) ausgedehnt und bei Pensionen über 900f. auf 5% erhöht.

74 Vgl. den Bericht von Defermon zu den »Notes sur les pensions« vom 19. II. 1811 (Bibliothèque du Conseil d'Etat/Paris, Collection Gérando) und den Bericht von Soult bei Vorlage des Militärpensionsgesetzes v. 11. IV. 1831 (AP II/66,556 zum 5. II. 1831).

75 Vorlage im Staatsrat am 17./19. XII. 1807 (AN-F 1 A 268-1).

76 Vgl. die Vorlage einer entsprechenden Verordnung im Staatsrat am 28 vendémiaire an 11 = 20. X. 1802 bzw. 5 brumaire an 11 = 27. X. 1802 (Coll. Gérando) und das Dekret v. 16. VI. 1808 (Bulletin des lois, IV, no. 195, S. 352).

Militärpensionen zu senken, zeigte sich in dem Vorschlag, auch für die Alters- und Invaliditätspensionen das System der Gehaltsabzüge einzuführen<sup>77</sup>. 1811 griff Napoleon auf das alte Mittel zurück, das in Preußen schon seit den Zeiten Friedrich Wilhelms I. systematisch genutzt wurde und das in der Versorgung pensionierter und versehrter Militärs mit subalternen Stellen in der Zivilverwaltung bestand<sup>78</sup>. Beide Vorstöße kamen in größerem Umfang nicht mehr zum Tragen, doch beweisen sie, daß die Motivierung des Militärs durch eine finanzielle Sicherung im Alter und ihrer Hinterbliebenen zu einer Belastung der Staatsfinanzen führte, die trotz der unangefochtenen Bevorzugung des Militärs in der vorindustriellen Zeit nur schwer aufzubringen war.

## 5. Der Pensionsetat und die staatliche Regelung der Zivilpensionen unter Napoleon

Die Nationalversammlung hatte 1790 nicht nur die Pensionierung nach geburtsständischen Kriterien beseitigt, sondern angesichts des drohenden Staatsbankrottes auch die Höhe der Pensionszahlungen insgesamt reduziert und durch die Vorschrift der Publikation und der parlamentarischen Billigung der Pensionslisten sie der dauernden Kontrolle der Öffentlichkeit unterwerfen wollen. Doch die Entschädigungspensionen, die den Opfern der Reorganisation von Kirche und Verwaltung zugesprochen wurden, trieben die Pensionszahlungen in die Höhe. Im Krieg kam dazu die Versorgung der Familien der Soldaten, sowie das Anwachsen der Militärpensionen, die absolute Priorität erhielten. Leidtragende dieser Entwicklung waren wieder die zivilen Pensionen, deren Maximum am 19. VI. 1793 von 10 000 auf 3000 l. herabgesetzt wurde<sup>79</sup> und die am 9 vendémiaire an 6 (30. IX. 1797) rigoros auf ein Drittel gekürzt wurden. Nach der Beendigung der Inflation und der Sanierung der Staatsfinanzen im Direktorium und Konsulat wurde auch das Pensionswesen durch Gesetz vom 15 germinal an 11 (5. IV. 1803) geregelt. Wie 1778/79 und 1790 wurden alle Pensionsbewilligungen mit Ausnahme derjenigen des Militärs wieder an einer Stelle, dem *Conseil général de liquidation*, zusammengefaßt. 5 Jahre lang sollten, wie schon im Ancien Régime verschiedentlich angeordnet, nur die Hälfte der heimfallenden Zivilpensionen neu bewilligt werden. Leidtragende dieser Maßnahmen waren die Zivilbediensteten, während die Militärpensionen wie auch die rückständigen Zivilpensionen voll ausge-

77 »Notes sur les pensions renvoyées par ordre de Sa Majesté à la section des finances« und deren Stellungnahme (Defermon) v. 19. II. 1811 mit 2 Gesetzentwürfen (Coll. Gérando).

78 Vgl. Napoleon an Andréossy, 27. I. 1811: *Réunissez la section de la guerre et proposez-moi un projet pour récompenser les militaires blessés ou retirés, en leur donnant de préférence, les places dans les administrations des forêts, des postes, des tabacs, des contributions, enfin pour toute espèce de places que des militaires, officiers ou soldats sont susceptibles d'occuper. Car il est contre mon intention et contre la justice de donner ces places à des gens qui n'ont rien fait.* Obwohl die Ministerien damit die Eingangsstufen für die Zivilkarrieren verloren, machten sie 45–50 000 Stellen im Staatsbereich und 20 000 Stellen bei den Kommunen für höhere und subalterne Offiziere, schreibkundige und analphabetische Veteranen des Mannschaftsstandes ausfindig. Vorläufer war die Besetzung der Feldschützen (25 fructidor an 9 = 12. IX. 1801) und der Militärgestüte (4. VII. 1806) mit ehemaligen Militärs (Bericht und Dekretentwurf v. 22. II. und 1. III. 1811; Coll. Gérando).

79 AP I/66,700f.



zahlt werden sollten. Andererseits wurde das Maximum von 3000 f. wieder auf 6000 f. heraufgesetzt. Diese Klausel begünstigte die höheren Beamten. Das Ziel dieser Maßnahmen entsprach aber der traditionellen Pensionspolitik. Langfristig sollten sie auch der Sicherung der Zahlung der Pensionen an die Zivilbeamten dienen, *qui entretiendrait l'émulation par la certitude de récompense assurée à l'ancienneté et à la bonté des services administratifs* (Portiez)<sup>80</sup>. Die Reorganisation des zivilen Pensionswesens beschränkte sich nicht auf die Festlegung dieser Höchstgrenzen, sondern 1804/06 wurden die Bemessungsgrundlagen von 1790 für die Bewilligung einer Pension im restriktiven Sinn verändert. Am 4 fructidor an 12 (22. VIII. 1804) trug Lacuée im Staatsrat einen Entwurf vor, der mit Ausnahme dienstlich verursachter Gebrechen zwar weiterhin 30 Dienstjahre und 60 (statt 50) Lebensjahre zur Voraussetzung für die Gewährung einer Pension machte. Statt einem Viertel sollte eine Pension im Normalfall aber nur noch ein Sechstel des Gehalts ausmachen, das in weiteren 16 bis 18 Dienstjahren bis auf maximal zwei Drittel des Gehaltes bzw. 6000 f. steigen konnte. Andererseits sollte – und dies wäre eine wesentliche Ausweitung gewesen – allen Witwen und Waisen bis zum 20. Lebensjahr bei Bedürftigkeit ein Viertel bis die Hälfte der Pension eines pensionsfähigen Ernährers bewilligt werden können. Von diesen Vorschlägen wurden nach längeren Beratungen nur die finanziell einschränkenden Bestimmungen der Alterspension in das Dekret vom 13. IX. 1806 übernommen, nämlich die Erreichung des 60. Lebensjahres und die Beschränkung der Pension auf ein Sechstel bis maximal zwei Drittel der Besoldung<sup>81</sup>.

Die restriktive Vergabe der Pensionen, die die entsprechenden Regelungen für das Militär von 1799/1803 auf die Zivilbeamten übertrug, bezog sich aber nicht auf die Spitzenstellungen. Hier war das 1803 festgesetzte Maximum von 6000 f. für Napoleon bald eine zu beengende Fessel und aus Anlaß des Todes seines Kultus- und Unterrichtsministers Portalis am 25. VIII. 1807 ließ er für die *Grands fonctionnaires de l'Empire* bei außerordentlichen Verdiensten und bei Bedürftigkeit die Grenze für Alters- und für Hinterbliebenenpensionen auf 20000 f. heraufsetzen. Zwar galten die Pensionen weiterhin als Belohnung von Verdiensten, doch wurde jetzt in byzantinischen Wendungen wieder wie im Ancien Régime auf die Notwendigkeit der Repräsentation der dem Throne nahestehenden Familien abgehoben<sup>82</sup>. Eine standes-

80 Vorlage im Staatsrat am 3 germinal an 11 (AN-AD XIX-A 3); AP II/4,516f. (4 germinal), 537–39 (9 germinal), 555 (12 germinal), 564 (15 germinal): Annahme mit 197:7 Stimmen. Gesetz v. 15 germinal an 11: DUVERGIER (wie Anm. 70) 14,181; vgl. arrêté relatif aux pensions v. 15 floréal an 11 = 5. V. 1803 (ebd. 241f.); ferner: »Notes sur les bases à suivre pour la liquidation des pensions données au commencement de l'an 12 par les bureaux du Directeur général de liquidation« (AN-BB 25-27).

81 Das décret contenant règlement sur les pensions v. 13. IX. 1806 (DUVERGIER 16,47) stimmt weitgehend mit einem 3. Entwurf von Defermon im Staatsrat v. 4 vendémiaire an 13 = 27. IX. 1804 überein (Alle Entwürfe in Coll. Gérando).

82 *Ces pensions, ces récompenses... sont destinées à être l'objet de la plus noble émulation pour tous ceux qui... consacreront leur vie au service du prince et de la patrie. L'honorable perspective qu'elles offriront aux familles des premiers fonctionnaires de l'empire, contribuera puissamment à entretenir dans ce haut rang, l'intrépidité, le désintéressement et toutes ces antiques vertus qu'on aime toujours, en France, retrouver unies aux grands talents et aux places éminentes... En voyant autour du trône impérial... les grands fonctionnaires, ... on sent combien il importe à la dignité du grand peuple, que les familles de ceux qui ont si bien mérité de lui, soient conservées dans l'état d'aisance et de considération où les ont placées la confiance du monarque et les services de leurs chefs* (Delaistre). – AP II/9,620 (4. IX. 1807, Defermon), 683f. (11. IX. 1807); Bulletin des lois, IV, No. 161, S. 86f., publiziert am 21. IX. 1807.

gemäße Pension für die Witwen höherer Beamter, so sollte Montalivet später schreiben, verhindere nicht nur den sozialen Abstieg der Begünstigten, sondern stärke die Autorität des Staates<sup>83</sup>. Wie beim Militär hatte sich also Napoleon auch bei den ranghohen Zivilbeamten freie Hand bei der Pensionierung verschafft. Tatsächlich wurden die Zivilpensionen aus dem *Trésor public* in der Praxis primär den Spitzenbeamten (*hauts fonctionnaires*) zugesprochen, obwohl dies durch den Gesetzestext nicht gedeckt war. Eine Handhabe dazu bot die auf die Anfänge der Revolution zurückgehende Unterscheidung zwischen durch Gesetz angestellten Beamten (*fonctionnaires*), die pensionsfähig waren, und von der Verwaltung ernannten Angestellten (*employés*), die als nichtpensionsfähig galten<sup>84</sup>. Pensionen erhielten jedenfalls bevorzugt Minister, Staatssekretäre, Präfekten und *Sous-préfets*, die *Directeurs généraux* in den Verwaltungen, die *Conseillers à la cour des comptes* usw. aber auch die Professoren des Collège de France, des Museums für Naturgeschichte usw.<sup>85</sup>.

Die Reorganisation des Pensionswesens fand vor dem Hintergrund eines Pensionsetats von knapp 18 Mill. f. für 85 222 Pensionäre im Jahre 1802 statt, der sich folgendermaßen verteilte<sup>86</sup>:

Pensionen des Conseil général de liquidation	17, 718, 884	(100 %)	
Darunter:			
Zivilbeamte	3, 284, 143	( 18,5 %)	3, 284, 143 ( 9,5 %)
Geistliche	12, 653, 505	( 71,5 %)	12, 653, 505 ( 36,8 %)
Militärwitwen	1, 781, 236	( 10 %)	} 18, 447, 377 ( 53,7 %)
Ferner			
Militärpensionen	16, 666, 141		
Insgesamt			34, 385, 625 (100 %)

83 *Ces avantages, qui concourent à la dignité de l'administration, ajoutent au respect que portent les peuples aux dépositaires de l'autorité publique* (Montalivet an Napoleon in einem Bericht zu einem Dekretentwurf v. 13. III. 1811 über die Pensionierung der Präfekten; Coll. Gérando).

84 Vgl. J. SURATTEAU, *Fonctionnaires et employés*, in: *Annales historiques de la Révolution française*, 30 (1958) 71–73; vgl. ferner das Zirkularschreiben des Innenministers v. 2 thermidor an 7 = 20. VII. 1799 (*Recueil des lettres circulaires, instructions, discours et autres actes publics émanés... du Ministère de l'intérieur*, Bd. 3, Paris an 10 = 1802, S. 12f.).

85 M. BLOCK, *Dictionnaire de l'administration française*, Bd. 2, Straßburg 1856, S. 1286. – Auf die Nachteile der freien Pensionsbewilligungen durch den Kaiser für den Staatsdienst verweist Montalivet am Beispiel der Präfekten: Weder die Beamten wußten, womit sie im Pensionsfall zu rechnen hätten, noch die Minister, was sie vorschlagen sollten. Zum andern seien Alterspensionen für Außenstehende von ungnädigen Entlassungen mit einer Pension nicht unterscheidbar: *Cette incertitude n'est pas sans inconvéniens. Plusieurs fonctionnaires âgés ou infirmes cherchoient à se retirer, s'ils pouvaient, en quittant leurs fonctions, obtenir l'honorable existence qu'assure une pension de Votre Majesté; quelques-uns même, devenus impropres au service devoient en être écartés, si l'administration, en proposant à Votre Majesté de les remplacer, ne craignait de condamner aux privations les plus absolues des hommes qui n'ont pas encourus de reproches* (Schreiben Montalivets an Napoleon als Bericht im Staatsrat für entsprechenden Dekretentwurf v. 13. III. 1811; Coll. Gérando).

86 Zahlen von Portiez am 9 germinal an 11 = 30. III. 1803 im Tribunat genannt. Im Jahr 10 nahm die Pensionslast um 1109846f. = 6210 Pensionäre ab. – Die Annexion von Piemont bedeutete die zusätzliche Übernahme von 4 Millionen f. Pensionen, darunter 3 Millionen für den Klerus. Im Jahr 4 = 1795/96 waren die Pensionen auf 82 Millionen gestiegen gewesen (AP II/4,538).

Die Militärpensionen erreichten mit 54 % an der Gesamtlast also das Fünfeinhalbfache der Zivilpensionen. Vorübergehend war die Belastung durch die Pensionen für den Klerus, die in den Jahren nach dem Abschluß des Konkordates einen Höchststand erreichte und den Fiskus noch einige Jahrzehnte belasten sollte. Bis 1806 stiegen die Pensionen des Empire auf 31 Mill. für 132 656 Parteien<sup>87</sup>. Auf dieser Höhe hielten sich auch die Ausgaben des zentralen Pensionsfonds bis 1808, d. h. so lange sie nach der Entscheidung von 1803 restriktiv bewirtschaftet wurden. Die ansteigenden Zivilpensionen wurden jedoch sofort wieder eingeschränkt: Im Budget von 1811 wurde ihre Neubewilligung auf jährlich 100 000 f. beschränkt, bis die Ausgaben der Zivilpensionen wieder auf 3 Mill. gesunken seien<sup>88</sup>. Tatsächlich beschränkten sich auch die Zivilpensionen am 1. IV. 1814 auf 4 826 540 f., wovon jedoch 2,3 Mill. neue Pensionen waren, die wohl durch die militärischen Niederlagen 1813/14 verursacht worden waren<sup>89</sup>. Es war Napoleon also gelungen, die Zivilpensionen ungefähr auf der Höhe einzufrieren, die schon die Nationalversammlung 1790 für die Zivilpensionen festgesetzt hatte. Dies ging mit einer Beschränkung staatlicher Pensionen zugunsten der Verwaltungsspitzen einher. Die Masse der niederen Bediensteten in den staatlichen Verwaltungen ging also auch im Empire leer aus.

Die kontinuierliche Benachteiligung der Zivilbediensteten trotz ihrer grundsätzlichen, gesetzlichen Gleichstellung 1790 mit den Militärs führte in ihren Kreisen wieder dazu, auf die alten Formen genossenschaftlicher Selbsthilfe zurückzugreifen. Wie schon 1768 ging die Initiative von den unteren Bediensteten aus. Und wieder bediente sich der Staat dieser Organisationsform, um auf Kosten der Bediensteten eine Alters- und eventuell Hinterbliebenenversorgung im eigenen Interesse einzuführen. Über ein halbes Jahrhundert schien sich für die Regierungen die Möglichkeit zu bieten, die Kosten des als notwendig anerkannten Pensionssystems auf die Staatsbediensteten abwälzen zu können, bis es schließlich im Pensionsgesetz von 1853 zu einem bis heute bestehenden Kompromiß kam. Schrittmacher waren wieder die personalintensiven Verwaltungszweige der indirekten Steuern, die ihre 1791 aufgelösten Kassen seit 1795 erneuerten. Die alten indirekten Steuern waren 1791 bis auf die Registrier- und Stempelgebühren sowie die Außenzölle aufgehoben worden, aber den nichtübernommenen Bediensteten der *Fermes*, *Régie générale* usw. einschließlich der Intendanturen, rund 20 000 von 50 000 Angestellten, war durch Gesetz vom 31. VII. 1791 eine Übergangsregelung zugestanden worden, die ihnen schon nach 10 Dienstjahren eine Pension zugestand und den übrigen eine Abfindung gewährte. Die Pensionen aus den alten Pensionskassen, die durch das Pensionsgesetz von 1790 nicht tangiert worden waren, wurden auf die Staatskasse übernommen bzw. nach dem Pensionsgesetz von 1790 bestimmt<sup>90</sup>.

87 Vgl. die Angaben von Defermon am Staatsrat am 11. VII., 25. VII. 1806 (Coll. Gérando).

88 Bulletin des lois, t. 380, No. 7104 v. 15. VII. 1811, S. 12f.

89 Zahlen nach der Vorlage in der Deputiertenkammer am 22. VII. 1814 (AP II/12, 197–99). Vgl. dazu die unwesentlich abweichenden Zahlen bei Victor TURQUAN, *Essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'Etat suivi d'une statistique des pensionnaires de l'Etat*, in: *La Réforme sociale*, 1899, S. 63. – Erst seit 1812 wurden die bis auf 45 636 133 f. (1813) gestiegenen Pensionen nicht mehr völlig ausgezahlt, so 1812 zu 95 % und 1813 zu 88 %.

90 Décret concernant l'organisation et l'établissement des corps de finance v. 27. V./1. VI. 1791 (DUVERGIER [wie Anm. 70] 2, 471 f.); loi relatif aux employés des ci-devant fermes, régies et administrations supprimées v. 31. VII. 1791 (AN-F 1 B 1 287–289); vgl. Art. 5, 4<sup>o</sup>, Tit. III des 1. Entwurfs des

Die Neugründung von Pensionskassen begann 1795. Durch Arrêté vom 4 brumaire an 4 (26. X. 1795) wurde für die *Régie de l'enregistrement et du timbre*, der auch die unverkauften Nationalgüter unterstellt waren, eine Pensionskasse begründet, die eine gegenüber 1790 deutlich verbesserte Alterspension durch Gehaltsabzüge von 1 % in Aussicht stellte: Nach 30 Dienstjahren wurde die Hälfte des zuletzt bezogenen Gehalts als Pension belassen, die mit jedem weiteren Jahr um 2,5 % bis zu einem Maximum von 3000f. steigen konnte. Dienstlich verursachte Gebrechen führten nach 10 Dienstjahren zu einer Pension von einem Sechstel (16⅔ %), die nach 30 Dienstjahren bis auf 50 % des Gehalts steigen konnte. Witwen und Waisen erhielten einen Pensionsanspruch nur wie 1790 bei einem dienstlich verursachten Todesfall. Andert-halb Jahre später wurde am 2 floréal an 5 (21. IV. 1797) durch Gesetz eine gleichartige Pensionskasse für die *régisseurs* und *préposés* der *Régie des douanes* begründet, so daß nun zunächst die höheren und mittleren Angestellten bei den Verwaltungen der indirekten Steuern, die 1791 30000 Bedienstete beschäftigten, wieder außerhalb des staatlichen Pensionsetats versorgt wurden<sup>91</sup>. Als Grund – *urgent et politique* – für die Einrichtung einer Pensionskasse wurde die Effektivität des Dienstes genannt: Dienst-unfähige Bedienstete sollten ohne Belastung der Staatskasse ersetzt werden können. Eine Entlassung ohne Pension hätte jedoch die als erforderlich anerkannte Motivation der Bediensteten zerstört<sup>92</sup>. In beiden Fällen wurde die Kassen ausdrücklich zum Eigentum der Beitragsleistenden erklärt, andererseits aber am 26 germinal an 5 (15. IV. 1797) von der Legislative ausdrücklich beschlossen, daß alle Pensionen aus staatlichen und Beitragskassen von den Kammern gebilligt werden mußten<sup>93</sup>. Die Beitragskassen galten allen andersartigen Versuchen zum Trotz als privatrechtliches Institut unter staatlicher Garantie. Diese Rechtsform hatte sich im übrigen Europa schon während des 18. Jahrhunderts durchgesetzt und war daher nur die Rezeption einer außerfranzösischen Institution. Die Gehaltsabzüge in Höhe von 1 % waren sehr gering. Der dadurch prädestinierte Bankrott der Kassen trat aber zunächst nicht in Erscheinung, da die fälligen Pensionen in der Anlaufzeit nur langsam stiegen und die ersten Kassen zusätzliche Einnahmequellen erhielten wie Besoldungsvakanzen bis zu einem Monat, Gebühren vom Verkauf der Nationalgüter und den besonders reichhaltigen 15 %igen Abzug von Strafgeldern in der Steuerverwaltung.

Pensionsgesetzes 1790 (AP I/16,642), dazu den Bericht von Palesne de Champeaux v. 23. VII. 1791 (ebd. 28,537–42). – Von den verbliebenen 20000 Bediensteten, darunter vielen ehemaligen Soldaten, seien 50 % unter 10 Jahre beschäftigt, ein weiteres Viertel 10–20 Jahre. Die Kosten berechnete er auf 1 Million alter und 3,5 Millionen neuer Pensionen in Höhe von 600, 300 und 150l., sowie 4,5 Millionen *secours*.

91 Das Arrêté vom 4 brumaire an 4, dessen Wortlaut mir nicht zugänglich war, beruhte auf einer Vollmacht des Conseil des Cinq-Cents für das Comité des finances (Procès verbal des séances du Conseil des Cinq-Cents, Bd. 66, S. 340). Die Kasse wurde erst auf Beschluß des Directoire am 29 germinal an 4 = 18. IV. 1796 eingerichtet (A. DEBIDOUR, Recueil des actes du directoire exécutif, Paris 1911, Bd. 2, 172). Loi concernant les pensions des employés des douanes v. 2 floréal an 5 (Collection générale des lois et des actes du Corps législatif et du Directoire exécutif, Bd. Germinal ff an 5, S. 121 f.).

92 ... *qu'il importe à l'activité du service ... de mettre sans délai les régisseurs à même de remplacer ceux des employés que leurs longs services, leur âge ou leurs infirmités empêchent de remplir utilement leurs fonctions, ce qu'on ne peut faire qu'en assurant le paiement des pensions de retraite auxquelles ils peuvent avoir des droits* (ebd.).

93 Ebd. S. 105 f. – Zur Rechtsform s. auch die Staatsratssitzungen v. 11 ventôse an 9 (AN-AD XIX 13) und 28. XII. 1813 (AN-F 1a–269).

Diese scheinbar so wohlfeile Altersversorgung fand alsbald Nachfolger in anderen Verwaltungen. So wurde bei der Trennung der Forstverwaltung von der *Régie d'enregistrement* durch Gesetz vom 16 nivôse an 9 (6. I. 1801) die Pensionskasse für ihre 9035 Bediensteten von der alten Kasse abgetrennt bzw. nach den gleichen Grundsätzen eine eigene Kasse errichtet<sup>94</sup>. Ähnlich wurde bei der Reorganisation der Pulver- und Salpeterverwaltung durch Gesetz vom 27 fructidor an 5 (13. IX. 1797) ein Pensionsfonds nach dem Vorbild der Zollverwaltung gebildet, der sich jedoch nur durch Abzüge vom Gehalt und von den Zulagen der Bediensteten, allerdings auf 3 % erhöht, speiste<sup>95</sup>.

Sowohl die höheren Angestellten wie auch die politische Leitung sanktionierte nicht nur die Initiativen ihrer Untergebenen, sondern sah hier eine Gelegenheit, sich auf elegante Weise der Last wachsender Zivilpensionen ein für allemal zu entledigen. Angeblich auf Wunsch der nichtabgesicherten Bediensteten in den Ministerien ergriffen die für Pensionsfragen zuständigen Parlamentskommissionen 1799 die Initiative zur Vereinheitlichung aller staatlichen Pensionsvorschriften auf der Basis einer Beitragskasse. Nach einem entsprechenden Auftrag des Conseil des Cinq-Cents vom 19 pluviôse an 7 (17. II. 1799) legte die vereinigte Kommission am 22 floréal an 7 (11. V. 1799) einen Gesetzentwurf nach dem Vorbild der bestehenden Kassen vor, der sich mit Ausnahme der unbesoldeten Wahlbeamten auf alle *fonctionnaires publics salariés et aux citoyens qui sont employés dans les ministères, à la trésorerie, à la comptabilité et dans toutes les administrations, dont les fonds font partie des dépenses publiques* mit Beginn des Jahres 8 erstrecken sollte. Dabei sollte das Prinzip des Pensionsgesetzes von 1790 grundsätzlich aufgehoben werden, daß der Staat zur Pensionierung seiner Beamten verpflichtet sei. Dies sei eine doppelte Bezahlung und damit eine gegenüber den Bürgern unverdiente Begünstigung der Staatsbediensteten. 1799 blieb dieser fiskalisch motivierte Angriff auf das Pensionssystem der Konstituante erfolglos, doch war damit der Auftakt für 50 Jahre anhaltende Auseinandersetzungen zwischen staatlicher Pensionierung und privat finanzierten Pensionskassen gegeben<sup>96</sup>.

Der nächste Vorstoß ließ nicht lange auf sich warten. Bei der Vorlage des Gesetzes über die globale Beschränkung des Pensionsetats im März 1803 kündigte Defermon

94 Loi relative à l'organisation d'une nouvelle administration forestière, Art. 8 (AP II/2, S. 1 ff.). Die Sicherung einer Pension wurde als »*encouragement*« der Bediensteten bezeichnet (ebd. S. 36). – Durch Dekret v. 17. I. 1806 wurde der Gehaltsabzug auf 2 % erhöht (Entwurf von Defermon im Staatsrat; Coll. Gérando).

95 Loi relative à l'administration des poudres et salpêtres, Art. 30–31 (Collection générale des lois et des actes du Corps législatif et du Directoire exécutif, Bd. Messidor ff. an 5, S. 384; vgl. Dekret v. 10 prairial an 11 = 31. V. 1803 und Dekret v. 22. I. 1808 (Bulletin des lois, IV, No. 177, S. 42–45) und Dekretentwurf vom 3. XII. 1807 (AN-F 1 A 268-1).

96 Procès verbal des séances du Conseil des Cinq-Cents v. 22 floréal und 19 pluviôse an 7, Bd. 41, S. 506; Bd. 44, S. 565 f.; Collection générale des lois et des actes du Corps législatif et du Directoire exécutif, Bd. Nivôse ff. an 7, S. 196 f.; Moniteur universel v. 24 pluviôse an 7 (no. 144), S. 592; rapport sur les pensions des employés et fonctionnaires publics salariés mit Gesetzentwurf von Delaporte v. 22 floréal an 7 (AN-AD IX-548). Den Witwen der *fonctionnaires publics et employés* mit Ansprüchen aus der Zeit vor Ausrufung der Republik (!) sollte als Übergangsregelung bei Bedürftigkeit eine Pension in Höhe der Hälfte der Pension des Mannes aus der Staatskasse gezahlt werden (Art. 15–21).

im Corps Législatif die Ausweitung des Systems der Pensionskassen an<sup>97</sup>. Die Frage der Ausdehnung der bestehenden Pensionskassen auf alle Zivilbediensteten war anscheinend auch der Hauptstreitpunkt bei der Beratung der Reform des Pensionsgesetzes von 1790 im Staatsrat 1804/05, der 1806 erneut zum Verzicht auf eine gesamtstaatliche Regelung und auf Einführung dieses Systems führte. In einem ersten Entwurf *relatif aux fonds de retenues pour les pensions civiles* hatte Lacuée am 4 fructidor an 12 (22. VIII. 1804) vorgeschlagen, die staatlichen Bestimmungen über Altersvoraussetzungen und Höhe der Pensionen auf die Pensionskassen zu übertragen und deren Einnahmen bei der Amortisationskasse mit 5 % Zinsen anzulegen. Dies hätte eine Vereinheitlichung von freiwillig gebildeten Kassen bei getrennter Kassenführung bedeutet. In einem zweiten Entwurf schlug Lacuée zwei Tage später vor, einen zwangsweisen Beitragsabzug von 3 % bei allen staatlichen und Kommunalbediensteten mit Beginn des neuen Rechnungsjahres einzuführen. Diese Beiträge sollten bei der Amortisationskasse getrennt für die bei der Verwaltung, die bei der Justiz Bediensteten und die Geistlichen geführt werden<sup>98</sup>. Die Verwirklichung dieses Vorschlages hätte ein einheitliches Pensionssystem für die Zivilbediensteten des gesamten Staates gebracht. Der dritte Entwurf von Defermon vom 4 vendémiaire an 13 (16. IX. 1804), d. h. 4 Wochen später, der zwei (!) Jahre später als Dekret erlassen wurde, beschränkte sich dagegen darauf, die bestehenden Pensionskassen zu bestätigen, sie aber in keinerlei Beziehung zur staatlichen Pensionsgesetzgebung zu stellen, d. h. den Status quo zu sanktionieren<sup>99</sup>. Damit war ein weiterer Versuch, den Rechtsanspruch der Zivilbediensteten aus dem Gesetz von 1790 auf eine Pension zu beseitigen, gescheitert. Die Alternative war die Gründung weiterer privater Pensionskassen in den einzelnen Verwaltungszweigen.

Die gleiche Frage wurde erneut 1811 im Staatsrat behandelt. Erstmals lassen sich hier die gegensätzlichen Positionen deutlich erfassen. Napoleon ließ der Finanzsektion des Staatsrates lose hingeworfene *Notes sur les pensions*, die wohl seine Anregungen festhielten, zur Stellungnahme zuschicken. Darin wurde die zentrale Aufnahme aller Pensionen im *Grand-Livre des pensions* nach vorheriger Prüfung durch die Minister und Vorlage beim Kaiser gefordert. Nach der Aufhebung des *Conseil de liquidation* waren nicht nur die seit 1803 von den jeweiligen Ministerien bewilligten Militär- und Marinepensionen dezentral vergeben worden, sondern auch die anderen Ministerien hatten in allerdings geringer Zahl *pensions de faveur* vergeben<sup>100</sup>.

97 *Par les fonds de retenue... le trésor public a été considérablement déchargé. On étendra cette dernière mesure à toutes les parties qui en seront susceptibles; de sorte que... il y a lieu d'espérer que les bons et longs services recevront leur juste récompense* (4 germinal an 11 im Corps législatif; AP II/4,517). – *Les fonds ainsi accumulés serviraient de gage aux pensions civiles, sans surcharge pour le trésor public* (Portiez im Tribunal, 9 germinal an 11; AP II/4,539).

98 *Tout fonctionnaire ou employé civil, soldé directement ou indirectement par le trésor public ou sur les fonds départementaux ou communaux, qui en vertu des règlements antérieurs, n'éprouve pas une retenue pour former un fonds de retraite, la subira à dater du 1<sup>er</sup> vendémiaire prochain* (Art. 12 des 2. Entwürfe; Coll. Gérando).

99 3 Projets de décret relatifs aux fonds de retenues pour les pensions civiles v. 4,6 fructidor an 12 und 4 vendémiaire an 13 (Coll. Gérando); décret contenant règlement sur les pensions v. 13. IX. 1806, Art. 6 (DUVERGIER [wie Anm. 70] 16,47).

100 Die alte Rechtslage beruhte auf dem Gesetz vom 8 floréal an 11 bzw. den arrêts v. 15 floréal und 11 fructidor an 11.

Napoleon stellte ferner zur Diskussion, ob die Pensionierungsgrundsätze für die Ministerien nicht in Form eines Dekretes zusammenzufassen seien, worin jedoch die Pensionen nicht als Recht, sondern nur als Gnade definiert werden sollten. Und schließlich wurde wieder die Frage der Ausdehnung des Systems der Pensionskassen auf alle Zivilbediensteten und Geistlichen aufgeworfen<sup>101</sup>. In seinem Sektionsbericht vom 19. II. 1811 stimmte der langjährige Sachbearbeiter für Pensionsfragen Defermon der Zentralisierung der Pensionsbewilligung einschließlich des Militärs zu. Defermon erklärte jedoch kategorisch die Pensionen für *une des premières dettes de l'Etat* und warnte vor dem Wiederaufleben alter Mißstände, die in der Belohnung von Verdiensten bestünden, die nicht um Fürst und Vaterland (*le prince et la patrie*) erworben seien. Die Rechtslage für die Vergabe von Pensionen sei auf der Basis des Pensionsgesetzes vom 22. VIII. 1790 und seiner Änderungen von 8 floréal an 11, 13. IX. 1806 und 11. IX. 1807 eindeutig. Ein Recht auf eine Pension könne nur im Rahmen eines festgelegten Pensionsetats gegeben werden. Andernfalls müßten die Pensionen der Gnade des Regierungschefs anheimgestellt bleiben. In Fortführung der Position des Ancien Régimes und der Nationalversammlung lehnte Defermon also auch 1811 die Anerkennung eines individuell einklagbaren Rechtsanspruches auf eine Pension ab<sup>102</sup>. In der Frage der Pensionskassen wies Defermon auf die lange Vorgeschichte dieses Vorschlages hin: Jeder Gehaltsabzug wäre für die Masse der schlecht bezahlten Staatsbediensteten untragbar, solange ihre Bezüge nicht erhöht würden. An dieser Unmöglichkeit wären auch alle vorangegangenen Versuche zur Ausdehnung der Kassen gescheitert. Die besser verdienenden höheren Beamten kämen zudem nicht in die Lage, 30 Dienstjahre nachweisen zu können<sup>103</sup>. Wie in allen europäischen Staaten seit der Mitte des 18. Jahrhunderts stieß die Einführung von Pensionskassen auf den Widerstand der Betroffenen, wenn die Gehaltsabzüge zu hoch, d. h. über 5 %, stiegen. Blieben die Gehaltsabzüge aber gering, so mußte die Staatskasse mit wachsenden Zuschüssen einspringen, um einen Bankrott der Pensionskassen zu verhindern. Dies setzte aber die Bereitschaft der Regierung zu Zahlungen voraus, die sie eben durch die Einrichtung von Pensionskassen hatte verhindern wollen. Auch in Frank-

101 *Peut-être conviendrait-il de poser les principes pour le règlement des pensions des relations extérieures, de la justice, des préfectures, des commissaires de police, des curés et desservans etc. Le décret serait rédigé de manière qu'il n'en résultât pas un droit acquis à des pensions, mais une faculté, d'accorder des pensions réglées d'après des bases qui seraient données aux ministres, qui n'en ont actuellement aucune. Il serait bon d'examiner aussi si l'on ne pourrait pas étendre le système des retenues de manière à y comprendre les juges, les curés etc. (Notes).*

102 *Au surplus, il est indispensable, si l'on ne fixe pas le fonds affecté aux pensions, de ne donner aucun droit acquis aux pensions civiles, mais seulement la faculté d'accorder de modifier ou de rejeter les demandes (Rapport).*

103 *La question sur l'extension du système des retenues aux ministres des cultes, aux juges et aux administrateurs civils a paru jusqu'ici présenter tant de difficultés que, quoiqu'elle ait été discutée plus d'une fois, elle est restée indécise, ou plutôt on est resté convaincu qu'il était impossible de songer à faire des retenues sur les traitemens aussi peu considérables que ceux de ces divers fonctionnaires. Il est certain que les ministres des cultes et les juges ont des salaires si médiocres, qu'on pourroit regarder toute retenue comme prise sur le nécessaire, et tant qu'il n'entrera pas dans les vues de Votre Majesté d'augmenter leur traitement, nous pensons qu'il faut renoncer à les soumettre au système des retenues. On pourrait trouver qu'il n'en est pas de même des administrateurs, dont les salaires sont en général plus élevés; mais on doit observer aussi qu'il est rare que, dans cette carrière, on parvienne à acquérir le temps de service nécessaire pour avoir droit à la pension (Rapport).*

reich täuschten sich beide Seiten über die Möglichkeit von Pensionskassen, bzw. meinten, auf diese Weise die finanzielle Last der Altersversorgung von sich abwälzen zu können. Für die höheren Beamten des Empire hingegen wirkte sich die kurze Dauer des herrschenden Systems aus: Sie waren keine Karrierebeamten, sondern politische Beamte, d. h. Anhänger Napoleons oder Brumairiens, die aufgrund des politischen Umschwungs ins Amt gekommen waren. Sie konnten daher nicht Nutznießer eines auf Lebenszeitbeamte ausgerichteten Pensionssystems sein. Defermon legte am 19. II. 1811 einen Verordnungsentwurf vor, der ganz im Sinne des Pensionsgesetzes von 1790 das staatliche Pensionssystem auf der Basis von 1806 kodifizierte<sup>104</sup>. Dieser Entwurf zeitigte keinerlei Folgen. Ein zweiter Entwurf vom 22. II. beschränkte sich einerseits auf die organisatorische Zusammenfassung aller staatlichen Pensionen und dieser Teil wurde auch zusammen mit der Übertragung der Militärpensionen über 3000f. vom Kriegsministerium auf das »*Livre des pensions*« am 27. II. 1811 als Dekret publiziert. Der zweite Teil des Entwurfes ordnete die Einrichtung von Pensionskassen ab 1. III. 1811 für den Klerus, die Justiz (*présidens, conseillers et juges en nos cours et tribunaux, procureurs généraux, avocats généraux, substituts, procureurs impériaux et greffiers*) und die höhere Departementsverwaltung (*préfets, sous-préfets, conseillers de Préfecture et secrétaires généraux et commissaires généraux de Police*) auf der Basis eines 2%igen Abzuges an. In einem eigenartigen, von Defermon formulierten Avis des Staatsrates vom 1. III. 1811<sup>105</sup> wurden die zuständigen Minister aufgefordert, sich zu diesem Plan einer Pensionskasse für alle aus der Staatskasse bezahlten Geistlichen, Richter, Zivilbeamte, Diplomaten, Militärs und Marineangehörige, sowie zu vom Kaiser zu bewilligenden Zuschüssen zu äußern. Mit dieser Verschiebung der Entscheidung und der kaum verhüllten Aufforderung, Zuschüsse anzufordern, war auch dieser Vorstoß gescheitert bzw. auf die ministerielle Ebene abgeschoben. Aber auch da legte nur der Innenminister einen Vorschlag für die Präfekturbeamten vor<sup>106</sup>. Die Kontroverse von 1811 belegt, daß es mindestens seit 1799 in den Regierungskreisen zwei Parteien gab. Die eine, die der Verwaltung nahestand, hielt beharrlich an dem 1790 zugestandenen Anspruch auf Zivilpensionen fest. Die andere Partei wollte diesen Anspruch auf das Militär beschränken und die Zivilbediensteten auf Selbsthilfeeinrichtungen verweisen. Zu dieser Partei gehörte Napoleon. Doch mit Ausnahme der Gnadenpensionen für Spitzenbeamte konnte er die Zivilbediensteten nur de facto von staatlichen Pensionen ausschließen, angesichts

104 Vgl. die Präambel: *Considérant que les pensions sont des récompenses destinées au soutien de celui qui les aura méritées; que par conséquent, elles ne peuvent être que personnelles, sauf dans le cas où, à défaut de patrimoine, la veuve et les enfans d'un homme mort dans les cours de son service public, peuvent obtenir des pensions ou secours alimentaires, et que, dans tous les cas, les revenus publics ne peuvent être employés à ces destinations qu'après un examen approfondi du temps et de la nature des services de ceux qui prétendent à ces honorables récompenses...*

105 Die Begründung der Pensionskassen hielt sich im traditionellen Rahmen: *que cette mesure avait le double avantage de tranquilliser les employés sur leur sort dans l'âge des infirmités et de les attacher de plus en plus aux fonctions qui leur sont confiés* (Präambel des Avis).

106 *Notes sur les pensions*, Bericht von Defermon, 2 Dekretentwürfe vom 19. bzw. 22. II. 1811 und *Projet d'avis v. 1. III. 1811 sur la formation d'un fonds commun de pensions et de secours en faveur des salariés de l'Etat* (Coll. Gérando); *Décret concernant les pensions et les soldes de retraites...* v. 27. II. 1811 (Bulletin des lois, IV, No. 354, 1811, S. 213f.); *Avis du conseil d'état...*, bestätigt am 5. III. 1811 (ebd., no. 355, S. 234–36).



des inhaltenden Widerstandes der Verwaltung aber die Aufhebung des 1790 verbürgten Anspruches nicht durchsetzen.

## 6. Die Pensionskassen seit 1800/1806 und ihre politische Bedeutung

Bezeichnenderweise bestand die Alternative zur Ablehnung staatlicher Pensionen für Zivilbedienstete nicht im völligen Desinteresse der Regierung an der Altersversorgung ihrer Bediensteten, sondern in der staatlichen Garantie von behördenspezifischen Pensionskassen. Wenn auch die zwangsweise Ausdehnung sowohl einer zentralen wie auch separater Pensionskassen auf alle Bediensteten scheiterte, so begünstigte die Regierung doch nach der Entscheidung von 1806 die Gründung von Pensionskassen in allen Verwaltungszweigen, wenn sie sie nicht gar vorantrieb. Die Konzeption, in die sich diese Kassen einordnen, wird an der ersten Kasse faßbar, die in den organisationsfreudigen Jahren nach 1799 gegründet wurde. Das Außenministerium war das erste Ministerium, das nach den beiden *Régies de l'enregistrement* und *des douanes* eine Pensionskasse für seine Bediensteten einführte. Mit einem Personal von 55 Bediensteten (1800) gehörte das Außenministerium zu den kleinen, wenig gegliederten Ministerien, doch hing die Verwendung der Diplomaten und ihres Personals völlig von der außenpolitischen Situation ab und war für die Betroffenen äußerst prekär. In dieser Situation erging auf Veranlassung von Talleyrand am 3 floréal an 8 (23. IV. 1800) ein *Arrêté*, das für das Ministerial- und das diplomatische Personal die Bereiche *classification des agents, mode d'admission, mode de promotion, conditions pour la retraite* regelte<sup>107</sup>. Berühmt wurde diese Verordnung durch einen Bericht Talleyrands an Napoleon vom 5 germinal an 8 (26. III. 1800), der diese Maßnahmen und d. h. auch die Pensionsregelung als Voraussetzung einer zielstrebigen Beamtenpolitik interpretiert und der daher zurecht als einer der großen Texte zur Bürokratisierung in Europa gilt:

*Dans tout état bien gouverné, il y a un esprit propre à chaque branche d'administration. Cet esprit donne de l'unité, de l'uniformité et une certaine énergie à la direction des affaires; il transmet la tradition des devoirs, il en perpétue le sentiment et l'observation; il attache et le corps et les individus, qui en sont membres, au gouvernement, comme au but, vers lequel toutes les émulations se dirigent, comme à la source de tous les degrés de considération dont on ambitionne de jouir...*

*Il n'existe qu'un moyen d'établir et de fixer, dans chaque administration, l'esprit qui lui est propre; ce moyen est dans un système de promotion sagement conçu et invariablement exécuté. Une administration, qui n'a pas de système de promotion, n'a pas proprement d'employés. Les hommes qui s'en occupent sont des salariés, qui ne voient devant eux aucune perspective, autour d'eux aucune garantie, et au-dessous d'eux aucun motif de confiance, aucun ressort d'émulation, aucun élément de subordination. Il ne se forme, dans cette administration, aucun esprit, aucun honneur de profession: On y dit bien qu'on aime la République; mais la seule manière de l'aimer*

107 DUVERGIER (wie Anm. 70) 12,210–12. – Ein 1. Entwurf vom pluviôse an 8: Archives du Ministère des Affaires étrangères (= AAE), Organisation I, f. 317–19; vgl. insgesamt Frédéric MASSON, *Le département des affaires étrangères pendant la révolution 1787–1804*, Paris 1877, 448–61, der jedoch irrtümlich von 2 Verordnungen ausgeht.

*utilement est de s'attacher à la position dans laquelle on la sert, et comme, sans principe de promotion, on ne peut être assuré de la position, dans laquelle on se trouve, il n'est pas possible qu'on s'y attache*<sup>108</sup>.

Die Reformgesetze seit Saint-Germain 1776 und die Beratungen der Nationalversammlung 1790 hatten die Pensionen als Belohnung für eine lange, möglichst lebenslange Dienststellung definiert, wobei die Betonung auf die Verlagerung von Diensten zugunsten einer Person zu objektivierbaren Diensten lag. Bei den Reformen des Konsulats lag der Akzent aber auf der Graduierung der Dienstleistung innerhalb einer Hierarchie: Belohnung für objektiv meßbare Dienste war die Einstellung, jede Beförderung und schließlich die Altersversorgung. Zwar hatte schon Saint-Germain 1776 versucht, ein reguliertes Beförderungssystem sowohl beim Offizierskorps der Armee wie im Kriegsministerium durchzuführen<sup>109</sup>, war damit aber gescheitert. 1789 unternahm Mirabeau in der Nationalversammlung bei der Verabschiedung des Gesetzes über die Gemeindeorganisation, die auf der Volkswahl beruhte, den vergeblichen Versuch, die Einführung eines *système graduel* in der Politik und Verwaltung durchzusetzen: Mirabeau wollte in einer Zeit, als Legislative wie Beamte durch Wahl bestimmt wurden, die Wahl zur Nationalversammlung von einer vorangegangenen zweimaligen Wahl auf Gemeinde- oder Departementsebene oder als Richter abhängig machen. Dies hätte das passive Wahlrecht massiv zugunsten einer kleinen Gruppe eingeschränkt – ein Ziel, das Sieyès 1799 dann auf andere Weise zu erreichen suchte. Auf Verwaltungsebene sollte Beförderung nur noch das Ergebnis von anerkannter Bewährung auf einer unteren Karrierestufe sein, so daß Ehrgeiz sich in Pflichterfüllung niederschlagen würde. In glänzenden Formulierungen variierte Mirabeau alle Facetten einer Identität objektiver Aufgaben mit subjektiven Interessen:

*L'ambition des hommes deviendrait, dans les places les moins brillantes, la caution de leur zèle à en remplir les devoirs. Ah! que le législateur est puissant quand il a su donner aux passions cette direction morale, quand il a su montrer aux citoyens leur intérêt dans leur probité, quand il a l'heureuse habileté de prendre leurs inclinations dominantes pour les leviers de la loi. Quelque fonction qu'un homme exerce, lorsqu'elle est un état passager d'épreuve sur lequel on apprécie ses talents, son intégrité, pour l'élever à des postes plus éminents, dès lors on peut compter sur son attention continuelle à se maintenir irréprochable...*<sup>110</sup>

Mirabeau unterstrich auch die Überlegenheit positiver über negative Sanktionen:

*...punir, réprimer, retenir par la crainte c'est peu de chose... On n'arrache jamais par des lois réprimantes qu'une obéissance trompeuse et dégradée; mais l'honneur mis en dépôt dans les suffrages du peuple, mais l'espérance habilement ménagée de place et de fonction en fonction,*

108 Rapport au Premier Consul de la République par le Ministre des relations extérieures, Ms., handschriftlicher Zusatz: *par Monsieur d'Hauterive* (AAE, Organisation I, f. 322–5; gedr. 326f., 328–30; publiziert von Pierre Louis ROEDERER, *Mémoires d'économie publique, de morale et de politique*, Paris, an 8, I/8, 418–22; vgl. A. F. ARTAUD DE MONTAR, *Histoire de la vie et des travaux politiques du Comte d'Hauterive*, Paris 21839, 80–88).

109 CHURCH (wie Anm. 5) 33.

110 Sitzung v. 10. XII. 1789 (AP I/10, 495–97). Mirabeau berief sich auf den römischen *cursus honorum* in der Interpretation durch Rousseau im »*Contrat social*«. Diese Passagen werden zustimmend zitiert von Charles Jean BONNIN, *Principes d'administration publique*, Paris 31812, I, 161–64 (Kp. »*Du personnel administratif*«).

*mais l'ambition appelée à tout mériter au lieu de tout envahir, voilà des ressorts dont la force est en proportion avec les obstacles qu'il faut surmonter*<sup>111</sup>.

1800 wurden diese Gedanken wieder aufgenommen. Die Rezeption der Organisationsziele, die Identifikation mit dem Verwaltungszweck, ist Voraussetzung für die gewünschte Dienstleistung. Diese wird durch Belohnung, d. h. persönliche Vorteile für das Mitglied der Organisation, erreicht. Doch die Interessen des Staates und die Interessen des Beamten fallen nur dann kontinuierlich zusammen, wenn in Form einer Karriere, einer stufenweisen Laufbahn die Belohnungen stufenweise erhöht werden und so der Beamte jede Stufe als Bewährung für eine weitere positive Sanktion betrachtet. Die Beamtenethik, das im deutschen Sprachbereich so vielbeschworene Beamtenethos, beruht auf einem materiellen Substrat: der mit der Karriere wachsenden Besoldung und Pension<sup>112</sup>. Die nicht aus Gründen der sachlichen Arbeit, sondern zur Motivation der Bediensteten erforderliche Verwaltungs- und Besoldungshierarchie und der Schutz vor willkürlicher Entlassung durch das Institut der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand und der Bindung jeder Entlassung an den Spruch eines Kollegialorgans machten neben der Festlegung der Einstellungsbedingungen und der Pensionsregelung den Inhalt der Verordnung vom 3 floréal an 8 aus: Alle diese Bereiche wurden nicht mehr individuell und das heißt aus der Sicht der Begünstigten willkürlich entschieden, sondern objektiv aufgrund unbefristeter Normen. Sie bilden insgesamt ein objektives System<sup>113</sup>. Durch wachsende Anpassung an das politisch bestimmte Organisationsziel beschleunige der Bedienstete eine kalkulierbare Karriere, wie Talleyrand in einem Rundschreiben über die neue Verordnung seinem diplomatischen Personal gegenüber betonte:

*Délivré de l'inquiétude du présent, et tranquille sur l'avenir, quel est celui qui ne redoublera pas d'efforts pour se distinguer dans une carrière ou le travail trouvera des encouragements, le mérite de la considération, la vieillesse de l'aisance et du repos*<sup>114</sup>.

Nach 1806 betonte Hauterive im Rückblick, daß es das Ziel der Verordnung von 1800 gewesen sei, die durch die Revolution freigesetzte individuelle Energie in Form von Ehrgeiz einem statischen System nutzbar zu machen<sup>115</sup>. Die Altersversorgung

111 AP I/10,496.

112 In einem erst von MASSON (wie Anm. 107) S. 529–38 publizierten Bericht der Inneren Sektion des Staatsrates an Napoleon vom 24. III. 1806 faßt Hauterive diesen Zusammenhang unter dem Aspekt der Ehre noch schärfer: *Dans toute administration bien ordonnée, on ne doit point tolérer que des personnes qui ne tiennent pas à la gloire de ses succès par tous les intérêts de leur considération personnelle, de leur fortune ou du sort de leur vie, participent de quelque manière que ce soit à sa gestion... Il faut donc que tous les agents de cette administration soient liés à l'organisation par de fortes chaînes, et il n'en est pas de plus fortes que l'honneur... Il n'y a point d'honneur sans une louable ambition, il n'y a point d'ambition sans carrière; il n'y a point de carrière sans consistance* (AAE, Organisation I, f. 360–68).

113 Der Systemcharakter der Einzelregelungen zeigt sich auch, wenn z. B. im Gesetz über die Pulver- und Salpeterverwaltung v. 27 fructidor an 5 = 13. IX. 1797 als Inhalt des Gesetzes *les principales fonctions, le degré d'instruction exigé, le mode de réception et d'avancement, les appointemens et les droits de retraite* der Bediensteten (Art. 1) aufgeführt werden (Collection générale des lois et des actes du Corps législatif et du Directoire exécutif, Bd. Messidor ff. an 5, S. 385).

114 Schreiben v. 20 prairial an 8 = 9. VI. 1800 (AAE, Organisation I, f. 337f.).

115 *La Révolution a été une grande scène d'agitation, de violence et de désordre. Mais il faut dire aussi qu'elle a été un grand foyer d'énergie... Au moment de la décadence de son régime, un gouvernement s'est élevé pour la dompter, pour mettre à profit les principes de force, de courage et d'émulation que*

war ein unverzichtbarer Bestandteil dieses *système de promotion*. Da aber angesichts der politischen Konstellation an eine Pension aus der Staatskasse nicht zu denken war, griffen die Reformer auf den bei der Verwaltung der indirekten Steuern erprobten Ausweg zurück, über eine Pensionskasse die erforderlichen Gelder bei den Bediensteten selbst zu beschaffen. Dies war ein Widerspruch zum Grundsatz der Belohnung und wurde wohl auch nur als Notlösung ergriffen. Die Selbsthilfeeinrichtungen der Bediensteten wurden in die staatliche Beamtenpolitik eingebaut. Sie wurden verstaatlicht.

Die Pensionsregelung der Verordnung vom 3 floréal an 8 sagte in souveräner Mißachtung des Gesetzes von 1790 eine Pension in Höhe der halben Besoldung nach 20 – statt 30 – Dienstjahren zu, die nach 25 Dienstjahren auf 100 Prozent, ja je nach individuellen Umständen auch höher steigen konnten (Art. 12–13). Eine Witwenversorgung war hingegen nicht vorgesehen. Die Pensionen sollten durch variable, jährlich nach dem Bedarf festgesetzte Gehaltsabzüge, die im ersten Jahr auf 2% festgelegt wurden, und Zuschüsse von Besoldungen freiwerdender Stellen finanziert werden. Talleyrand bezeichnete die Pensionskasse als Unterstützungskasse und rechtfertigte damit den Verzicht auf den nicht verwirklichbaren Anspruch auf Pensionszahlungen aus der Staatskasse<sup>116</sup>. Die Verordnung vom 3 floréal an 8 blieb weitgehend, insbesondere was die Zulassungsbestimmungen und Beförderungsordnung betrifft, auf dem Papier stehen. Auch die Pensionskasse wurde nur in eingeschränkter Form verwirklicht. Hauterive meinte 1806, daß diese Verordnung zu früh in einer Zeit allgemeiner Reorganisation erlassen worden sei. Der tatsächliche Grund ist wohl vielmehr, daß mit der Rückkehr zur Monarchie der Prozeß der Bürokratisierung gestoppt und eine teilweise Refeudalisierung der Verwaltung eingeleitet wurde. Napoleon, seine Minister und seine leitenden Beamten hielten sich in ihren Personalentscheidungen nur noch bedingt an die bestehenden Verordnungen und damit wurde der persönliche Kontakt zu den mächtigen Persönlichkeiten wieder ein Faktor in der Karriereorientierung zumindest der höheren Beamten<sup>117</sup>.

Wohl aus dem gleichen Grund scheiterte auch im Sommer 1801 der Versuch, alle Ministerien nach dem Vorbild des Außenministeriums zu reorganisieren. In einem von Defermon am 21 prairial an 9 (10. VI. 1801) im Staatsrat vorgelegten Entwurf einer gleichmäßigen Organisation der Ministerien wurden die Bediensteten in Klassen eingeteilt, ihre Besoldungen normiert und damit der Personalbestand bzw. die

*l'effervescence révolutionnaire avait développés, pour lier et unir ces principes dans un système conservateur d'ordre, d'unité et de concentration. Dès lors, on doit prévoir que l'Etat se relèverait et s'agrandirait, que les institutions sociales reprendraient chacune le caractère qui leur est propre...* (MASSON, wie Anm. 107, 536).

116 *Il est juste qu'une caisse d'épargnes, et qu'on peut appeler de famille, ne fût point une charge pour la République. C'est à ceux-là qu'il appartient d'en supporter les frais, qui seuls doivent en partager les avantages* (Zirkularschreiben v. 20 prairial an 9; AAE, Organisation I, f. 337f.).

117 Hauterive selbst schlug in dem genannten Bericht die Rekrutierung der Diplomaten aus den Auditeurs des Staatsrates vor, da sie dem Kaiser persönlich bekannt seien (s. Rapport v. 24. III. 1806; Masson 529–38; Dekret v. 27. III. 1806; AAE, Organisation I, f. 369, 370). – Zu der Rolle der Auditeurs als engeren Klientel des Kaisers, vgl. die Äußerungen Napoleons im Staatsrat (Jean BOURDON, *Napoléon au Conseil d'Etat*, Paris 1963, 62f., 52ff.) und zu Las Cases (*Le mémorial de Sainte Hélène*, ed. Pleiade, hrsg. v. Gérard WALTER, Paris 1963, II, 289) sowie: *Le Conseil d'Etat. Son histoire à travers les documents d'époque 1799–1974*, Paris 1974, 65ff.

Personalkosten der einzelnen Ministerien festgeschrieben. Zweck dieser Reorganisation war jedoch die Aufstellung einer Beförderungsordnung im Sinne von Talleyrand und Hauterive. Ergänzend sollten in allen Ministerien Pensionskassen eingerichtet werden, die durch einen Gehaltsabzug von 5 % finanziert werden und bei Arbeitsunfähigkeit des Bediensteten nach 30 Dienstjahren 50 % des Gehaltes als Pension gewähren sollten. Die Pension konnte – wie 1790 festgesetzt – binnen weiterer 20 Dienstjahre auf 100 % bzw. ein Maximum von 3000 f. steigen. Bei Gebrechen sollte schon nach 10 Dienstjahren eine Pension in Höhe eines Sechstels der Bezüge gewährt werden. Erstmals in einer Pensionskasse sollten auch die Witwen bei Bedürftigkeit Pensionen zwischen 200 bis 600 f. erhalten können. Allerdings sollten die jeweiligen Minister Pensionen nur im Rahmen der verfügbaren, bei der Bank von Frankreich hinterlegten Einnahmen vergeben können. Wie alle Bestimmungen trat auch die Einrichtung von Pensionskassen nicht in Kraft, da sie der Personalpolitik der Minister Fesseln angelegt hätten. Der Inhalt dieser geplanten Verordnung hätte das von Talleyrand und Hauterive geplante *système de promotion* – mit Ausnahme des Entlassungsschutzes – auf alle Ministerien übertragen<sup>118</sup>. Bezeichnenderweise kam es bis 1844 nicht zu einer derartigen Reorganisation, wenn auch einzelne Ministerien immer wieder entsprechende Vorstöße auf einzelnen Sektoren unternahmen<sup>119</sup>.

Die Promotionsordnung Talleyrands vom 3 floréal an 8 wurde im Außenministerium zwar nicht durchgeführt, aber sie wurde aus Gründen der *honneur de l'autorité* auch nicht außer Kraft gesetzt. Auch die Einrichtung der Pensionskasse stieß auf Widerstand, da hier auf dem Verordnungsweg geltendes Recht, insbesondere das Budgetrecht durch die Umgehung der Kompetenz der Legislative in Pensionssachen verletzt wurde. Doch das Ministerium legte besonderen Wert darauf, wenigstens die Pensionskasse beizubehalten<sup>120</sup>. Es half sich, indem es die Gehaltsabzüge zur Privatangelegenheit erklärte und auf Zuschüsse aus seinem Etat verzichtete. Damit war jedoch das Defizit vorgeplant: Im ersten Jahr standen Einnahmen von 30000 f. Anforderungen von 150000 f. gegenüber, die sich vor allem aus Zahlungen an 19 einstweilig in den Ruhestand versetzten Diplomaten ergaben. So wurden Pensionen nur nach Alter und Bedürftigkeit im Rahmen der verfügbaren Gelder vergeben und eine Erhöhung der Gehaltsabzüge für die Pensionskasse auf 5 % nach Wegfall von 1798 eingeführten Gehaltsabzügen zugunsten des Fiskus in Erwägung gezogen<sup>121</sup>.

118 *Projet d'arrêté relatif à l'organisation des bureaux des divers ministères* v. 21 prairial an 9 und die ergänzenden Verordnungsentwürfe des Kriegs- und Finanzministeriums (21 prairial), Justiz-, Marine- und Außenministeriums (23 prairial, 2. Entwurf des Außenministeriums v. 27 prairial), Innen- und Polizeiministeriums (26 prairial) (Coll. Gérando).

119 Vgl. das von Crétet im Innenministerium in Kraft gesetzte *arrêté* v. 21. IV. 1809, auszugsweise publiziert bei Guy THULLIER, *La vie des bureaux sous le premier Empire*, in: *Revue administrative* 65 (1958) S. 480 = THULLIER, *Témoins* (wie Anm. 3), S. 53 ff.

120 *Il faut l'organiser, quelques soient ses ressources présentes. Il faut l'organiser promptement; et par des considérations générales, puisqu'il est sage dans ses principes, utile dans ses résultats et par celles particulières, puisque tous les agents y attachent une extrême importance* (Rapport au ministre).

121 Zur Durchführung der Pensionskasse: Zirkularschreiben Talleyrands v. 20 prairial an 8; rapport au Ministre (o. D.); 2<sup>nd</sup> rapport au Premier Consul (o. D.); Note au Premier Consul v. 9 thermidor an 8 = 28. VII. 1800; *arrêté* du Ministre v. 16 fructidor an 8 = 3. IX. 1800; rapport de la Section de l'intérieur du Conseil d'Etat à Sa Majesté (Hauterive) v. 24. III. 1806 (AAE, Organisation I, f. 337f., 332–34, 335f., 339, 340, 360–68). – Aus einem Bericht des Chef de la division des fonds, Masson, v. 30. III. 1809 an den Minister geht hervor, daß weiterhin ein Abzug von 2 % erhoben wurde, der

Napoleon hatte an dem Versuch der Reorganisation des Außenministeriums im Jahre 1800 regen Anteil genommen, wie seine drängenden Anfragen nach dem Stand der Verwirklichung erkennen lassen. Der Grund scheint darin zu liegen, daß er hier einen Schritt zur korporativen Neugestaltung der Gesellschaft auf berufsständischer Basis sah, die er, wie z. B. die Gründung der Ehrenlegion und die Erneuerung des Adels zeigen, auch auf anderen Ebenen betrieb. Er konnte damit an die Korporationen vor allem der technischen Behörden im Ancien Régime wie der Militär- und Zivilingenieure anknüpfen, die seit der Mitte des 18. Jahrhunderts entstanden waren. Damit wird außer der hierarchischen Binnenstruktur dieser Korporationen ihre Stellung in Staat und Gesellschaft bzw. ein politisches Motiv faßbar, das ihre Bildung beförderte und auch zur Bildung der branchenspezifischen Pensionskassen beitrug. Die fiskalisch motivierte Verweigerung von staatlichen Pensionen für die Zivilbediensteten und der Wunsch nach korporativer Gliederung der Gesellschaft begünstigten beide die Gründung von Pensionskassen, die nur für eine Verwaltungseinheit zuständig waren. Deswegen kam es in den *corps techniques* auch am schnellsten zur Gründung von Pensionskassen. So wurde 1804 bei der Neubegründung des 60 Mitglieder starken *Corps des ingénieurs-géographes*, das weiterhin dem Kriegsminister unterstand, ein 5%iger Gehaltsabzug zur Bildung einer bei der Amortisationskasse geführten Pensionskasse angeordnet und Pensionen in Höhe der Zivilpensionen festgesetzt<sup>122</sup>. Ebenso wurde bei der Reorganisation des *Corps des ingénieurs des ponts et chaussées*, das 537 Personen umfaßte, am 7 fructidor an 12 (25. VIII. 1804) eine Pensionskasse errichtet, die sich aus 3%igen Gehaltsabzügen und einem Zuschuß von jährlich 70 000 f. aus dem Etat zur Unterhaltung der Straßen speiste<sup>123</sup>. Ähnlich wurde die Pensionskasse des 144 Bedienstete umfassenden *Corps des ingénieurs des mines* – 4%ige Abzüge und 25 000 f. jährlicher Zuschuß – am 18. XI. 1810 organisiert<sup>124</sup>. Die *Administration générale des poudres et salpêtres*, bei der schon am 27 fructidor an 5 (13. IX. 1797) die 3%ige Abgabe zur Bildung eines Pensionsfonds nach Vorbild der Zollkasse eingeführt war<sup>125</sup>, erhöhte am 22. I. 1808 die Abzüge auf 4 %<sup>126</sup>.

Deutlicher läßt sich diese Konzeption der *Grands corps* bei der Gründung der Universität feststellen, die alle Gymnasien und höheren Bildungsanstalten in eine Korporation zusammenfaßte. Im *Loi sur l'instruction publique* vom 11 floréal an 10 (1. V. 1802) war nur die Bildung eines Fonds angeordnet, der aus Gehaltsabzügen in

jährlich 72–73 000 f. erbrachte: *Je proposerai des traitemens inférieurs à ceux affectés au grade; les quotités seront encore établies sur l'âge et les besoins respectifs. Et quant aux veuves, je proposerai seulement des secours lesquels n'engagent point pour l'avenir et supposent des moyens comme aussi une décision annuelle* (ebd. III: Finances Carton 3). 1800 waren die Witwen nicht berücksichtigt worden!

122 *Projet de décret relatif à la création, à la composition et à l'organisation du corps des Ingénieurs-Géographes* v. 17 prairial an 12 = 6. VI. 1804, Art. 15 (Coll. Gérando). – 1808 wurden die Ingenieurgeographen in der Altersfürsorge dem Militär wieder gleichgestellt (*Projet de décret* v. 22. XII. 1808, Art. 4; ebd.).

123 Tit. VIII, Art. 33–46 (DUVERGIER, wie Anm. 70, Bd. 15, 70–82).

124 Entwurf im Staatsrat am 5. VIII. 1809 (AN-F 1 A-268-2).

125 Bericht und Dekretentwurf im Staatsrat am 3. XII. 1807 (AN-F 1 A-268-1).

126 Dekret (*Bulletin des lois*, IV, No. 177, 42–45). – Vgl. auch die Gründung einer Pensionskasse auf der Basis 3%iger Gehaltsabzüge der Vorsteher der Straßenwaagen am 25. I. 1813 (ebd., No. 8795, S. 358 f.). – Auch die Postillons hatten schon früh, spätestens durch *arrêté* v. 8 ventôse an 8 – 27. II. 1800, eine Beitragskasse.

Höhe von bis zu 5 % gespeist und aus dem nach 20 Dienstjahren, bei Gebrechen schon früher, eine Pension gezahlt werden sollte<sup>127</sup>. Im Gesetz vom 10. V. 1806 über die Bildung einer Korporation der höheren Lehrer, das nach Napoleons Anweisungen entworfen wurde, wurde die gleiche Verbindung von Karriere bzw. persönlichen Vorteilen mit dem Organisationsziel wie 1800 im diplomatischen Korps hergestellt. Ziel sei, so betonte der Berichterstatter des Staatsrates Fourcroy am 20. III. 1806 gegenüber Napoleon:

*... d'ouvrir une carrière à l'état de l'enseignement, de lier par des rapports intimes et des devoirs réciproques tous les individus attachés à cette carrière, d'y créer un esprit uniforme pour l'éducation et l'instruction de la jeunesse, d'y attacher les personnes par des droits, des titres et des espérances, d'en assurer les succès et la durée par la règle et la subordination, en un mot, de former tout-à-la-fois un corps, sur lequel le gouvernement puisse compter, et qui présente les avantages des anciennes corporations, sans en avoir les inconvénients... Les grades (d. h. supérieurs) seront la récompense de longs services... Ainsi, dans le corps enseignant, comme dans l'organisation militaire, les hommes auront toujours, dans leur conduite régulière et leurs efforts constants, l'espérance de parvenir à un grade honorable et d'améliorer en même temps leur sort<sup>128</sup>.*

Im Dekret vom 17. III. 1808 (Tit. XV) wurden für die Angehörigen der *Université* die üblichen Pensionsbedingungen – Pensionierung bei Gebrechen oder nach 30 Dienstjahren, die nach 50 Dienstjahren das gesamte Gehalt umfaßte, nach 60 Lebensjahren alternativ Eintritt in eine *Maison de retraite* bzw. ein Prytaneum – festgelegt<sup>129</sup>. Das Außenministerium und die Universität waren deutlichster Ausdruck der korporativen Reorganisation der höheren Schichten nach berufsständischen Gesichtspunkten durch Napoleon, weil diese Organisationsform hier neu war. Teil dieser Konzeption war die korporationsspezifische Altersversorgung, die mit der Konzeption der Pensionskassen vereinbar war. Eine einheitliche Pensionsregelung auf Beitragsbasis, wie sie erstmals 1799 vorgeschlagen und 1853 verwirklicht wurde, widersprach dieser Konzeption: Deswegen hatten entsprechende Vorschläge – abgesehen von den finanziellen Implikationen – 1803 keinen Erfolg und auch die Pläne von 1801, 1804 und 1811 sahen immer korporative Zusammenschlüsse, zumindest aber gesonderte Kontenführung bei der Amortisationskasse vor, ob es sich nun um die jeweiligen Pariser Ministerien und die Präfekten und Unterpräfekten oder um größere Gruppen wie den Klerus oder die Richter handelte. Auch später blieb diese Aufsplitterung erhalten, wie die Sonderregelung für die *employés du service intérieur des prisons* (Dekret vom 7. III. 1808), die *employés des divers établissements hospitaliers de la ville de Paris* (Dekret vom 7. II. 1809) oder die *préposés au service des ponts à bascule* (Dekret vom 25. I. 1813) zeigt. Ein Symptom der staatlichen Beförderung der Pensionskassen war die jeweils von Napoleon gewährte Starthilfe in Form von Zuschüssen, die zeitlich auf 10 Jahre begrenzt waren, tatsächlich jedoch die staatliche Subventionierung der Pensionskassen einleiteten, die später nicht mehr rückgängig zu machen war.

127 Art. 42 (DUVERGIER, wie Anm. 70, Bd. 13, 410–14).

128 Rapport et projet portant création d'un corps enseignant, 3. Entwurf von Fourcroy, 20. III. 1806 (Coll. Gérando).

129 Projet de décret mit Bericht von Fourcroy, 8. II. 1808 (AN-F 1 A-268-1); décret portant organisation de l'université v. 17. III. 1808, Art. 123–27 (Bulletin des lois, IV, No. 185, S. 145–171).

Neben den *Corps techniques*, die an ihre vorrevolutionären Traditionen anknüpfen konnten, und abgesehen von der Vorreiterrolle des Außenministeriums gingen die Vorstöße zur Neugründung weiterer Pensionskassen anscheinend von der Finanzverwaltung aus. Schließlich konnten das Finanzministerium und die Verwaltung der direkten Steuern die Vorgänge bei den Kassen der Verwaltung der indirekten Steuern aus nächster Nähe verfolgen. Ein Vorschlag des Finanzministeriums für die Ministerialbediensteten und die höhere Verwaltung der direkten Steuern am 5 prairial an 12 (25. V. 1804) hatte anscheinend nicht den erhofften Erfolg<sup>130</sup>. Erfolgreich war hingegen die Reorganisation der 1801 gegründeten Pensionskasse der Forstverwaltung nach diesen Grundsätzen am 7. I. 1806, wobei hier wie bei der Zollpensionskasse die Krankenkosten im Dienst verletzter Bediensteter zusätzlich von der Kasse übernommen wurden<sup>131</sup>. Der Durchbruch kam im Sommer mit der Pensionskasse des Innenministeriums vom 4. VII. 1806 und der des Justizministeriums vom 18. IX. 1806<sup>132</sup>. Das Kultusministerium folgte nach seiner Bildung durch Dekret vom 14. VI. 1810, das Polizeiministerium am 22. XII. 1809, das Kriegsministerium nach Anfängen am 2 thermidor an 9 (21. VII. 1801) und 30 thermidor an 10 (17. VIII. 1802) am 2. II. 1808 und das Marineministerium am 4. III. 1808<sup>133</sup>. Diese Ministerien hatten nur ein relativ geringes Personal, so hatte das Justizministerium im Empire 170, das Innenministerium 200, das Finanzministerium 600, das Marineministerium 220, das Außenministerium 80, das Polizeiministerium 150, das Kultusministerium 100 und nur das Kriegsministerium 1500 Mitglieder<sup>134</sup>. Ähnlich waren die Größenverhältnisse der übrigen Pensionskassen. Das Korps der Nachtwächter von Lyon, das am 6. XI. 1807 ein Reglement mit einer eigenen Pensionskasse erhielt<sup>135</sup>, hatte 83 Mitglieder. Der Pensionsfond der *Préfecture de police* von Paris vom 25. X. 1806<sup>136</sup> wurde für 573 Mitglieder geschaffen<sup>137</sup>.

130 Einbezogen werden sollten die *premiers commis, chefs, sous-chefs et autres employés du ministère des finances* und die *directeurs, inspecteurs et contrôleurs des contributions directes* (Entwurf: Coll. Gérando).

131 *Projet de décret tendant à fixer les fonds de retenue et les pensions des agents de l'Administration des forêts* v. 7 nivôse an 14 = 28. XII. 1805, bestätigt am 17. I. 1806 (Defermon) (Coll. Gérando).

132 *Manuel des pensions du ministère de la justice et des cultes et du ministère des affaires étrangères*, Paris 1841, 79–86, 33–39. – Seitdem wurde ein nur leicht variiertes Formular mit 26 Art. verwandt. – Der Entwurf für das Justizministerium lag erstmals am 14. VII., dann erneut am 27. VIII. 1806 im Staatsrat vor (Coll. Gérando).

133 Kultusministerium: *Manuel* 71–78; Kriegs- und Marineministerium: AN-F 1 B I 287–289. – Hier bestanden 5%ige Abzüge, wovon aber nur 3% in die Pensionskasse gingen. – Polizeiministerium: ebd. – Das Gründungsdatum der Pensionskasse des Finanzministeriums ließ sich aus den eingesehenen Quellen nicht ermitteln.

134 CHURCH (wie Anm. 5) 268–70.

135 AN-F 1 A-268-1. Vorlage im Staatsrat am 24. II. 1807.

136 Dekret: AN-F 1 B I 287–289. Behandlung im Staatsrat am 29. IX. 1806 mit Zusammenstellung des Personals (Coll. Gérando).

137 Weitere Pensionskassen ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind: *Décret concernant les pensions à accorder aux officiers de port* v. 4. XI. 1807, im Staatsrat am 3. XI. (AN-F 1 A 268-1); *décret tendant à accorder des pensions aux concierges des prisons* v. 7. III. 1808, im Staatsrat am 23. II. 1808 (ebd.); *Statuts de la Banque de France* v. 16. I. 1808, Art. 23 (DUVERGIER, wie Anm. 70, Bd. 16, 232); *décret portant établissement d'un fonds de retenue pour assurer des pensions aux employés des divers établissements hospitaliers de la ville de Paris* v. 7. II. 1809, im Staatsrat am 26. I. (AN-F 1 A 268-2), ausgedehnt auf die dortigen Apotheker durch Dekret v. 18. III. 1813 (Bulletin des lois, IV, no. 9039,



Schwierigkeiten gab es anscheinend bei personalintensiven Verwaltungen, besonders wenn diese gering besoldet waren. So kam es bis zum Ende des Empire nicht zur Errichtung einer Pensionskasse für Richter. Statt dessen verfügte Napoleon am 2. X. 1807 für diejenigen Richter, *que la cécité, la surdité ou d'autres infirmités graves mettraient hors d'état d'exercer leurs fonctions*, daß sie mit einer von ihm individuell festzusetzenden Pension in den Ruhestand zu versetzen seien<sup>138</sup>. Eine entsprechende Regelung für die niedere katholische und protestantische Geistlichkeit, die ab dem 70. Lebensjahr Pensionen von 400–600 f. ohne Gehaltsabzüge vorsah, wurde anscheinend ebenfalls nicht verwirklicht<sup>139</sup>. Andererseits kam ein Entwurf vom 15. III. 1811, der den Präfekten, Unterpräfekten und Generalsekretären der Präfekturen nach 20 Dienstjahren Pensionen gewähren sollte, wohl nicht nur deswegen nicht zustande, weil dafür ein jährlicher Zuschuß von 60000 f. gefordert wurde, sondern weil Napoleon den persönlichen Kontakt mit seinen Spitzenbeamten durch die individuelle Bewilligung von Gnaden bewahren wollte<sup>140</sup>.

Beim Durchbruch zum Spezialkassensystem 1806 darf die Bedeutung des stetigen Drucks der Bediensteten nicht vergessen werden, die mit Unterstützungsgesuchen und Hilferufen über ihre Vorgesetzten Druck auf ihre Minister ausübten, auch ihnen zu einer Invaliden- und Altersversorgung nach dem Gesetz von 1790 zu verhelfen. Die Verdoppelung der Mindestpension 1795 und die Einführung einer Hinterbliebenenversorgung gehen auf die Forderungen der Masse der kleinen Angestellten zurück, die anders keine Versorgung hatte. Die Anträge auf Bildung einer Pensionskasse wurden in Abstimmung zwischen Ministerien und Beamten vorbereitet und gestellt. Nur selten läßt sich das wie z. B. für das Polizeiministerium 1807–9 belegen<sup>141</sup>. Dreißig

S. 488); Dekret für die employés tant de l'administration des haras que des écoles vétérinaires de Lyon et d'Alfort v. 6. II. 1810 (Recueil des lettres circulaires [wie Anm. 84] 10,66–73); Caisse des principaux et régents des collèges communaux v. 18. X. 1810; Organisation du Théâtre français v. 15. X. 1812, Tit. II, section 2–3 (Bulletin des lois IV, Bd. 469, no. 8577, S. 65–81); Dekret zugunsten der préposés au service des ponts à bascule v. 25. I. 1813 (ebd., No. 8795, S. 358 f.). – Angaben über Pensionskassen auch bei Block (wie Anm. 85) S. 1283–85 mit Literatur; Kommissionsbericht der Deputiertenkammer v. 30. XII. 1831 (AP II/73, bes. 341 f.). Bei Inkrafttreten des Pensionsgesetzes von 1853 wurden 25 Pensionskassen aufgehoben (DUVERGIER, wie Anm. 70, Bd. 53, S. 207). – Die französischen Pensionsregelungen wurden auf die annektierten Territorien übertragen, z. B. Piemont: Rapport de la commission de liquidation établie à Turin, im Staatsrat am 11 thermidor an 13 = 30. VII. 1805 (Coll. Gérando); Liquidation des pensions... des départements romains, im Staatsrat am 8. IX. 1812 (AN-F 1 A-269).

138 Vgl. den Dekretentwurf v. 14. VII. 1806 *tendant à faire un fonds de pensions de retraite aux magistrats de l'ordre judiciaire* (Coll. Gérando); Dekret v. 2. X. 1807 (Manuel [wie Anm. 132] 5 f.). – Damit hängt wohl die gleichzeitige politische Säuberung der Justiz zusammen, vgl. Jean BOURDON, *Le sénatus-consulte de 1807: L'épuration de la magistrature en 1807–1808 et ses conséquences*, in: *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 17 (1970) 829–36.

139 Dekretentwurf v. 25. VI. und 7. VII. 1807 *tendant à accorder des pensions de retraite aux ecclésiastiques vieux ou infirmes* (Coll. Gérando).

140 Der Entwurf war eine Folge des Dekretes vom 27. II. 1811, s. rapport et projet de décret relatifs aux pensions à accorder aux fonctionnaires administratifs v. 13. III. 1811 und 15. III. 1811 (Coll. Gérando).

141 Vgl. die Korrespondenz zwischen den Chefs de bureau Champmartin und Pagès im Polizeiministerium, die mit ihren Abteilungen unmittelbar 2 Staatsräten unterstellt waren, vom 30.–31. VII. 1807: *Les employés (du ministère) réclament depuis longtemps un décret qui leur assure une pension de retraite après de longs services ou en cas d'infirmités qui les rendraient incapables de continuer leurs fonctions. Son Excellence a cru devoir faire comprendre dans le règlement qu'elle se propose de soumettre à ce sujet*

Jahre später faßte der Abgeordnete Janet in der Deputiertenkammer diese Entwicklung richtig zusammen, wenn er erklärte:

*La plupart (des administrations) voulurent plaire à leurs employés et leur procurer de promptes et abondantes pensions, sans leur imposer de fortes retenues... C'est ainsi qu'elles apportèrent successivement de nombreuses exceptions aux conditions d'âge et de service qui avaient été primitivement exigées; c'est ainsi que les veuves... furent indistinctement appelées à y prendre part dans tous les cas<sup>142</sup>.*

Das unmittelbare Vorbild für alle Neugründungen seit 1806 war das Dekret vom 4. VII. 1806 zugunsten des Personals des Innenministeriums, dem für die Zivilbediensteten im militärischen Bereich das Dekret vom 2. II. 1808 für das Kriegsministerium an die Seite trat. Die im Wortlaut zumeist identischen Dekrete *relatifs aux pensions de retraite* setzten einen 2%igen Gehaltsabzug fest. Weitere Einnahmen waren die Besoldungen vakanter Stellen bis zu einem Monat und ein jährlicher Zuschuß von zumeist 6000f. auf 10 Jahre, der als Ausgleich für pensionsfähige, aber abzugsfreie Dienstleistungen vor der Gründung der Kassen galt. Pensionsberechtigt waren die Bediensteten nach 30 Dienstjahren im Staatsdienst, teilweise schon nach 25 Dienstjahren bei einem Lebensalter von 60 Jahren, wovon mindestens 10 Jahre bei der pensionierenden Behörde verbracht sein mußten. Die Pension betrug 50% des Endgehalts und stieg mit jedem weiteren Jahr um ein Zwanzigstel. Dienstunfähigkeit aufgrund von Gebrechen oder Verletzungen oder erstmals auch Entlassung wegen Verwaltungsreformen berechtigten schon nach 10 Dienstjahren zu einer Pension in Höhe von einem Sechstel des Durchschnittsgehalts der letzten 3 Jahre, das mit jedem zusätzlichen Jahr um ein Sechzigstel steigen konnte. Das Maximum der Pension betrug ungefähr zwei Drittel des zuletzt bezogenen Gehaltes, maximal jedoch 6000f. Diese Pension konnte ein *premier commis* erreichen, während ein *garçon de bureau* sich mit 300f. begnügen mußte. Insgesamt richteten diese Regelungen sich nach dem Vorbild der seit 1795 begründeten Kassen. Neu war, daß auch Witwen – unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Lage – einen Anspruch auf eine Pension von 25% der Pension des Mannes erhielten, die pro Kind um weitere 5% auf maximal 50% steigen konnte, solange sie unversorgt blieben, d. h. die Witwe unverheiratet und die Kinder noch nicht arbeitsfähig waren (15 Jahre). Für behinderte Kinder, die ihren Lebensunterhalt nicht verdienen konnten, konnten der *secours* lebenslanglich gezahlt werden. Wer jedoch vorzeitig aus dem Dienstverhältnis ausschied, insbesondere wegen disziplinarischer Entlassung, verlor seinen Anspruch auf Pension und hatte mit Ausnahme der Kasse des Kriegsministeriums auch keinen privatrechtlichen Anspruch

*à Sa Majesté les employés des bureaux des MM. les Conseillers d'Etat chargés des deux premiers arrondissemens. J'ai l'honneur de vous adresser copie de ce règlement en vous priant d'en donner connaissance à vos collègues... Je vous prie de me renvoyer ce projet avec les observations dont il vous paraîtra susceptible. Und die Antwort: ... Je me suis empressé d'en donner connaissance à mes collaborateurs: Nous sommes tous très reconnaissans des intentions bienfaisantes de Son Excellence le Sénateur Ministre; nous le remercions bien sincèrement de ne pas nous avoir séparé de la grande famille... Je n'y vois aucune observation à faire, attendu surtout qu'il me paraît basé sur les décrets de la même nature rendue en faveur des autres ministères (AN-F 1 B I 287-289). Bei einer Gehaltssumme von 354000f. für 140 Bedienstete ergaben sich 7040f. Abzüge, zu denen ein Zuschuß von 6000f. auf 10 Jahre gefordert wurde. Das entsprechende Dekret erging am 22. XII. 1809.*

auf Rückerstattung der eingezahlten Gehaltsabzüge. Der Pensionsantrag war an den Minister zu richten, der stets die Bewilligung des Kaisers einholen mußte. Pensionen konnten nur in Höhe der verfügbaren, bei der Amortisationskasse mit 5 % verzinsten Gelder vergeben werden, wobei die Auswahl nach Dienst-, Lebensalter und Gebrechen vorgenommen werden sollte<sup>143</sup>.

Der Pensionsanspruch galt im allgemeinen nur für diejenigen Staatsbediensteten, die besondere nur im Staatsdienst verwendbare Fertigkeiten bei ihrer Einstellung nachweisen mußten oder derartige Fertigkeiten im Dienst erwarben und ausübten, wie die *garçons du bureau*. Tagelöhnern und Handwerkern, d. h. niederen Bediensteten, die auch anderweitig ihren Unterhalt verdienen konnten, wurde anscheinend kein Pensionsanspruch zugestanden. Ausnahmen wurden jedoch zunehmend zugunsten von Facharbeitern gemacht, die man wie die Handwerker der Marinearsenale binden wollte. So wurden z. B. 1808 auch den Arbeitern der Pulverfabriken gleiche Pensionsrechte wie den Angestellten verliehen<sup>144</sup>. Deutlicher wurde die Übertragung staatlicher Versorgungsgrundsätze auf selbst ungelernete Arbeiter am Beispiel der Pariser Staatsdruckerei, die 1795–1814 und erneut seit 1823 in staatlicher Verwaltung stand. Anlässlich der Reorganisation der dem Justizministerium unterstehenden Staatsdruckerei 1809 wurde neben der Reorganisation der Krankenversorgung eine Unfall- und Altersversorgung der Arbeiter – 1808 450 Arbeiter neben 82 Angestellten – eingeführt. Der Grund war die politische Bedeutung der Druckerei als einzigem Kommunikationsmittel der Regierung zur Herrschaftsausübung<sup>145</sup>. Schon vorher hatten die Drucker im Krankheitsfalle 50 % bis zwei Drittel ihres Tageslohnes als Unterstützung erhalten<sup>146</sup>. Während die Pensionskasse des Justizministeriums vom 15. IX. 1806 nur die Angestellten der Staatsdruckerei aufgenommen hatte, wurde im Organisationsdekret vom 24. III. 1809 die Einrichtung einer Kranken- und Pensionskasse für Arbeiter angeordnet (Art. 22) und am 28. I. 1811 erlassen: Darin wurden die seit 1806 üblichen Pensionsbestimmungen auf Arbeiter und Arbeiterinnen, *garçons d'atelier* und *hommes de peine* ausgedehnt, allerdings die Pensionen absolut fixiert, so nach 30 Arbeitsjahren auf 500 f., bzw. bei Invalidität nach 10 Jahren auf 100 f., wobei die Arbeiterin-

142 Rapport du Baron Janet in der Deputiertenkammer am 1. VI. 1838 (AN-AD IX 548).

143 Manuel (wie Anm. 132) 79–86; AN-F 1 B I 287–289.

144 Décret sur les traitemens, remises et pensions des agens de l'administration générale des poudres v. 22. I. 1808 (Bulletin des lois, IV, No. 177, S. 42 ff., Art. 9). Vgl. die gleiche Ausdehnung im Decret sur l'organisation du corps des ingénieurs des mines v. 18. XI. 1810 auf die *conducteurs des mines*, Tit. IX, Art. 63 (AN-F 1 A 268–2). Ähnlich konnten die *surveillans, sous-surveillans et gens de services de toutes classes* der Pariser Hospitäler, soweit sie unter 1000 f. verdienten, nach 30 Dienst- und 60 Lebensjahren in die Hospitäler aufgenommen werden – dies entsprach der traditionellen Armenversorgung – oder eine Pension erhalten (Décret concernant les pensions de retraite des employés des hospices de Paris v. 7. II. 1809, Art. 4; ebd.).

145 ... *c'est un instrument très puissant et très précieux dans les mains du gouvernement que celui qui lui donne la possibilité de répandre dans tout l'Empire avec une si grande célérité les ordres les plus importants, de porter partout les instructions qui peuvent influencer sur l'esprit des peuples et sur leur obéissance* (Bericht des Staatsrates Pasquier an Napoleon, o. D. [1808]; AN-BB 30-759). Die Bedeutung der Staatsdruckerei zeigte sich noch beim Staatsstreich Napoleons III.

146 *Le but de cette mesure est d'attacher à l'établissement des ouvriers habiles et de bonne conduite* (Bericht des Justizministeriums an das Direktorium, vendémiaire an 8; AN-BB 4-33). Im Gegensatz zu privaten Druckereien wurden die Arbeiter nicht nach Bogen (*à la tâche*), sondern tageweise bezahlt (*à la conscience*).

nen auf zwei Drittel der Pensionen ihrer männlichen Kollegen beschränkt wurden. Die Hinterbliebenenpension hing von der Kinderzahl ab und wurde bis zum 16. Lebensjahr der Kinder gewährt. Der Pensionsfonds wurde aus 2%igen Lohnabzügen, Strafgeldern und einer einmaligen Zahlung von 20000f. aus den Überschüssen der Druckerei finanziert. Allerdings wurden auch hier Pensionen nur in Höhe der Einnahmen ausbezahlt. Auch hier gingen bei disziplinarischer Entlassung, besonders wegen Ungehorsam, Streik usw., alle Ansprüche verloren. Waren bei Förstern und Pulverarbeitern die Krankheitskosten bei Dienstunfällen von der Pensionskasse zu zahlen gewesen, so wurde bei der Staatsdruckerei aufgrund der bestehenden Usancen die Bezahlung eines Krankengeldes unabhängig von der Natur der Krankheit in Höhe von 40% des Tageslohnes für maximal 90 Tage im Jahr festgelegt. Ein Drittel der Einnahmen der Pensionskasse konnte für die Unterstützung erkrankter Arbeiter ausgegeben werden<sup>147</sup>. Diese erstaunlich weitgehende Regelung zugunsten der Arbeiter rührt daher, daß hier die Invaliden- und Altersversorgung der Beamten mit der speziellen Krankenversorgung der Drucker verbunden wurde. Die tatsächliche Bedeutung der Versorgung war jedoch auch hier geringer als die Reglements in Aussicht stellten. Der Grund lag in der Übertragung der Pensionen der Druckereiangestellten durch die Ordonnance vom 3. VII. 1816 auf die Pensionskasse der Arbeiter<sup>148</sup>. Gegenüber den relativ hohen Pensionsansprüchen der Staatsangestellten hatten die Arbeiter bald das Nachsehen<sup>149</sup>. Bezeichnenderweise war das Motiv für die Ausdehnung der sozialen Sicherung von den Beamten auf die Arbeiter identisch: Durch die Zusage sozialer Sicherheit sollten die Arbeiter zu einer optimalen Ausübung ihrer Tätigkeit angehalten werden. Allerdings traf dies nur für wenige politisch bedeutsame Bereiche wie die Marinearsenale oder die Staatsdruckerei zu.

Die Regelung der Alters- und Hinterbliebenenversorgung 1806 auf der Basis von einzelnen Pensionskassen setzte eine als Mißstand oder Notstand empfundene Situation voraus, die sich aus dem Anwachsen der Verwaltungen und einer geänderten sozialen Struktur der Bediensteten ergab und die nicht mehr durch patrimoniale Fürsorge ausgeglichen wurde. Die grundsätzlich positive Reaktion der Regierung ergab sich aus der Überzeugung der Notwendigkeit eines *systeme graduel*, dessen Abschluß die Pension war, um den Bediensteten kontinuierlich zu optimaler Dienstleistung zu bewegen. Im Konsulat fiel aus fiskalischen Gründen die Entscheidung gegen ein staatlich finanziertes Pensionssystem, gegen eine einheitliche Pensionskasse und zugunsten einer berufsständisch-korporativen Regelung auf Beitragsbasis. Aber erst als Napoleon sich zu Zuschüssen bereit erklärte, kam es zur Gründung zahlreicher Pensionskassen. Trotz dieser Zuschüsse waren diese Pensionskassen fast alle finanziell

147 Entwürfe zum Organisationsdekret im Staatsrat 10., 17. III. 1809 (AN-F 1 A 268 A); décret concernant l'organisation de l'imprimerie impériale v. 24. III. 1809 (Bulletin des lois, IV, Bd. 232 bis, No. 4296 bis); Beschluß des Verwaltungsrates v. 26. VII. 1809 über die Krankenunterstützung (AN-BB 30-759); décret relatif à la formation d'une caisse de pensions et de secours pour les ouvriers de l'imprimerie impériale v. 28. I. 1811 (ebd.).

148 Ordonnance relative à la formation d'une seule caisse commune de pensions de retraite et de secours en faveur des employés et ouvriers de l'imprimerie royale v. 3. VII. 1816 (Manuel [wie Anm. 132] 40–51); vgl. die Ordonnance v. 20. VIII. 1824 (ebd. 54–71).

149 Der 1. Direktor der Druckerei Marcel (1806–16) bezog bis 1855 eine Pension in Höhe von jährlich 3000f., sein Nachfolger Villebon (1824–30) sogar bis 1865 4000f. (»Note sur l'organisation de la caisse des retraites des ouvriers et ouvrières de l'imprimerie impériale«, 1865; AN-BB 30-759).

nicht lebensfähig. Dies führte nur deshalb nicht zum Bankrott, weil Pensionen nur in Höhe der verfügbaren Einnahmen ausbezahlt wurden. Noch immer erhielten also nicht alle Pensionsberechtigten tatsächlich eine Pension. Doch dieser Zustand war politisch noch unbefriedigender als die Versagung von Pensionen aus der Staatskasse, da die Bediensteten glaubten, durch ihre Beiträge einen privatrechtlichen Anspruch erworben zu haben. In den ersten Jahren bis zur Erreichung der Durchschnittszahl an Pensionären wirkte sich die ungenügende Fundierung der Kassen noch nicht aus, doch in der Restauration wurde dieses Problem offenbar.

## 7. Die Entwicklung des Pensionswesens von 1814–1853

Das duale Pensionssystem – Staatspensionen in Höhe von einem Sechstel des bisherigen Gehalts nach 30 Jahren ohne Gehaltsabzug und Pensionen in Höhe von 50 % des Gehaltes nach ebenfalls 30 Jahren bei jährlichen ein- bis fünfprozentigen Abzügen – wurde in der Restauration beibehalten und das Kassensystem zugunsten weiterer Bedienstetengruppen und der Hinterbliebenen ausgebaut. Ferner wurde die Finanzierung durch Erschließung weiterer Einnahmequellen, insbesondere durch regelmäßige staatliche Zuschüsse seit 1817 verbessert: Diese Entwicklung endete mit der Aufhebung der Pensionskassen und der Übernahme der Zivilpensionen durch den Staat im Jahre 1853.

Die wichtigste Ausdehnung der Pensionskassen war die seit 1804 immer wieder geplante Aufnahme der Richter bis hinab zum Friedensrichter – 1818 6399 Personen – in die Pensionskasse des Justizministeriums durch Ordonnance vom 23. IX. 1814. Die anfangs dort noch vorgeschriebene Bedürftigkeitsklausel für die Gewährung von Hinterbliebenenpensionen wurde am 17. VIII. 1824 gestrichen<sup>150</sup>. Ähnlich wurde nach dem Vorbild der Pensionskasse des Innenministeriums von 1806 den *Conseils généraux* der Departements die Einrichtung von Pensionskassen für die Angestellten der Präfekturverwaltung nahegelegt. 1843 bestanden in 75 Departements entsprechende Kassen<sup>151</sup>. Die unterschiedlichen Regelungen der Pensionskassen – so war nicht nur die Hinterbliebenenversorgung unterschiedlich geregelt, sondern auch die Gehaltsabzüge schwankten zwischen 2 und 5 % – führten 1817 erneut zu einem Versuch der Vereinheitlichung: Eine Sachverständigenkommission aller Ministerien schlug ein Rahmenreglement für alle Pensionskassen vor, doch blieb dieser Vorstoß folgenlos<sup>152</sup>. Nur das Finanzministerium vereinigte durch Ordonnance vom 12. I. 1825 die ihm unterstellten 7 Kassen des Ministeriums, der Registratur, Domänen, Forsten, Zollverwaltung, indirekten Steuern und der Post unter Anhebung der Gehaltsabzüge auf 5 %<sup>153</sup>.

150 Ordonnance v. 23. IX. 1814 (Manuel 7–16); Ordonnance v. 17. VIII. 1824 (ebd. 25–29).

151 BLOCK (wie Anm. 85) II, 1283, 1287. Die Unterpräfektoren wurden nicht einbezogen. Eine Präfektur hatte ungefähr 20 Bedienstete (Nicholas RICHARDSON, *The French Prefectural Corps 1814–1830*, Cambridge 1966, S. 154).

152 *Projet de règlement général concernant les pensions de retraite sur fonds de retenues* v. 21. XI. 1817 (AN-F 1 B I 287–289).

153 BLOCK, (wie Anm. 85) II, 1284.

Das Hauptproblem im Vormärz war 1817–1853 aber das chronische Defizit der Pensionskassen. 1823 waren bis auf 2 Kassen, darunter die Domänenkasse, alle defizitär<sup>154</sup>. Zwar war seit 1806 allen Statuten die Klausel eingefügt, daß Zahlungen nur in Höhe der Einnahmen geleistet werden sollten, aber die Bediensteten sahen sich dadurch um ihre Ansprüche und ihre Zahlungen geprellt und übten Druck auf ihre Verwaltungen aus, die in Aussicht gestellten Pensionen zu sichern. Die Revisionen der Statute während der Restauration dienten zunächst einer Erhöhung der Abzüge bis auf 5 %, was als zumutbare Obergrenze erachtet wurde. So zogen 1830 von 23 Kassen zwölf 5 %, fünf 4 % und nur noch zwei 2 bzw. 2½ % Abzüge ein. Ferner wurde nach dem Vorbild der in Deutschland üblichen Witwenkassen bei Ernennungen bzw. Beförderungen ein Monatsgehalt bzw. die Besoldungserhöhung eines Monats sowie ein Monatsgehalt bei Vakanzen eingezogen. Nach dem Vorbild der Pensionskassen im übrigen Europa suchten auch die französischen Pensionskassen einen Kapitalfonds zu bilden, von dessen Zinsen die Pensionen zunehmend gezahlt werden sollten. Zu diesem Zweck wurden im Empire die Einnahmen zu 5 % bei der Amortisationskasse und später in Staatspapieren bei der *Caisse de dépôts et consignations* angelegt. Tatsächlich bezogen 1830 22 Kassen insgesamt 931 283 f. Renten, wovon jedoch die Kasse des Finanzministeriums allein 609 202 f. erhielt. Als aber die Deputiertenkammer 1823 festsetzte, daß die Kassen Renten zur Minderung des Defizits verkaufen müßten, wurde diese Möglichkeit einer Fondsbildung vertan.

Der doppelten Belastung der Kassen durch Alters- und Witwenpensionen konnte auch durch diese Maßnahmen nicht standgehalten werden. Als jedoch die Pensionskassen 1814 mit Emigrantepensionen und denen der Opfer zahlreicher Verwaltungsreorganisationen belastet wurden, war den Verwaltungen ein Hebel in die Hand gegeben, um Zuschüsse aus dem Budget für die Pensionskassen zu fordern und zu erhalten<sup>155</sup>. Erstmals im Budget von 1817 wurden dem Finanz-, Innen-, Unterrichts- und Kriegsministerium, seit 1818 auch dem Justizministerium, ein außerordentlicher Zuschuß in Höhe von 1 066 500 f. zu den Pensionskassen bewilligt, der 1818 mit 1 908 000 f. seinen Höhepunkt erhalten sollte und seitdem jährlich um 5 %, d. h. bis 1837 auf Null reduziert werden sollte. Tatsächlich forderten und erhielten die Ministerien aber zusätzliche Zuschüsse zur Deckung der Defizite ihrer Pensionskassen, z. T. explizit, z. T. als Ablösung für andere Einnahmen. So erhielt das Kriegsministerium zu den jährlichen 300 000 f. 1822 weitere 80 000 f. und 1824 erneut 60 000 f., die ebenfalls bis 1837 auf Null reduziert werden sollten. Die *Caisse de l'administration de l'enregistrement* erhielt seit 1818 250 000, dann jährlich 200 000 f. als Ausgleich für die bisher bezogene 15%ige Beteiligung an den anfallenden Strafgeldern. Das Budgetgesetz von 1822 wiederum ermöglichte es, Pensionen, die aufgrund von Verwaltungsreorganisationen anfielen, als außerordentliche Entschädigungen zusätzlich auf den Etat zu setzen. Daneben wurden Unterstützungsgelder, ursprünglich von den Pensionskassen für die Hinterbliebenen vorgesehen, zum zusätzlichen ständigen

154 Zum folgenden s. den Kommissionsbericht von Lapeletier d'Aunay v. 30. XII. 1831 (AP II/73, 320–42); den Bericht Chateaubriands an den König v. 19. XI. 1823 (Manuel 107–115) und die Motive für das Pensionsgesetz von 1853 (DUVERGIER, wie Anm. 70, Bd. 53, 192–99).

155 Die Opfer der politischen Säuberungen 1814/15 erhielten, soweit diese als Reorganisationen getarnt wurden, eine Pension, vgl. Paul GERBOD u. a., *Les épurations administratives aux 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles*, Genf/Paris 1977, 49–68.

Ausgabentitel. Die Folge der seit 1817 steigenden, direkten und indirekten Zuschüsse war aber die Bewilligung zusätzlicher Pensionen unter großzügiger Auslegung der jeweiligen Statuten. So stiegen die Etatforderungen weiter. Andererseits scheinen aber alle pensionsfähigen Bediensteten erstmals tatsächlich eine Pension erhalten zu haben. Für die 1806 gegründete Pensionskasse des Justizministeriums ergibt sich so z. B. folgendes Bild<sup>156</sup>:

	Mitglieder	Einnahmen					Ausgaben	
		Abzüge	Zuschüsse	Zinsen	Vakanzen	Summe	Anzahl	Höhe
1807	163	10060	6000	667	78	16805	—	—
1809	164	10180	6000	1532	509	18221	2	3150
1811	166	9860	6000	2471	313	18644	3	5314
1813	173	10344	6000	1754	—	18098	8	10544
1814	148	8546	4000	1364	36017	49921	11	15750
1815	6532	234736	—	4620	63670	303026	39	64438
1816	6559	255996	—	4297	418665	678958	90	144811
1817	6578	236666	—	—	38064	274730	245	372595
1818	?	230000	400000	22358	—	652358	503	619114
1819*	?	236634	380000	?	—	(616634)	?	634700
1820*	?	236674	360000	?	—	(596674)	?	653900

\* Ansatz

Seit dem 8. Jahr nach der Gründung deckten die 2%igen Gehaltsabzüge nicht mehr die Ausgaben. Die trotzdem bestehende positive Bilanz wurde dann einige Jahre durch Einkünfte aus frei gewordenen Besoldungen hergestellt, aber die hohen Eingänge aus den Ministerien (1814) bzw. der Justizverwaltung (1816) waren atypisch, da sie politische Ursachen hatten. Zudem wurde diese Einnahmequelle 1818 gestrichen. Auch die Ausdehnung der Kasse auf den Richterstand 1814 führte nach 3 Jahren nur dazu, daß die Pensionen wieder die Gehaltsabzüge überstiegen. Seit 1818 decken die Gehaltsabzüge die Pensionen nur noch zu 37%. Da die Pensionskasse weder einen nennenswerten Kapitalfonds bilden konnte, noch seit 1818 andere Einnahmequellen als die Gehaltsabzüge hatte, war sie ganz auf staatliche Zuschüsse angewiesen, um die anfallenden Pensionen bezahlen zu können. Dieses schlechte Ergebnis war wesentlich eine Folge der Umwandlung der überschaubaren Ministerialkasse in eine mitgliederstarke Kasse für die gesamte Justizverwaltung 1814.

Ein Überblick über die finanzielle Lage aller Pensionskassen im Jahre 1830 gibt ein etwas positiveres Bild<sup>157</sup>:

156 Renseignements sur la situation des fonds de retraite depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1806 jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1818; Etat de la situation des pensions du Ministère de la justice (1819) (AN-BB 25-27).

157 Nach AP II/73,336f.

*23 Pensionskassen für Beamte und Angestellte  
(ohne Militärpersonen, Marineministerium und Klerus) 1830:*

	Einnahmen							Ausgaben	
	Gehalts- abzüge	Beförde- rungs- abzüge	Strafen	Renten	Renten- verkauf	Staatszu- schüsse	Summe	Pensionen	Renten- verkauf
Äußeres (1)	185 455	11 325	—	15 000	—	—	211 780	235 952	—
Kultus (1)	6 430	—	—	1 091	—	4 125	11 646	13 594	—
Bildung (2)	249 376	—	—	55 998	—	49 949	355 323	322 197	—
Finanzen (3)	3 638 323	558 185	758 178	688 434	1 300 101	583 043	7 523 264	7 376 141	4 575
Krieg (5)	145 081	5 318	27 916	39 998	118 206	248 975	585 494	583 608	—
Inneres (8)	200 351	2 598	—	134 842	102 818	156 054	596 663	734 537	54 212
Justiz (3)	277 641	608	339	59 039	—	491 600	829 227	831 191	38 529
(23)	4 702 657 (46,6 %)	575 034 (5,7 %)	786 433 (7,8 %)	994 402 (9,8 %)	1 521 125 (15,0 %)	1 533 746 (15,1 %)	10 113 397 (100 %)	10 097 220	97 316

Die Pensionszahlungen in Höhe von 10 097 220 f. waren zu 46,6 % aus Gehaltsabzügen gedeckt. Nimmt man die Beförderungsgelder und Strafgelder (auch vor allem aus der Steuerverwaltung) und Kapitalzinsen hinzu, so ergibt sich sogar eine Deckung von 69,9 %. Der Staatszuschuß beschränkt sich auf 15,1 %. 20 Jahre später sollte er allerdings auf zwei Drittel steigen. Bedenklich war 1830 die Deckung der übrigen 15 % durch Verkauf von Renten, deren Ertrag dadurch um fast 1 % der Ausgaben gemindert wurde, doch wurden noch 1830 insgesamt in gleicher Höhe neue Renten angekauft, so daß die Deckung der laufenden Ausgaben aus Kapitalerträgen mit ca. 10 % gleichblieb.

Die Bedeutung der Pensionskassen wird erst deutlich, wenn man sie in Relation zu den übrigen staatlichen Pensionszahlungen stellt. Für den letzten Etat Napoleons (Stichtag 1. V. 1814) ergibt sich folgende Verteilung der vom *Grand-Livre de la dette publique*, d. h. ohne Invaliden- und Pensionskassen und ohne Militärpensionen unter 3000 f., gemachten Zahlungen.



Pensionen im *Grand-Livre de la dette publique*<sup>158</sup>

	Anzahl	Empire	Ø	Frankreich 1814ff.	
		Summe in f.		Anzahl	Summe in f.
Zivilbedienstete	27009 ( 21 %)	10162509 ( 25 %)	376	11654 ( 13,2 %)	3359533 ( 16 %)
Geistliche	88613 ( 69 %)	26130596 ( 64,7 %)	295	64557 ( 73 %)	14148202 ( 66,8 %)
Militärs	12297 ( 9,6 %)	4075272 (10 %)	332	12191 ( 13,8 %)	3684627 ( 17,5 %)
Davon: Pensionen über 3000 f.	402	1584481	3941	314	1199330
Militärwitwen	11895	2490791	209	11877	2485297
Insgesamt	127915* (100 %)	40368377 (100 %)	315*	88402 (100 %)	21192422 (100 %)

\* Incl. Hofstaat

Die zentralen Pensionszahlungen erwecken aber einen falschen Eindruck, da das gesamte Militär mit Ausnahme der Generalität nicht einbezogen war. Als 1817 die Pensionen des Militärs unter 3000f. vom Etat des Kriegsministeriums auf das *Grand-Livre* der Staatsschuld übertragen wurden, rechnete der Finanzminister mit zusätzlichen 47 Mill., zu denen die 18 Mill. für 15639 auf Demisolde gesetzten Offiziere noch zusätzlich kamen<sup>159</sup>. Insgesamt ergab der Budgetansatz für 1817 folgende Aufteilung<sup>160</sup>, die die tatsächlichen Größenverhältnisse zu Beginn der Restauration wiedergibt:

	<i>Grand-Livre</i>	Insgesamt	Militär
Zivild pensionen	2400000 (10 %)		
Geistliche	16138000 (67 %)		
Militärs (Witwen, über 3000f.)	5462000 (23 %)		5462000
Insgesamt		24000000 ( 27 %)	
Militärpensionen bis 3000f.		47000000 ( 53 %)	47000000
<i>Demi-Soldes</i>		18000000 ( 20 %)	18000000
Insgesamt		89000000 (100 %)	
Davon Militär			70462000

158 AP II/12,197-99.

159 Ihnen standen 5347 aktive Offiziere (1817) gegenüber, vgl. Jean VIDALENC, Les demi-soldes, Paris 1955, 9, 28, 220-22.

160 AP II/17,531f. (14. XI. 1816). Ohne Berücksichtigung der zivilen und militärischen Pensionskassen.

Von 89 Mill. wurden 79 %, bzw. von den offiziell deklarierten Pensionszahlungen in Höhe von 71 Mill. wurden 74 % für das Militär ausgegeben<sup>161</sup>. Insgesamt erhielten 1817 196 205 Personen eine durchschnittliche Pension vom Staat in Höhe von 320 bis 350 f. Über 100 000 der Pensionäre waren Unteroffiziere und Mannschaften, 60 000 Kleriker, 10 000 Militärwitwen und die restlichen 15–20 000 Offiziere einschließlich Zivilpensionäre. Die Masse der Pensionäre, insbesondere die Geistlichen, Witwen und Militärs, bezogen niedere Pensionen.

Auch 1832 stand der Anteil der Zivilbeamten an Pensionen und Unterstützungszahlungen weit hinter dem Militär:

*Pensionen und Unterstützungszahlungen an ehemalige Staatsbedienstete 1832 in Francs<sup>162</sup>:*

	Insgesamt	davon aus Kassen	Staatliche Zahlungen	Zahlungen der Dette publique
Militärs	65 620 237 ( 63,5 %)	6 389 000	59 231 237 ( 69 %)	43 700 000 ( 74,7 %)
Zivilbeamte	16 904 109 ( 16,5 %)	9 920 868	6 983 241 ( 8,1 %)	1 700 000 ( 2,9 %)
Klerus	5 712 300 ( 6,6 %)	–	5 712 300 ( 6,6 %)	4 575 000 ( 7,8 %)
Summe	103 558 962 (100 %)	17 428 414	86 129 548 (100 %)	58 589 654 (100 %)

Zwischen drei Fünftel und drei Viertel aller Zahlungen gingen an das Militär. Die Zivilbeamten erhielten nur knapp ein Zwölftel der staatlichen Unterstützungszahlungen. Allerdings waren ihre Eigenleistungen mit 59 % höher als die staatlichen Unterstützungen. Andererseits waren die staatlichen Leistungen einschließlich aller Zahlungen unter unterschiedlichen Titeln mit 41 % höher als die reinen Zuschüsse zu den Pensionskassen, die bei Leistungen von 11,5 Millionen mit 1 579 132 f. nur 13,7 % ausmachten. Die Pensionszahlungen für Geistliche, Folgelasten der französischen Revolution, hingegen liefen langsam aus. Die beherrschende Stellung des Militärs im Pensionswesen seit dem Ancien Régime war also weder von der Revolution 1790 noch der Restauration 1814 angetastet worden. Der Artikel 69 der Charte von 1814 und der Artikel 60 ihrer Erneuerung 1830 garantierte den Militärs ausdrücklich ihren Besitz-

161 Im Budget 1817 wurden 23 Millionen f. Pensionen, davon 3 Millionen für Zivilbeamte und 20 Millionen für Militärs festgesetzt, doch waren dies Zielgrößen, auf die die Zahlungen durch Vergabe von nur 50 % der heimfallenden Pensionen reduziert werden sollten. Tatsächlich wurden 2,304 Millionen Zivilpensionen, 15,5 geistliche Pensionen und 51 762 317 f. Militärpensionen (ohne demi-soldes), also insgesamt 69 566 317 f. bei einem Etat von ca. 1 Milliarde f. gezahlt (Loi de finances v. 25. III. 1817, Art. 30; AP II/19,403,768 f.)

162 Zahlen berechnet nach AP II/73, S. 338 f. – Die Zahlen der staatlichen Leistungen stammen aus dem Budgetentwurf, waren also nicht endgültig und sind zudem durch zahlreiche Druckfehler entstellt. Die prozentualen Angaben geben aber trotzdem ein adäquates Bild.

stand, ihre Stellung und Pensionen verfassungsrechtlich<sup>163</sup>. Aus politischen Gründen wurde die materielle Versorgung der Militärs nicht angetastet. Insgesamt ergibt sich für die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts – wieder ohne Berücksichtigung der Zahlen der Invaliden- und Pensionskassen – folgende Entwicklung der Pensionierungen und ihrer Kosten<sup>164</sup>:

	Personen	Mill. f.
1805/06	129866	30,15
1810	123328	31,08
1814	130919*	43,3*
1820	198301**	63,3**
1825	184956***	61,5
1830	167173	56,98
1835	147202	56,6
1840	126824	53,2
1845	107309	47,2
1850	90636	43,5

\* Empire incl. Hofstaat

\*\* Incl. aller Militärpensionen

\*\*\* Davon 135000 Militärs

Die geringen Pensionszahlungen des Empire ergeben sich nur rechnerisch, da von den Militärpensionen bis 1811 nur die Witwenpensionen, ab 1811 zusätzlich die Generalspensionen über 3000f. und erst ab 1817 alle Pensionen mit Ausnahme der Invalidenkassen erfaßt sind. Ihre Berücksichtigung und die zusätzliche Bewilligung von Militärpensionen nach der Auflösung von 100 Infanterie- und 38 Kavallerieregimentern 1814–1817 erklären trotz einer Verringerung des Staates von 130 auf 83 Departements die Ausgabensteigerung bis 1820. Das Absinken der Pensionen bis 1857, das dem Höhepunkt von 1820 folgte, war eine Folge des Rückgangs der Kleriker- und Militärpensionen. Das gleichzeitige absolute Ansteigen der Zivilpensionen wird in diesen Zahlen aber nicht faßbar, da sie seit 1795/1806 auf die Pensionskassen abgedrängt wurden und die seit 1817 beginnenden staatlichen Zuschüsse zu diesen Kassen nur teilweise erfaßt sind, da sie etatrechtlich über andere Positionen liefen.

Die Regierungen des Vormärz kamen dem Militär auch auf gesetzgeberischem Wege entgegen. So wurde durch die Ordonnance vom 14. VIII. 1814 den Hinterbliebenen nicht nur im Falle eines dienstlich verursachten Todes, sondern nach 30 Dienstjahren eine Pension in Höhe von einem Viertel der gradweisen Höchstpension zugesichert<sup>165</sup>. Als Karl X. am 10. X. 1826 auf dem Verordnungsweg in das Pensionsrecht eingriff, sicherte Louis Philippe durch Gesetz vom 11. IV. 1831 für das Heer und 18. IV. 1831 für die Marine grundlegend und abschließend das Pensionsrecht des

163 *Les militaires en activité de service, les officiers et soldats en retraite, les veuves, les officiers et soldats pensionnés conserveront leurs grades, honneurs et pensions* Art. 69 v. 1814 = Art. 60 v. 1830 (Jacques Godechot, Hrsg., *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris 1979, 224, 251).

164 TURQUAN (wie Anm. 89) 63f.

165 *Bulletin des lois* V, no. 46, S. 306f.

Militärs. Nach 30 Dienstjahren, in der Marine 25 Dienstjahren, wurde eine jeweils nach Graden festgelegte Mindestpension gewährt, die nach 50 Dienstjahren, bei der Marine mit 45 Jahren – wobei Feldzüge und Dienst zur See und in Übersee doppelt zählten –, ihr Maximum erreichte. Bei schweren Verwundungen stand die maximale Pension zu. Dienstunfähigkeit bei Offizieren und Dienst- und Arbeitsunfähigkeit bei Unteroffizieren und Mannschaften gaben Anrecht auf die Mindestpensionen. Witwen und Waisen erhielten bei dienstlich verursachtem Tod und bei Pensionsfähigkeit des Ernährers eine fixe Pension in Höhe eines Viertels der gradweisen Höchstpension. Der 1799–1811 wieder eingeführte zweiprozentige Gehaltsabzug auf Pensionen zugunsten der Invalidenkasse des Heeres wurde aufgehoben (Art. 36): Mit diesem Gesetz war abschließend kodifiziert, daß die Militärs aller Grade im Falle der Dienstunfähigkeit nach einer bestimmten Dienstzeit ein Recht auf eine nach Grad und Dienstalder und gegebenenfalls Verwundung bemessene Pension erhielten und in diesen Fällen auch Witwen und Waisen pensionsberechtigt waren<sup>166</sup>. Trotz gleicher Grundsätze nahm die Marine aber weiterhin eine Sonderstellung hinsichtlich der finanziellen Seite ein: Für sie war weiterhin die *Caisse des invalides de la marine* zuständig, die erhalten blieb. Ferner mußten die Marineangehörigen weiterhin einen Soldabzug von 3% hinnehmen. Die Marinekasse behielt ihre im 18. Jahrhundert bewilligten Einnahmequellen und auch die Angehörigen der Handelsschiffahrt waren weiterhin beitragspflichtige Zwangsmitglieder der Kasse. Anscheinend als einziger Kasse war es der Marinekasse gelungen, einen zusammen mit den Beiträgen hinreichenden Kapitalfonds zu bilden, obwohl auch hier die Soldabzüge nur ein Drittel bis ein Viertel der Pensionszahlungen erbrachten. Erst als auch diese Kasse 1866 ins Defizit geriet, sah sich der Staat seit 1872 zu Zuschüssen veranlaßt. Jetzt begann aber auch die Diskussion über eine Umwandlung der Kasse, was durch Gesetz vom 21. III. 1885 zur Teilung der Kasse führte. Die Pensionen der Staatsbediensteten wurden auf das Budget übernommen und die Kasse wurde in eine privatrechtliche Versorgungsanstalt der Handelsschiffahrt umgewandelt<sup>167</sup>.

Im Gegensatz zu dieser großzügigen Regelung der Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenversorgung beim Militär und insbesondere bei der Armee sperrte sich die Deputiertenkammer unter Louis Philippe hartnäckig gegen eine Übertragung dieser Regelungen auf die Zivilbediensteten. Anknüpfungspunkt für die Auseinandersetzungen waren die alljährlichen Anträge der Regierung auf Zuschüsse zu den Pensionskassen – 1838 waren sie auf 9 256 078 f. gestiegen – bei der Beratung des Budgets. Seit 1831 forderte die durch eine maßvolle Erweiterung des Wahlrechts verbürgerlichte Kammer, daß die Zivilbediensteten für ihre Alters- und Hinterbliebenenversorgung selbst zu sorgen hätten und die seit 1817 begonnene schleichende Finanzierung durch den Staat rückgängig gemacht werden sollte. Zu diesem Zweck übernahmen sie immer wieder Vorstöße zur Umwandlung der Pensionskassen in eine sparkassenartige

166 Vgl. die Vorlage durch Sault in der Deputierten- und Pairskammer am 5. II. und 18. III. 1831 (AP II/66, 554 ff.; 67, 672 ff.). Die Gesetze sind gedruckt im: Bulletin des lois, IX, 1<sup>re</sup> partie, no. 36 und 41, S. 161 ff.; auch als Beiheft des: Journal militaire officiel 1831, 2e semestre.

167 Pensionszahlungen der Kasse für Angehörige der Marine und Kolonialverwaltung: 1819: 3 699 893 f.; 1825: 2 855 119; 1830: 5 183 000; 1835: 5 145 000; 1841: 5 320 000; 1845: 5,3 Millionen; 1850: 6,1 Millionen; 1855: 6,5 Millionen; 1860: 7,53 Millionen; 1865: 9,4 Millionen; 1871: 13,732 Millionen (GOUGEARD [wie Anm. 15] 7).

Altersversorgung, wie sie für Volksschullehrer durch Gesetz vom 28. VI. 1833 eingeführt worden war. Noch verlockender erschien der Gedanke an Tontinen, bei denen die Kapitalanlage mit einer Art Lotterie verbunden wurde. Entgegengesetzte Gesetzesentwürfe, wie sie von den Finanzministern Laplagne, Humann und zuletzt Fould 1851 zugunsten eines starken Engagements des Staates eingebracht wurden, scheiterten regelmäßig in der Kammer<sup>168</sup>.

Der Schlußpunkt nach sechzigjährigen Auseinandersetzungen und eine beamtenfreundliche Regelung kam erst unter dem autoritären Regime Napoleons III. zustande. Nach den Unruhen der Revolution 1848 war die Stärkung des Staatsapparates ein primäres Ziel nicht nur der französischen Regierung:

*... l'intérêt de ces services (publics) est intimement lié au régime des pensions de retraite; ... ces récompenses, dont il faut se rendre digne, et qu'on perd en démeritant, prêtent de force morale à l'administration. Si on ne laissait entrevoir aux nombreux agents ... qu'une vieillesse misérable et abandonnée, on courrait le risque d'altérer leur fidélité, leur zèle et leur courage ... L'Etat n'y gagnerait rien ... et l'administration y perdrait le ressort que notre système de pension lui met dans les mains. On ne peut méconnaître que l'espérance de la pension exerce la plus heureuse influence sur le zèle et le dévouement des employés ... Ainsi, dans l'intérêt des services publics, dans l'intérêt de la force et de la dignité de l'administration, il est utile de maintenir et même d'étendre le principe qui assure des retraites aux serviteurs de l'Etat<sup>169</sup>.*

Die materielle Sicherung des Beamten und seiner Familie nicht nur als Entgelt für die Dienstleistung, sondern unabhängig davon auf Lebenszeit, löste die Beamenschaft aus der Gesellschaft und machte sie unabhängig von der allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Entwicklung und allein vom Staat bzw. der Regierung abhängig. Die Befreiung von materiellen Sorgen mußte der Beamte mit bedingungsloser Treue und nichtnachlassendem Eifer im Dienst bezahlen. Durch die Erfüllung der privaten Interessen seiner Beamten sicherten der Staat und die Regierung ihr Herrschaftssystem. Durch ihre Treue zu Staat und Regierung sollten die Beamten und ihre Familien darüber hinaus zu einem Vorbild für die gesamte Bevölkerung bzw. zu einer Regierungspartei draußen im Lande werden<sup>170</sup>. Die korporative Untergliederung der Beamenschaft, wie sie zu Beginn des Jahrhunderts angestrebt worden war, wurde jetzt aufgegeben.

Das Gesetz *sur les pensions civiles* vom 9. VI. 1853 setzte die Pensionsberechtigung auf 30 Dienstjahre und die Erreichung von 60 Lebensjahren fest, die im Außendienst auf 55 Jahre bzw. 25 Dienstjahre ermäßigt wurden. Für jedes Dienstjahr wurde ein Sechzigstel des letzten Gehaltes als Pension gezahlt, d. h. die 50%ige Regelung der Pensionskassen seit 1795 blieb erhalten. Als Maximum wurde drei Viertel des Gehaltes festgesetzt, d. h. 45 Dienstjahre anerkannt, das bei einer Anrechnung der Dienstjahre im Innendienst ab dem 20. Jahr frühestens mit 65 Jahren erreicht werden

168 Kommissionsbericht von Lapeletier d'Aunay v. 30. XII. 1831 (AP II/73,320ff.); von Janet v. 1. VI. 1838 (AN-AD IX 548); Kommissionsbericht v. 19. VI. 1840 (Mathieu), 25. VI. 1841, 10. VI. 1843; Motive bei der Vorlage des Pensionsgesetzes v. 9. VI. 1853 (DUVERGIER, wie Anm. 70, Bd. 53, 192ff.).

169 Motive des Gesetzentwurfes, zit. nach DUVERGIER, wie Anm. 70, Bd. 53, 192.

170 *... ces nombreuses familles (de fonctionnaires) répandues dans toutes les classes de la population ... y portent des sentiments de stabilité, d'attachement à leur position et de reconnaissance envers la puissance publique qui récompense en elles les services de leurs chefs* (ebd.).

konnte. Diese Berechnung ergab 1853 eine 10%ige Kürzung der Pensionen gegenüber der vorangegangenen Zeit. Dienstlich verursachte Arbeitsunfähigkeit berechnete unabhängig vom Dienstalter, Gebrechlichkeit und Freistellung aus organisatorischen Gründen ab dem 50. Lebensjahr und nach 20 Dienstjahren zum Bezug einer Pension. Witwen und Waisen bis zum 21. Lebensjahr von pensionsberechtigten Beamten hatten Recht auf eine Pension in Höhe eines Drittels von dessen Ruhegehalt. Von dem Genuß einer Pension in Höhe von 50% des letzten Gehaltes waren nur die – in Deutschland politische Beamte genannten – Spitzenbeamten – Staatssekretäre, Unterstaatssekretäre, Staatsräte, Präfekten und Unterpräfekten; 1853 insgesamt 491 Personen – ausgeschlossen, für die weiter die Regelung von 1806 galt, die nur ein Sechstel des Gehaltes als Pension vorsah (Art. 32).

Neu – wenn auch in der Konsequenz der Entwicklung seit 1817 – war die Finanzierung des Pensionssystems. Die 25 bestehenden Pensionskassen wurden aufgehoben, ihr Vermögen eingezogen und ihre Pensionen vom Staat übernommen. Allerdings blieben der 5%ige Gehaltsabzug und der Einzug des ersten Besoldungsmontats bzw. des ersten Monats einer Besoldungserhöhung bestehen. Für den Beamten brachte die Regelung von 1853 zunächst nur die bisher fehlende Gewißheit, tatsächlich eine Pension in zugesagter Höhe zu erhalten. Folgenreicher war jedoch die Ausweitung des Pensionssystems. Waren bis 1853 77474 Staatsbedienstete in Pensionskassen erfaßt, so wurden jetzt alle Beamten (*fonctionnaires*) und Angestellte (*employés*), insgesamt 158227 Staatsbedienstete, erfaßt. Die größten Neuzugänge brachten die Volksschullehrer, die nicht nur in Frankreich als revolutionäre Agitatoren galten, mit 43000, die Landbriefträger mit 14000 und die unteren Beamten der Verwaltung der direkten Steuern mit 8000 Personen<sup>171</sup>. Insgesamt waren es die unteren Ränge der staatlichen Hierarchie, die der Disziplinierung durch Belohnungen unterworfen werden sollten. Die Arbeiter z. B. der Staatsdruckerei wurden aber ausdrücklich ausgeschlossen. Die finanzielle Belastung des Staates durch Zivilpensionen blieb im 2. Kaiserreich konstant. Hatten die 25 Kassen 1853 22154337f. Pensionen an 29727 Personen ausgezahlt, so wuchs die Belastung in den folgenden 15 Jahren nur langsam, da die erstmals 1854 den Abzügen unterworfenen Bediensteten nur ab diesem Stichjahr Pensionsansprüche erwarben<sup>172</sup>:

	Summe der Pensionen	Davon Gehaltsabzüge	Staatl. Zuschüsse
1854	23 586 000	11 083 000 (47 %)	12 503 000 (53 %)
1865	25 109 000	14 639 000 (58 %)	10 469 000 (42 %)
1870	29 758 000	14 821 000 (50 %)	14 936 000 (50 %)

Erst im letzten Drittel des Jahrhunderts stieg mit der Zahl der Staatsbediensteten und mit Gehaltserhöhungen die Zahl der Pensionäre wie der Pensionszahlungen und entsprechend sank die Deckung der Pensionen durch den Beitragsanteil auf 40%.

171 Ebd.

172 Marcel MARION, *Histoire financière de la France depuis 1715*, Bd. 5, Paris 1928, 356–58; TURQUAN (wie Anm. 89) S. 54 gibt ähnliche, wenn auch leicht abweichende Zahlen. – Die gesamte Pensionslast des Staates einschließlich des Militärs blieb ebenfalls relativ konstant: 1852: 85 505 Parteien = 41,7 Millionen f. Pensionen; 1855: 123 150 = 69,1; 1860: 130 544 = 72,2; 1865: 137 570 = 77,5; 1870: 127 184 = 86,1 (Turquan 64).

## Zusammenfassung

Auf den ersten Blick scheint die schriftliche Fixierung von Pensionstarifen nur eine Systematisierung bestehender Gnadenerweise bzw. Gnadenpensionen zu sein, deren Bewilligungskriterien allenfalls präzisiert und versachlicht wurden. Doch selbst eine Normierung der bestehenden Praxis beinhaltet langfristig einen Wechsel, da die Normen über Voraussetzungen und Staffellungen der Pensionen für beide Seiten, den bewilligenden wie empfangenden Teil, verhaltenssteuernd werden. Voraussetzungen, die nicht konkretisiert wurden, d. h. die Berücksichtigung individueller Besonderheiten wie ein im Einzelfall unbegrenzter Ermessungsspielraum entfallen schließlich bei der Bewilligung und Bemessung von Pensionen.

Auch in der Funktion von Pensionen scheint keine Veränderung eingetreten zu sein: Weiterhin galten sie als Belohnung (*récompense*) für treue Dienste. Doch schon bei der Aufnahme ins Invalidenhotel wurde seit 1670 und endgültig seit 1763/76 nicht mehr die Qualität, sondern die Quantität der Dienstleistung gemessen: Herausragende Leistungen, Heldentaten und der Geburtsstand wurden nun durch die Zahl der Dienstjahre ersetzt. Zu den Belohnungen zählten auch die Beförderungen, die sich in erhöhter Besoldung niederschlugen. So spiegelte sich die Karriere in der Pensionshöhe, die nach der letzten, höchsten Besoldung bemessen wurde. Nicht die Furcht vor Bestrafung oder Entlassung, sondern die Hoffnung auf Beförderung und eine Pension bei Arbeitsunfähigkeit sollte die Bediensteten zu optimaler Leistung anspornen. Diese Leistung wurde nicht nur durch die Tätigkeitsmerkmale einer Position innerhalb einer arbeitsteiligen, hierarchischen Organisation bestimmt, sondern sie bestand auch in der Nutzung des jeweiligen Ermessensspielraumes im Sinne des spezifischen Organisationszweckes bzw. im Sinne des Vorgesetzten, d. h. in optimaler Anpassung an das herrschaftliche Normensystem. Die hierarchische Abstufung von Leistung und organisationsspezifischer Belohnung sollte die Motivation und Kontrolle von Massenorganisationen ermöglichen, deren Größe eine persönliche Kenntnis durch den Organisationsleiter und sein persönliches Eingreifen in das Geschick jedes Angehörigen unmöglich machte. Die Fixierung der Pensionen war Teil der Anpassung des Führungsstils eines persönlichen Klientelverbandes an die Bedingungen einer Massenorganisation. Dieser Wechsel in der Leitung und Struktur von Großorganisationen setzte sich erst durch, als der Gleichheitsgrundsatz der Französischen Revolution eine Integration großer Gruppen durch eine intermediäre Führungsschicht wie den Adel unmöglich machte bzw. das Ämterprivileg des Adels aufhob. Künftig mußte jedes Mitglied einer Organisation unmittelbar motiviert werden, aber auch erst jetzt waren dem Ehrgeiz keine (Standes-)Grenzen mehr gesetzt: Mit der Einführung des *systeme graduel* bzw. eines *systeme de promotion* trug auch in der Bürokratie jeder eine Art Marschallstab im Tornister. Das einzelne Organisationsmitglied wurde durch die Berücksichtigung seiner individuellen Interessen motiviert. Diese Interessen bestanden in der Garantie des hierarchisch gestaffelten Lebensunterhalts des einzelnen Bediensteten und seiner Familie bis hin zur materiellen Sicherung vor dem Unglücksfall der Arbeitsunfähigkeit durch Unfall, Krankheit oder Alter bzw. – für die Hinterbliebenen – Tod. Der Regierung brachte die Motivation ihrer Bediensteten durch Belohnungen eine Steigerung der Leistungsfähigkeit ihrer exekutiven Organe bzw. die Stabilisierung ihrer Herrschaft.

Das auffälligste Merkmal des Pensionssystems in Frankreich 1760–1850 ist seine Zweiteilung bzw. der deutliche zeitliche Vorsprung der Militärversorgung vor der der Zivilverwaltung. Pensionen scheinen im 18. Jahrhundert geradezu Militärpensionen zu werden. Die mit den Invalidenpensionen verbundenen Alterspensionen werden ebenso wie die allgemeine Pensionierung zuerst beim Militär faßbar (1674, 1763). Auch die Revolution sicherte 1790 die Priorität des Militärpensionswesens und Napoleon bestätigte sie. Die Restauration bzw. die Julimonarchie gaben diesem Vorgang sogar 1814 und 1830 Verfassungsrang. Diese Priorität des Militärwesens bestätigt einmal, daß die aufgeklärten Monarchien wie auch das napoleonische Empire Militärmonarchien waren. Andererseits macht sie die Labilität des Regierungssystems im Vormärz deutlich. In diesem Vorrang des Militärwesens spiegelt sich aber auch die Tatsache, daß die Heeresorganisation die modernste bzw. effektivste Organisationsform der vorindustriellen Gesellschaft war. Nur insoweit, als diese rationale Organisationsform von der Zivilverwaltung übernommen wurde, kann man von ihrer Militarisierung im Empire sprechen.

Der Einsatz bürokratischer Organisationsformen in Heer und Verwaltung, insbesondere der Aufbau eines generellen Pensionssystems zur Motivation der Bediensteten setzte ein, als diese Organisationen durch die Errichtung stehender Heere und die Intensivierung der Finanzverwaltung sich in dauerhafte Großorganisationen verwandelten. Das staatliche Pensionssystem wurde zuerst zugunsten der niederen Bediensteten aus dem 3. Stand, den Unteroffizieren und Mannschaften des Heeres bzw. den Subalternbediensteten der Verwaltung, eingeführt und löste sich beim Militär erst allmählich von den Vorstellungen und dem Unterhaltsminimum der dezentralen, kirchlichen oder kommunalen Armenfürsorge. Andererseits war es immer wieder der Druck der Subalternbediensteten in der Verwaltung (1768, 1795, 1799, 1806 ff.), die auf eine Altersversorgung drängten und ihre Verbesserung z. B. 1795 durch Erhöhung der Mindestpensionen von einem Viertel auf die Hälfte des letzten Gehaltes wie auch 1806 die Einbeziehung der Witwen und Waisen durchsetzten. Auch die Idee der Selbsthilfe durch die Gründung von Pensionskassen beruhte auf der Initiative der niederen Bediensteten. Die bei ihnen entwickelten Formen der Altersversorgung wurden nach ersten Versuchen 1776 erst 1790 während der Revolution auf die Spitzenpositionen in Heer und Verwaltung übertragen und trotz des Rückschlags in der Zeit des persönlichen Regimentes von Napoleon setzte sich das Verbot individueller Gnadenerweise bzw. die Einbeziehung der Spitzenpositionen in das allgemeine Pensionssystem schließlich durch. Zugleich setzte aber seit der Revolution das sprunghafte Anwachsen der Zahl der Pensionäre ein.

Bei der Einführung eines staatlichen Pensionssystems bei den Subalternbediensteten ergriff die Regierung nicht die Initiative, sondern sie reagierte auf Initiativen der Subalterndienerschaft bzw. auf Mißstände, die sich aus der sinkenden oder fehlenden Motivation zur Dienstleistung ergaben. Offensichtlich ist dies beim Militär, wo die Werbung für das Heer und die Zwangsrekrutierung für die Marine zu unbefriedigenden Ergebnissen geführt hatten (1670/74). Ebenso hatten die Säuberungen und Reorganisationen der revolutionären Ära 1792–99 die Effektivität der Verwaltung so reduziert, daß die Brumairiens 1800–1806 nach Abhilfe sannen. 1853 glaubte das 2. Kaiserreich der angeblich roten Volksschullehrer von 1848 neben einer verschärften Disziplinierung nur durch das Zuckerbrot der Alterspension Herr werden zu können.



Zugleich bot sich mit der Pensionierung die Möglichkeit, die Effizienz der Organisation durch Entfernung der dienstuntauglich gewordenen Bediensteten zu steigern, ohne die Motivation des übrigen Personals zu gefährden. Eindeutig faßbar ist das Vorgehen des Staates als Reaktion am Beispiel der Selbsthilfeeinrichtungen der Pensionskassen. Hier drohte dem Staat ein Mittel zur Motivation seiner Bediensteten zu entgleiten und er verstaatlichte daher diese Organisationsansätze sofort (1768, 1795). Zugleich bot sich hier die Möglichkeit, die finanziellen Lasten des zur Motivierung unabdingbar erachteten Pensionssystems auf die Bediensteten abzuwälzen. Durch Dekretierung der Zwangsmitgliedschaft und Gewährung von wachsenden Zuschüssen sicherte der Staat sich die Kontrolle der Kassen, die Vergabe der Pensionen nach seinen Zwecken und damit die Loyalität seiner Bediensteten. Die Blüte der behördenspezifischen Pensionskassen nach 1800/06 wurde durch den ephemeren Versuch Napoleons, die egalitäre nachrevolutionäre Gesellschaft in berufsständige Korporationen zu reorganisieren, begünstigt. Diese korporative Zielsetzung trug auch zu der im Vergleich zu Deutschland spezifisch französischen, dezentralen Organisation der Beamtenschaft bei.

Ein finanziell gesicherter Lebensabend im Müßiggang stand erst am Ende der Ausbildung des Pensionssystems. Eine Alterspension stand anfangs nur dem durch (Kriegs-)Dienst oder Alter arbeitsunfähig gewordenen Bediensteten zu, falls er mittellos war. Die Belohnung Pension war anfangs eine Ausnahme für Notfälle. Mit der Anstellung größerer Gruppen von Subalternbediensteten ergab sich jedoch zumeist auch die Bedürftigkeit, da diese Gruppen ausschließlich von ihrem Verdienst lebten und ein etwaiges Vermögen in die Ausbildung oder in unbezahlte Anfangsstellungen als supernumerarius investiert hatten. Die 1763–1776 zugestandene Pension in Soldhöhe für längerdienende Unteroffiziere blieb Episode, bei der unklar ist, in welchem Umfang sie rüstigen Veteranen zugute kam. Die Entscheidung, wann altersbedingte Gebrechlichkeit Dienstunfähigkeit nach sich zog, wurde unterschiedlich, in Kriegszeiten und Zeiten finanzieller Notlage jedoch restriktiv gehandhabt. Erst in den langen Friedensjahren des Vormärz und bei sinkenden Pensionslasten für den vorrevolutionären Klerus sowie die napoleonischen Veteranen wurden anscheinend in größerem Umfang Pensionierungen vorgenommen. Ein Rechtsanspruch auf Pensionierung bei Erreichung eines bestimmten Dienst- und Lebensalters bestand jedenfalls nicht. Es lag im Ermessen der zuständigen Stellen, ob sie nach Erreichung eines Mindestalters einen Bediensteten pensionierten. Dabei setzte die Kassenlage dem Ermessensspielraum der Vorgesetzten enge Grenzen. Die umfassenden und vielversprechenden Formulierungen der Pensionsgesetze und -tarife des 17. und 18. Jahrhunderts waren jedenfalls den fiskalischen Möglichkeiten dieser Zeiten weit voraus, bzw. ohne Kenntnis ihrer finanziellen Konsequenzen erlassen worden. Seit dem Empire und der Restauration scheinen jedoch dienstuntaugliche Soldaten und Zivilbedienstete und wohl auch ihre Hinterbliebenen nicht mehr an den Bettelstab gekommen zu sein.

Bei den Hinterbliebenen, d. h. den Witwen und Waisen und bei der Marine auch den Eltern, hielten sich Momente der Armenfürsorge noch bis in den Beginn des 19. Jahrhunderts. Der Ausschluß der Hinterbliebenen von jeder Versorgung 1768 und ähnlich 1790 lieferte diese der Armenfürsorge aus. Bis 1806 galt der Nachweis der Bedürftigkeit für sie als Voraussetzung auch einer ausnahmsweise gewährten Pension.

Die Besserstellung der Witwen und Waisen vollzog sich wieder zuerst beim Militär. Während der Revolutionskriege wurde nicht nur beim Kriegstod, sondern auch nach 30 Dienstjahren Militärwitwen, schließlich Witwen der Bediensteten der Militärverwaltung eine Pension bei Bedürftigkeit zugesagt, bis Napoleon sich über alle Regelungen hinwegsetzte. Bei den zivilen Pensionskassen kam jedoch seit 1806 die Bedürftigkeitsklausel in Wegfall. Die zeitliche Beschränkung von Witwenpensionen bis auf die Versorgung durch eine 2. Heirat und der Kinder bis zur – sozial gestaffelten – Erwerbsfähigkeit erinnern jedoch weiterhin an den Ursprung einer Versorgung, die aus der Armenfürsorge hervorgegangen ist.

Das staatliche Pensionssystem führte in einem langen Prozeß zur finanziellen Absicherung der Staatsbediensteten gegenüber den Wechselfällen des Lebens. Es wurde zum Vorbild für die Sozialversicherung der Arbeiterschaft und weiterer Bevölkerungskreise seit dem Ende des 19. Jahrhunderts. Was den Erfolg des politischen Zieles der Einführung des Pensionssystems betrifft, nämlich die Stärkung des Staates durch Identifikation der Staatsbediensteten mit den Zielen der Regierung, so muß differenziert werden. Hier mag abschließend das rückblickende Urteil von Robert Mohl, des Staatsrechtslehrers und liberalen Justizministers der Frankfurter Nationalversammlung, aus dem Jahre 1860 zitiert werden:

*Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß die Regierungen durch die nach französischem Beispiele... überall durchgeführte Ausbildung des Verwaltungs-Organismus ein großes Mittel der Macht und des Gehorsams gewonnen haben... Aber diese Stütze darf auch nicht überschätzt werden hinsichtlich ihrer innern Kraft und Zuverlässigkeit. Vielfache Beispiele zeigen, daß selbst die geordnetste Behördenhierarchie und eine zahlreiche und bisher ergebnste Beamtenschaar das plötzliche Zusammenbrechen einer Regierung nicht verhindert haben. Man denke an die zahlreichen Umwälzungen in Frankreich, z. B. 1815, 1830, 1848, 1852; an Österreich und Preußen 1848, Baden im Jahre 1849; an die italienischen Staaten in den Jahren 1859 und '60... So ist denn das Ergebnis, daß in dem neuzeitlichen Beamtenthume allerdings ein bequemes und kräftiges Mittel zur Aufrechterhaltung der Regentengewalt besteht, solange die Staatsgewalt nicht in ihren höchsten Spitzen selbst gelähmt ist; daß es aber eine schwache Stütze in wirklicher Gefahr gewährt. Es mag mit Erfolg verwendet werden gegen die Rechte und Freiheiten des eigenen Volkes, nicht aber gegen Umwälzungen oder einen ausländischen Eroberer<sup>173</sup>.*

#### RÉSUMÉ FRANÇAIS

L'instauration fixée par écrit d'un système de pension pour des fonctionnaires de l'Etat incapables à exercer leur service ne représente ni le début des paiements de pension par l'Etat ni un changement dans la justification de cette prestation. Des pensions ont été attribuées depuis la fin du moyen âge et elles étaient considérées par la suite comme récompense pour des services fidèles et comme stimulant pour de fidèles prestations de service. L'innovation qui était liée au règlement général des paiements de pension se situait plutôt au niveau de l'extension des pensions à des membres des couches inférieures. Ce fut le corps militaire qui dans ce contexte servit de pionnier. L'assistance aux invalides qui débuta dans le dernier tiers du 17<sup>e</sup> siècle a été depuis la guerre de Sept Ans élargie en une assistance-retraite générale pour les membres du corps militaire. En même temps, on peut constater une amorce correspondante dans le domaine de l'administration civile, en particulier dans l'administration des finances. Mais ce furent tout d'abord les tendances égalitaires de la

173 Robert MOHL, Die Machtelemente der Monarchien, in: Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. 1, Tübingen 1862. 44f.

Révolution Française qui imposèrent l'association – jusqu'à maintenant évitée ou contrecarrée – des couches supérieures, respectivement les officiers et les fonctionnaires supérieurs, à ce régime de pension qui par là devenait un système de pension général.

Le plus grand obstacle, qui, à côté de l'organisation corporative de la société retardait l'extension du système de pension, consistait dans l'accroissement intensif des dépenses qui en résultaient pour l'Etat. C'est pour cette raison, qu'au début, l'attribution d'une pension constituait une exception, qui présupposait la justification d'indigence. A partir de 1790 jusqu'à 1853 on rencontrait, au sein du gouvernement, la volonté d'accepter des mises à la retraite aux frais de l'Etat pour des raisons politiques uniquement par rapport au corps militaire. Ainsi on essayait dans le dernier tiers du 18<sup>e</sup> siècle – comme ce fut déjà le cas pour les caisses d'invalidité de l'armée et de la marine – de financer également les pensions de l'administration civile par des retenues sur le salaire ou encore par la création de caisses de retraite. Ces tentatives étaient vouées à l'échec, si on n'arrivait pas à trouver d'autres sources de revenus, qui d'ailleurs en dernier lieu étaient toujours des subventions de l'Etat. Pendant que les retenues sur le salaire dans l'armée ont été supprimées en 1790 et que les pensions ont été entièrement assumées par le budget de l'Etat, les retenues sur le salaire dans l'administration civile ont tout d'abord été établies en 1795/1806 par la création de caisses de retraite et fixées par la suite en 1853 à 5 %. Ce ne fut qu'en 1853, après que les pensions aient été garanties financièrement et que les revenus de l'Etat aient augmenté à la suite de l'industrialisation, que la récompense est devenue un droit du fonctionnaire dont l'attribution cependant a été liée à l'accomplissement de certaines conditions.

L'ancienneté et le rang dans le service sont devenus les seuls critères décidant de l'attribution et du montant d'une pension, prenant ainsi la relève du rang social héréditaire et de la distinction personnelle arbitraire. Par là, la pension de vieillesse est devenue la plus importante forme de récompense pour un service à vie. La graduation de la rémunération et par là la graduation de la pension selon les années de service, c'est-à-dire l'instauration d'un « système de promotion » ou encore d'un « système graduel » avait pour but non seulement de s'assurer d'un service à vie, mais aussi de s'assurer de la loyauté du fonctionnaire à tout échelon de la carrière. Un tel système différencié a déjà été réclamé en vain par Saint Germain en 1776 et par Mirabeau en 1790. Depuis 1800 ou selon le cas depuis 1806, ce système a été imposé dans l'administration civile par Talleyrand et Defermon. Ce lien entre la carrière et la récompense constitue, à côté de la qualification professionnelle, le signe caractéristique du fonctionariat moderne, bureaucratique dont l'instauration a été rendue possible par la révolution de 1789.