Bernd Wunder

Die Reform der Beamtenschaft in den Rheinbundstaaten

Beamtenschaft wird gemeinhin durch Verwaltung definiert und daher als Appendix der Institutionengeschichte behandelt. Sieht man jedoch in der Verwaltung mit Max Weber die Herrschaft des Alltags und in den Bürokraten Vertreter eines Herrschaftstypus, der die Herrschaft kraft eigenen Rechts des Geburtsadels abgelöst hat, so wird man die Gliederung und Kompetenzen staatlicher Organisationen nicht nur funktional zu einem mehr oder weniger expliziten Staatszweck sehen, sondern primär als Struktur einer Elite und als Beschreibung ihrer Position in der Gesellschaft betrachten: Verwaltung ist dann ein Phänomen der Sozialgeschichte und das Beamtenrecht ist, wie zu zeigen sein wird, ein Standesrecht.

Die Beamtenschaft als geschlossene soziale Gruppe entstand in Deutschland nicht im Machtbereich der deutschen Großmächte Österreich und Preußen während des Absolutismus, sondern sie ist eine bewußte Neuschöpfung der Rheinbundstaaten, insbesondere Bayerns¹. Um diese Bedeutung der Rheinbundära für die deutsche Entwicklung richtig zu erfassen, ist es notwendig, nicht nur den Typ der rheinbündischen Beamtenschaft darzustellen, sondern ihn auch zeitlich wie räumlich vergleichend von den Entwicklungen in den Nachbarstaaten abzugrenzen. Im folgenden soll dieser Vergleich an Hand der beamtenspezifischen Merkmale Qualifikation, Inamovibilität, Alimentation und Amtsadel vorgenommen werden².

Die außenpolitisch bedingten Verwaltungsreformen der Wende zum 19. Jahrhundert – Verstaatlichung der Lokalverwaltung und Ausbau eines dreistufigen, zentralisierten Verwaltungsapparates, durchgängige Gliederung dieses Apparates nach dem Sach- statt Regionalprinzip und nach dem Büro- statt dem Kollegialprinzip³ – weiteten die Beamtenschaft quantitativ aus und veränderten den Charakter ihrer Tätigkeit.

¹ Darauf wurde von bayerischer Seite wiederholt hingewiesen, so z. B. jüngsthin von *Franz Mayer* (*Ernst Forstboff* (u. a.), *Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts*, (Baden-Baden 1973) 571), während ansonsten von verfassungsrechtlicher Seite weiterhin unbekümmert am Forschungsstand des 19. Jahrhunderts festgehalten wird (vgl. z. B. *Willi Thiele*, *Die Entwicklung des deutschen Berufsbeamtentums*. Preußen als Ausgangspunkt des modernen Beamtentums, (Herford 1981)).

² Die folgenden Hinweise auf Bayern und Württemberg beruhen auf *Bernd Wunder*, *Privilegierung und Disziplinierung*. Die Entstehung des Berufsbeamtentums in Bayern und Württemberg (1780–1825), (München/Wien 1978).

³ Einen Überblick gibt *Franz-Ludwig Knemeyer*, *Regierungs- und Verwaltungsreformen in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts*, (Köln/Berlin 1970).

Die Beseitigung der regionalen Privilegien bzw. Exemtionen und die Aufhebung der geburtsständischen Gliederung der Gesellschaft ermöglichten erstmals die Durchsetzung genereller Normen innerhalb des nunmehr geschlossenen Staatsgebietes: Die in langjähriger Tätigkeit erworbene Kenntnis der Besonderheiten eines Amtes und die dadurch bedingte Selbständigkeit eines herrschaftlichen Beamten wich damit seiner Austauschbarkeit bzw. Versetzbarkeit und ermöglichte erstmals eine durchgehende Karriere von der Lokal- bis in die Zentralverwaltung bzw. von nun exekutiver zu dekretierender Tätigkeit, da die Aufgabe des Staatsapparates überall in der Handhabung des gleichen Normensystems bestand.

Die prinzipielle Vereinheitlichung der Tätigkeit und die erstmalige Zusammenfassung der gesamten Beamtenschaft gab den Regierungen die Möglichkeit zu einer neuen Einstellungspolitik, nämlich die traditionelle, dezentrale Rekrutierung nach Geburtsstand, Nepotismus, Klientelbeziehungen und Ämterkauf zugunsten einer zentral festgelegten Rekrutierung nach einer organisationsextern – d.h. theoretisch – erworbenen individuellen Fachqualifikation zurückzudrängen. Prüfung bedeutete nicht mehr eine relative Auswahl zwischen mehreren Bewerbern für eine bestimmte Stelle, sondern sie sicherte ein sachlich definiertes Fähigkeitsminimum für Amtstätigkeit schlechthin. Diese Entwicklung, die sich in Preußen schon mit der Einrichtung zentraler Prüfungskommissionen für den Staatsdienst 1755 und 1770 und der Einführung des Abiturs als Voraussetzung für Studium und Staatsdienst 1788/1810 vollzog, wurde in den Rheinbundstaaten in wenigen Jahren rezipiert (1803–18)⁴. Der Normierung der Prüfungsinhalte folgte die Normierung der Ausbildungsgänge im Gymnasium und an der Universität. Die Ausbildung der Beamtenschaft beschränkte sich jedoch nicht auf die obligatorische externe Vorbereitungsphase, sondern sie wurde um ein organisationsinternes Praktikum ergänzt. Obwohl in Preußen und Österreich im 18. Jahrhundert die Unzufriedenheit mit der richterlichen Universitätsausbildung zur Einrichtung eines kameralistischen Studienganges geführt hatte, verzichteten beide Staaten mit der Wende zum 19. Jahrhundert jedoch auf diese Alternative zugunsten eines praktischen Vorbereitungsdienstes. Die süddeutschen Staaten führten zwar auch ein internes Praktikum ein (Bayern 1786, Württemberg 1807, Baden 1810), doch behielten sie die kameralistischen Studiengänge bei bzw. integrierten sie wie Bayern in das Jurastudium, so daß hier im Gegensatz zu Preußen die theoretische, organisationsexterne und damit leistungsorientierte Selektion immer von größerer Bedeutung blieb.

Individuelle Leistung stellte jedoch auch künftig nicht das einzige Kriterium für den Zugang zur akademischen Beamtenschaft dar, sondern sie galt nur innerhalb eines in den Rheinbundstaaten anfangs durch Studienverbote für Angehörige der Unter- und Mittelschichten begrenzten Rekrutierungspotentials, das nach der verfassungsrechtlichen Einführung von egalitären Grundrechten über einerseits einen Vermögensnachweis und andererseits die Aufhebung des überkommenen Stipendienwesens auf die wohlhabende geburtsadlige und bildungsbürgerliche Oberschicht einge-

⁴ Dazu, wenn auch vornehmlich auf die Kameralisten ausgerichtet, *Wilhelm Bleek*, *Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg*, (Berlin 1973).

schränkt wurde⁵. Überall hob die Einführung dieses dreistufigen Prüfungssystems jedoch die vorher besonders in der Finanzverwaltung bestehende Durchlässigkeit zwischen Subalternbeamten und Räten bzw. Akademikern auf und führte auch im Zivildienst zu jener scharfen Zweiteilung, die beim Militär in Deutschland zwischen Offizierskorps und Mannschaften üblich war und blieb⁶. Das Leistungsprinzip, eine Neuerung der Reformzeit, wurde also nur in Form eines hierarchisch gestuften Berechtigungssystems verwirklicht. Andererseits setzte es aber das adlige Ämterprivileg sowie die adlige Familien- und Klientelpolitik langfristig außer Kraft und öffnete die neu geschaffene Beamtenkarriere dem Bildungsbürgertum, was sich seit den 30er Jahren in einer wachsenden Zahl von Ministern nichtadliger Herkunft niederschlug.

Die organisatorische Zusammenfassung der Beamtenschaft ermöglichte nicht nur eine Erhöhung ihres fachlichen Niveaus, sondern stellte mit dem allmählichen Wandel ihrer sozialen Zusammensetzung das Problem ihrer Kontrolle bzw. ihrer Identifikation mit der jeweiligen Dynastie bzw. dem Staat neu. Dies wurde zum wichtigsten Problem der Staatsreform in der Reformzeit. Die vorbehaltlose Integration der Beamtenschaft in die dynastische Herrschaft war seit dem sogenannten Hirtenbrief Josephs II. 1783 das Problem aller Reformer, das sowohl in Montgelas' Ansbacher Denkschrift 1796, Talleyrands Reorganisation des französischen Außenministeriums 1800 wie auch der Rigaer Denkschrift von Altenstein und Hardenberg 1807 thematisiert wurde⁷. Interessanterweise bezeichnete Joseph II. seine Beamten sogar als „Brüder“ einer Art Bund zur Beförderung eines allerdings von ihm allein bestimmten Allgemeinwohls⁸. Die Notwendigkeit einer neuen Klientel bzw. die Aufhebung des adligen Ämterprivilegs hatte sich gestellt, weil die alte Herrschicht des Adels durch die Reformen eines Joseph II., der Rheinbundfürsten und der preußischen Reformer in ihrer grundherrschaftlichen Basis angegriffen wurde, in Frankreich sogar weitgehend ausgeschaltet worden war, und als instrumentales Exekutivorgan dieser Reformpolitik daher nicht mehr verwendbar war. Die Antwort der Regierungen, d.h. der Regenten und der Reformpartei innerhalb der Beamtenschaft, war ein Kurswechsel in der Be-

⁵ Bernd Wunder, *Die Rekrutierung der Beamtenschaft in Deutschland*, (Konstanzer Universitätsreden 120, Konstanz 1979).

⁶ Wilhelm Naudé, *Zur Geschichte des preußischen Subalternbeamtentums*, in: FBPG 18 (1905) 355–86; Ruth Meyer, *Das Berechtigungswesen in seiner Bedeutung für Schule und Gesellschaft im 19. Jahrhundert*, in: ZGStW 124 (1968) 763–75; Karl Demeter, *Das deutsche Offizierskorps in Staat und Gesellschaft 1650–1945*, (Frankfurt 1965); *Untersuchungen zur Geschichte des Offizierskorps. Anciennität und Beförderung nach Leistung*, (Stuttgart 1962).

⁷ „Grundsätze ... für jeden Diener des Staats“ vom 13. XII. 1783 (gedr. in Friedrich Walter, *Die österreichische Zentralverwaltung*, II/4, (Wien 1950) 123–33); Eberhard Weis, *Montgelas' innenpolitisches Reformprogramm. Das Ansbacher Mémoire für den Herzog vom 30. 9. 1796*, in: ZBLG 33 (1970) 244–56; „Rapport du citoyen Talleyrand, Ministre des relations extérieures, au Premier Consul de la République sur le plan des promotions graduelles adopté par le Conseil d'Etat pour le Département des relations extérieures“ vom 26. III. 1800 (gedr. in Pierre Louis Roederer, *Mémoires d'économie publique, de morale et de politique*, (Paris) An VIII, Bd. 1, No. 8, S. 418–22; auszugsweise ebenfalls in Frédéric Masson, *Le département des affaires étrangères pendant la Révolution 1787–1804*, (Paris 1877) 449 f.).

⁸ „Sie müssen ... kurz als Freunde, als Brüder, die nur ein Ziel haben können und sollen, mitsammen handeln“ (Walter, 130).

amtenpolitik, der in den Rheinbundstaaten zeitlich mit den Organisationsreformen zusammenfiel: Der Grundsatz der Strafe wurde insbesondere für die höhere Beamten-schaft durch den Grundsatz der Belohnung abgelöst. Nicht durch Furcht wie zu Zeiten des Soldatenkönigs, sondern durch Dankbarkeit, die unter Berücksichtigung der Interessen der Beamten von den Dienstherrn geweckt wurde, sollte die Identifikation zwischen Staat und Beamten zustande kommen.

Ausdruck dieses Wechsels in der Beamtenpolitik war der Verzicht des Dienstherrn auf die schärfste Strafe, die ihm zur Verfügung stand, nämlich der Verzicht auf die existenzvernichtende „willkürliche“ Entlassung⁹. Das Überangebot an Juristen hatte seit 1600 die einseitige Aufkündigung des Dienstvertrages durch den Dienstherrn zur empfindlichsten Sanktion für einen Beamten und diesen – in den Augen der aufgeklärten Absolutismuskritik – zum willfähigen Handlanger der Despotie gemacht. Nach englischem und französischem Vorbild setzte sich im Gefolge der Gewaltenteilungslehre daher auch die Forderung nach Inamovibilität des Richters in Deutschland seit 1790 bzw. 1807 durch. Eine Besonderheit der rheinbündischen Entwicklung war jedoch die Ausdehnung des Schutzes vor willkürlicher Entlassung auf Verwaltungsbeamte. Diese Ausdehnung hing nicht mit der nur teilweise vollzogenen Trennung von Justiz und Verwaltung zusammen. Der badische Ministerialrat Nebenius begründete 1819 die Notwendigkeit dieser Regelung explizit mit der Vermögenslosigkeit der Akademiker bzw. des Bildungsbürgertums in Deutschland, dem eine seiner politischen Bedeutung entsprechende wirtschaftliche Grundlage gegeben werden mußte, d.h. mit dem Egoismus einer neu an die Macht gelangten Gruppe. Vorläufer der Gleichstellung von Justiz und Verwaltung war die Rechtssprechung des Reichskammergerichtes seit 1759 und die zwischenstaatlichen Verträge seit dem RDHS 1803, in denen eine außergerichtliche Entlassung als Strafe (Ehrenkränkung) definiert wurde, die nur bei finanzieller Entschädigung, d.h. Beibehaltung der Besoldung als Pension, zulässig sei. Daß dieser Rechtsschutz in der Rheinbundzeit verwirklicht wurde, hing mit der besonderen politischen Konstellation zusammen, in der zwei gegensätzliche Faktoren zugunsten der Beamtenschaft zusammentrafen. Die Despotismuskritik der öffentlichen Meinung, der Stände und vormärzlichen Kammern sah in der Inamovibilität ein Mittel zum Schutz des Bürgers vor Übergriffen des Staates, wenn Widerstand gegen rechtswidrige Anordnungen für den Beamten keine nachteiligen Folgen auf dem Disziplinarwege mehr haben konnte und setzte im Bunde mit der Lobby der bürgerlichen Beamten z.B. 1787 in Württemberg und 1794 in Preußen die Bindung jeder Entlassung zwar nicht an ein Urteil eines unparteiischen Richters, jedoch an ein kollegiales Disziplinarverfahren durch. Erstmals 1805 gestand die Regierung in Bayern im Zuge der neuen Beamtenpolitik ihren Beamten auch die Bindung jeder Entlassung an ein Gerichtsurteil bzw. die lebenslängliche Zahlung einer Pension zu. Fünf Jahre später verhinderte auch hier nur der hartnäckige Widerstand der Ministerialbürokratie die Wiedereinführung der administrativen Entlassung, doch gelang es der bayerischen Regierung 1813 durch Einführung vager Dienststraftatbestände wie der „delicta innotinata“ und „standeswidrigen Verhaltens“ sich wieder ein Entlassungsrecht zu ver-

⁹ Zum Folgenden s. *Wunder*, Privilegierung 123 ff.

schaffen. Zu einem ähnlichen Ergebnis führte in den übrigen deutschen Staaten die Herausbildung einer beamtenrechtlichen Sondergerichtsbarkeit neben dem enger gefaßten, rechtsstaatlich normierten Strafrecht unter dem Einfluß der 1810 in Frankreich eingeführten Disziplinargerichtsbarkeit für Richter (Württemberg 1817, Baden 1809/1819, Preußen 1844–51)¹⁰. Der Kampf um den Ausbau dieser Disziplinargerichtsbarkeit zu einem justizförmigen Verfahren bestimmte die weitere parlamentarische Entwicklung des Disziplinarrechtes (z.B. 1873). Unter den Großmächten führte nur das Frankreich Napoleons ebenfalls für einzelne Gruppen von Verwaltungsbeamten wie dem diplomatischen Korps und den Präfekten ein disziplinarrechtlich geregeltes Entlassungsverfahren ein¹¹. In der Realität wurden jedoch die legalen Möglichkeiten der Disziplinargerichtsbarkeit von Anfang an nicht ausgeschöpft: Dank der Solidarität der Beamtenschaft, die sich schon in der Rechtssprechung der Reichsgerichte und der Tätigkeit der von den Rheinbundstaaten übernommenen Kammergerichtsassessoren bemerkbar gemacht hatte¹², setzte sich zu Beginn des 19. Jahrhunderts faktisch eine Inamovibilität der Verwaltungsbeamten durch. Diese formalrechtliche Einengung und faktische Aufhebung des dienstherrlichen Entlassungsrechtes war die Geburtsstunde der Beamtenschaft deutscher Prägung.

Das Ergebnis der durch die Entschärfung des Entlassungsrechtes veränderten Rechtslage war die lebenslängliche, materielle Sicherstellung bzw. der standesgemäße Unterhalt der Beamtenschaft. Die Anerkennung einer lebenslänglichen Versorgung des Beamten und seiner Familie unabhängig von der Diensttätigkeit in Form eines Rechtsanspruches auf Gehaltsfortzahlung bei unverschuldeter Untätigkeit und bei Arbeitsunfähigkeit, d.h. das Pensionsrecht, war die zweite Neuerung der bayerischen Dienstpragmatik von 1805. Sie war ein entscheidender Schritt auf dem Wege zu einer staatlichen Sozialpolitik, deren Zielgruppe die Oberschichten waren. Eine aus dem Gesinderecht abgeleitete Altersversorgung war zwar bisher üblich gewesen, doch sie galt ebenso wie Pensionen, die wegen außerordentlicher Verdienste gewährt wurden, als Gnade und wurde nur willkürlich nach Stand und Kassenlage, weniger nach Verdienst, gewährt. Während die Frage einer Pensionierung dienstunfähiger Beamter erst mit der Erhöhung der staatlichen Leistungsanforderungen auftrat, war die Frage des sozialen Abstiegs der Hinterbliebenen schon frühzeitig mit der Schaffung größerer Beamtenkörper zum Problem geworden. Während dieses Problem aber beim Militär nach dem Vorbild des katholischen Klerus durch ein Heiratsverbot (1709 in Preußen auf das Offizierskorps ausgedehnt) gelöst bzw. die Heiratserlaubnis von einem Vermö-

¹⁰ *Guenther Plathner*, Der Kampf um die richterliche Unabhängigkeit bis zum Jahre 1848, (Breslau 1935).

¹¹ „Arrêté qui divise en grades le service du département des relations extérieures...” vom 23. IV. 1800 (gedr. in *Jean Baptiste Duvergier*, Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du conseil d'Etat, XII, (Paris 1826) 210–12); vgl. *Masson*, 459 f. – Ferner: *Charles Durand*, Une application de la garantie des fonctionnaires sous le Premier Empire, in: *Annales de la Faculté de Droit d'Aix*, NS 39 (1946) 3–20.

¹² Z.B. Franz Arnold von der Becke (Bayern), Konstantin Franz von Neurath (Württemberg), Karl Christoph von Kamptz (Preußen) und Levin Karl Freiherr von Hohnhorst sowie Johann Friedrich von Neurath (Baden).

gensnachweis (Kaution) abhängig gemacht wurde¹³, versuchte die protestantische Geistlichkeit das Problem auf dem Wege der Selbsthilfe nach dem Prinzip der aufkommenden Lebensversicherungen zu lösen: Seit der Mitte des 17. Jahrhunderts setzten sich in Sachsen und dann im übrigen Deutschland zumeist auf Freiwilligkeit beruhende Predigerwitwenkassen auf Beitragsbasis durch¹⁴, denen seit der Mitte des 18. Jahrhunderts Witwenkassen für Staatsbeamte folgten, so in Württemberg 1756, Baden 1758, Pfalz-Neuburg 1782 und 1775 die 1816/31 auf Beamte eingeschränkte Preußische Allgemeine Witwenverpflegungsanstalt, sowie 1792 eine preußische Offizierswitwenkasse¹⁵. Spektakuläre Pleiten hatten jedoch im letzten Drittel des Jahrhunderts deutlich gemacht, daß ohne staatliche Zuschüsse auf Beitragsbasis ein standesgemäßer Unterhalt nicht zu sichern war.

Zu diesem Zugeständnis rang sich der Staat erstmals zugunsten der Mitglieder der stehenden Heere durch, deren zahlenmäßiger Umfang seit dem letzten Drittel des 17. Jahrhunderts zunächst das Problem der Versorgung der Invaliden in unübersehbarer Größenordnung stellte. Von dem traditionellen Rückgriff auf Klöster und Almosen – dazu gehört noch die Gründung des Pariser Hôtel des Invalides 1674 – löste sich anscheinend zuerst Ludwig XIV., als er wohl nach dem Vorbild der Witwenkassen 1670/74 die Finanzierung der Invaliden- und Altersversorgung durch Abzüge vom Lohn bzw. dem Militäretat sicherzustellen hoffte¹⁶. Diese durch Zwangsmitgliedschaft und Zwangsabzüge finanzierte Invalidenversorgung wurde im Pfälzer und Spanischen Erbfolgekrieg von fast allen Staaten nachgeahmt, blieb jedoch bis zum Siebenjährigen Krieg ungenügend. Die Pensionierung blieb, neben der Versorgung in Invalidenkompanien, auf Zivilstellen und durch Bettel, weiterhin die Ausnahme. Die Größe der Heere des aufgeklärten Absolutismus – 200 000 Mann und 5–10 000 Offiziere pro Großmacht – und die Steigerung der Kampfkraft erzwangen jedoch eine

¹³ Zu Preußen s. *Kurt Jany*, Geschichte der preußischen Armee, I, (Osnabrück 21967) 546, 566. Die Reglements sind z. T. gedr. in: Offiziere im Bild von drei Jahrhunderten, (Stuttgart 1964). Zu Bayern, s. *Karl Staudinger*, Geschichte des kurbayerischen Heeres, (München 1905–08) II/2, 1285 ff., III/1, 436 ff. Zur Pfalz, s. *O. Bezzel*, Geschichte des kurpfälzischen Heeres von seinen Anfängen bis zur Vereinigung von Kurpfalz und Kurbayern 1777, (München 1925) 475 ff. Zu Württemberg, s. *O. Breitenbücher*, Die Entwicklung des württembergischen Militärversorgungswesens, (jur. Diss. Tübingen 1936).

¹⁴ *Karl von Weber*, De eo quod iustum est circa fiscos viduarum inprimis clericorum dissertatio, (Leipzig 1830), führt die ersten Predigerwitwenkassen in Kursachsen schon vor dem 30jährigen Krieg auf. Auch in Holland sollen damals schon Pfarrwitwenkassen bestanden haben. Vgl. ferner *Gerald Schöpfer*, Sozialer Schutz im 16.–18. Jahrhundert, (Graz 1976); *Heinrich Braun*, Geschichte der Lebensversicherung und der Lebensversicherungstechnik, (Nürnberg 1925) 170 ff.

¹⁵ *Eduard Wegener*, Das Patent und Reglement für die königlich preußische Allgemeine Wittwen-Verpflegungsanstalt, (Berlin 1862).

¹⁶ *André Corvisier*, Armées et sociétés en Europe de 1494 a 1789, (Paris 1976); *Jean Pierre Bois*, Les anciens soldats de 1715 a 1815. Problèmes et méthodes, in: *Revue Historique* 265 (1981) 81–102; *René Baillargeat* (Hrsg.), Les Invalides. Trois siècles d'histoire, (Paris 1974). – Die Edikte über die Errichtung des Hôtel des Invalides sind gedr. in: *Recueil des édits, déclarations, ordonnances, arrêts et règlements concernant l'Hôtel Royal des Invalides*, 2 Bde., (Paris 1781); die Edikte vom 12. III. 1670 und April 1674 ebda I, 11–13, 133–35. vgl. auch das *Règlement de la caisse des Invalides de la Marine* vom 23. IX. 1673.

grundsätzliche Lösung: Österreich¹⁷ regelte 1750 die Invalidenversorgung anfangs ebenfalls durch Zwangsbeiträge auf der Basis des sogenannten Invalidenkreuzers und führte nach Anfängen 1748 die Pensionierung der Offiziere und ihrer Hinterbliebenen 1771 ein. Frankreich¹⁸ sagte 1764 langgedienten invaliden Soldaten und 1768 allen Soldaten nach 24 Dienstjahren die Soldfortzahlung zu und gab 1776 auch bedürftigen Offizieren einen Pensionsanspruch. Preußen¹⁹ folgte 1787 bei invalide gewordenen Ausländern und 1789 beim Offizierskorps. Alle diese Zusagen waren nur mit Hilfe wachsender staatlicher Zuschüsse aufrechtzuerhalten und konnten in der anschließenden Kriegsperiode nicht eingehalten werden, wurden aber nach der Niederlage Napoleons wieder in Kraft gesetzt.

Die Ausdehnung der staatlichen Versorgung auf die Zivildienerschaft erfolgte erstmals in Österreich²⁰: Im weiteren Verlauf der Haugwitzschen Verwaltungsreform und der Systematisierung der Gehälter wurde den Bediensteten gruppenweise seit 1762 ein Pensionsanspruch zugestanden und dieser 1781 generell kodifiziert. Erstmals wurden 1771 auch alle Hinterbliebenen bei Bedürftigkeit in die Unterhaltssicherung einbezogen. Deutlich später setzte die Entwicklung in Frankreich ein. Hier griffen zuerst die Beschäftigten der personalstarken Steuerverwaltung in Form von Alterspensionskassen zur Selbsthilfe, die der Staat im Zuge der vorrevolutionären Sparmaßnahmen auf weitere Verwaltungszweige ausdehnte (1768 Fermes unies, 1787 Domänenverwaltung, 1788 Régie)²¹. Bei der Sanierung der Staatsfinanzen 1790 gestand die Konstituante²² den Beamten zwar einen Rechtsanspruch auf Altersversorgung zu, doch da sie wie das Ancien Régime zugleich ein Fixum für den Pensionsetat festsetzte, änderte sich für die Zivilbediensteten faktisch nichts. Ein Pensionsanspruch für Hinterbliebene wurde nur den bedürftigen Witwen gefallener Patrioten zugestanden. Tatsächlich erhielt aber nur das Militär staatliche Pensionen. In Reaktion auf diese Lage erneuerte

¹⁷ Invalidenordnung vom 28.III.1750, Invalidensystem vom 15.IV.1772, Pensionsnormale für Offiziere und ihre Hinterbliebenen vom 26.I.1771. Das Reglement über den Abzug des Invalidenkreuzers stammt vom 8.XI.1727/3.III.1728. Vgl. *Wenzel Pororny*, Die Gebühren des kaiserlich königlichen österreichischen Heeres an Geld, Naturalien und Service, III, (Wien 1844). – Die Bedürftigkeitsklausel wurde erst am 4.IX. 1850 gestrichen.

¹⁸ Ordonnances vom 30.XI.1764, 1.I.1768 (Art. 40) und 25.III.1776 (Tit. VIII). – Vgl. *L. Menton*, Le Comte de St. Germain et ses réformes (1775–1777), (Paris 1894).

¹⁹ Werbemanifest und Reglement vom 1.II.1787 (Art. 4 bzw. 19), Pensionspatent invalider Offiziere vom 2.II.1789 und Offiziers-Witwenkasse vom 3.III.1792 (gedr. in *Christian O. Mylius*, Novum Corpus Constitutionum Prussico-Brandenburgensium, (Berlin 1791) VIII, Sp.285 ff., 2407 ff., IX, Sp.859 ff.). Vgl. *Jany* III, 194–99; *Hans Helfritz*, Geschichte der preußischen Heeresverwaltung, (Berlin 1938) 185 ff.

²⁰ Pensionsnormale vom 26.III.1781 und 30.XI.1771 (gedr. in *H. Hankiewicz Ritter von Habdank*, Die österreichischen Pensions- und Provisions-Vorschriften für Civilstaatsbedienstete, (Wien 1886) II, 5–8, 1–4.

²¹ Reglement für die Fermes unies vom 13./21.II.1768 (vgl. *George Tennyson Matthews*, The Royal General Farms in 18th Century France, (New York 1958) 216), für die Domainen vom 9.I/6.II.1787 und die Régie générale vom 16./27.VII.1788.

²² Decret concernant les pensions, gratifications et autres récompenses nationales vom 3./22.VIII.1790 (*Duvergier* I. 265–71). Für das Militär s. das Dekret bzw. Gesetz vom 14./25.XII.1790 und 31.VIII.1797. Für das Außenministerium s. die Verordnung vom 23.IV.1800

die Finanzverwaltung 1795/97 ihre Pensionskasse auf Beitragsbasis. Diesem Beispiel folgten seit 1800, verstärkt seit 1806 die übrigen Behördenzweige, wobei auch hier Pensionen jeweils nur in Höhe des Beitragsvolumens ausgeschüttet wurden, andererseits jedoch zunehmend auch den Hinterbliebenen unabhängig von Bedürftigkeit ein Pensionsanspruch eingeräumt wurde. Erst seit 1817 verstand sich der französische Staat zu einem ständig steigenden Staatszuschuß zu diesen privaten *Caisse de retraite*, bis schließlich unter Napoleon III. 1853 alle Pensionskassen in einer vom Staat und durch Zwangsbeiträge finanzierten Alters- und Hinterbliebenenversorgung²³ zusammengefaßt wurden.

In den Rheinbundstaaten wurde überall zusammen mit entsprechenden Regelungen für das Militär eine staatliche Zivildienerspension eingeführt (Bayern 1803, Baden 1809/19, Württemberg 1817)²⁴. Die gleichfalls eingeführten Witwen- und Waisenpensionen wurden jedoch z.T. durch Zwangsbeiträge finanziert (Bayern 1807, Baden 1810, Württemberg 1817). Nur Westfalen, Berg und Nassau folgten dem französischen Vorbild auch darin, daß Zahlungen nur in Höhe des jeweiligen Pensionsetats geleistet wurden. Preußen²⁵ hingegen beließ es bei der allein durch Beiträge finanzierten Witwenkasse von 1775, die 1816 für Beamte für obligatorisch erklärt wurde, und gestand den Beamten selbst trotz der Forderungen der Rigaer Denkschrift von 1807 erst 1872 einen Pensionsanspruch zu, handhabte allerdings die Pensionierung seit 1825 nach einem internen Reglement. Die Übernahme der weiterhin teilweise durch Beitragszahlungen finanzierten Hinterbliebenenpensionen übernahm der Staat in Preußen erst auf Druck des Reiches 1882, nachdem es 10 Jahre lang ein entsprechendes Reichsgesetz, das sich an den Regelungen in Württemberg und Frankreich (Elsaß-Lothringen) orientierte, blockiert hatte. Der Grund für diese Renitenz Preußens bei der Pensionierung und Hinterbliebenenversorgung lag in der Befürchtung, daß diese sozialen Maßnahmen eine in Preußen unerwünschte Ausweitung des Rekrutierungspotentials der Beamtenschaft nach sich ziehen würden.

Die Rheinbundstaaten unter Führung Bayerns hatten also nach österreichischem und französischem Vorbild den Zivildienern und ihren Hinterbliebenen einen unbedingten Pensionsanspruch gewährt und hatten im Gegensatz zu den Großmächten diese neuen Verpflichtungen auch unter schwierigsten finanziellen Bedingungen erfüllt, da die diesen Maßnahmen zugrundeliegende neue Beamtenpolitik ein Kernstück ihres politischen Systems war. Die faktische Aufhebung des Entlassungsrechtes und

(Anm. 11). Zahlreiche Pensionsreglements sind in dem für die Parlamentsberatungen zusammengestellten *Manuel des pensions du Ministère de la Justice et des Cultes et du Ministère des Affaires étrangères*, (Paris 1841) gedruckt.

²³ *Loi sur les pensions civiles* vom 9.VI.1853 (*Duvergier*, 191 ff.).

²⁴ Vgl. ferner *Wunder*, Privilegierung 14f. Die meisten deutschen Beamtengesetze des Vormärz sind gedr. in *Georg Leopold von Zangen*, Die Verfassungsgesetze der deutschen Staaten in systematischer Darstellung, 3 Bde., (Darmstadt/Leipzig 1828–36).

²⁵ *Kurt Augur*, Das preußische Pensionsreglement für die Zivilstaatsdiener vom 30. April 1825, (jur. Diss. Königsberg 1925 Msch.), gedr. in: *Annalen der preußischen inneren Staatsverwaltung*, (1832/1833) 343–54. Vgl. die Gesetze vom 27.III.1872, 20.V.1882 und die Übernahme der Zwangsbeiträge durch den Staat durch Gesetz vom 5.III.1888 (Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten, (1872) 268–76; (1882) 298–304; (1888) 48 f.).

der Rechtsanspruch auf eine staatliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung waren seit 1805 die Kernstücke aller Dienstpragmatiken, und überall drängten die Beamten auf die Absicherung dieser Zugeständnisse in den seit 1807/1818 erlassenen Verfassungen. Fand sich die Regierung dazu nicht bereit – sowohl der württembergische wie der preußische König wollten sich 1815 bzw. 1848 nach westeuropäischem Vorbild nur zu einem erhöhten Rechtsschutz für Richter herbeilassen –, so zwangen sie die Stände zur Aufnahme entsprechender Regelungen in die Verfassung 1817/19 bzw. 1848/50²⁶. Bekanntlich aber kam Preußen diesem Verfassungsauftrag nur zögernd nach, da er seiner Beamten- und Adelspolitik widersprach.

Die grundsätzliche materielle Besser- und Sicherstellung der Beamtenschaft war die Basis des Bündnisses zwischen den neuen oder reformerischen Dynastien und ihrer Beamtenschaft. Um neben der Herstellung einer Treuebeziehung dieses Zugeständnis an die neue Klientel auch in Leistungssteigerung zugunsten des Dienstherren umzusetzen, wurde die Höhe der Alimentation jedoch nach der Dauer der Dienstleistung gestaffelt. Langjährige treue Dienste wurden nun mit Gehaltssteigerungen und Karriere belohnt: Dies erforderte einmal die Straffung der bisherigen Behördenkörper, d.h. ihre Vereinheitlichung und Abstufung nach militärischem Vorbild, zum anderen auch die entsprechende Abstimmung der Gehälter und Titel: Nebeneinnahmen, insbesondere das umfangreiche und unübersehbare Sportelwesen wurden nun zugunsten einer rein staatlichen Besoldung, erstmals anscheinend in Österreich seit 1765, gestrichen. Bei der Armee führte diese Systematisierung zur Aufhebung der Kompaniewirtschaft (Frankreich 1776, Preußen 1808). Während im nachrevolutionären Frankreich die „classification“ der Beamten erst 1800/01 mühsam durchgesetzt werden mußte, konnten die deutschen Staaten diese Hierarchisierung durch den Ausbau ihrer Hofrangordnungen zu Dienststrangordnungen relativ einfach bewerkstelligen (Bayern 1800–21, Württemberg 1805–21, Baden 1800–08, Österreich 1813, Preußen 1817)²⁷. Die Voraussetzungen zur Beurteilung der einzelnen Beamten und damit zu ihrer Belohnung bzw. Beförderung verschaffte sich der Regent durch die Anlage von regelmäßig geführten Personalakten bzw. Conduitenlisten, die vom Offizierskorps (Preußen 1726, Österreich 1762) übernommen, in Preußen schon 1736 auf die Geistlichkeit und unter Friedrich dem Großen und Joseph II. (1781) auf die Zivilbeamtenschaft übertragen wurden: Bayern folgte 1803²⁸. Durch diese Bürokratisierung wurde das Beförderungssystem auch in dem Sinne objektiviert, daß Leistungsgesichtspunkte in die Beförde-

²⁶ Der entsprechende Artikel 98 der Verfassung vom 31. I. 1850 geht auf den Art. 96 der Oktroyierten Verfassung vom 5. XII. 1848 zurück und ist aus der Charte Waldeck (Art. 94) übernommen. Im Verfassungsentwurf der Regierung vom 20. V. 1848 findet sich noch kein Artikel über die nichtrichterlichen Beamten (Verhandlungen der Versammlung zur Vereinbarung der Preußischen Staats-Verfassung, (Berlin 1848/49) I, 4 und 592, III, 477). Zu Württemberg, s. *Wunder*, Privilegierung 261–70.

²⁷ Zu Württemberg, s. *Bernd Wunder*, Der württembergische Personaladel (1806–1913), in: ZWL 40 (1981) 496–502. – Zu Bayern: *Wunder*, Privilegierung 184–88.

²⁸ Zu Conduitenlisten, s. (*Johann Daniel Richter*), Von den jährlichen Conduiten-Listen überhaupt, in: *Beyträge zur Finanz-Gelahrtheit überhaupt*, vorzüglich in den Preußischen Staaten, III, (1788) 303–08.

runbspolitik eindringen. Primär ließ sich der Regent in seiner Personalpolitik, insbesondere bei der Besetzung der Spitzenstellungen, jedoch von „Treue“-Gesichtspunkten bzw. politischen Motiven leiten, wie die unangefochtene Spitzenstellung kleiner Gruppen, z.B. der „Durlacher“ in Karlsruhe, der Karlsschüler in Stuttgart oder der Zweibrückener und Mannheimer in München, aber auch der „Reformer“ in Preußen oder der „Brumairiens“ im napoleonischen Frankreich, zeigte. Andererseits setzte sich aber hier wie im Offizierskorps langfristig das integrierende Prinzip der Anciennität durch, von dem selbst die rangwährend übernommenen Beamten der seit 1803 annektierten Territorien profitierten.

Die durch Inamovibilität und Alimentation gekennzeichnete Wende der Beamtenpolitik beschränkte sich aber nicht auf Einzelmaßnahmen, sondern sie waren Teil einer Gesamtkonzeption, nämlich der Erhöhung des sozialen Ranges der Beamtenschaft als Gruppe. Die Rangerhöhung der eigenen Klientel war ein bewußt eingesetztes Mittel der absolutistischen Monarchen zur Schaffung eines vom Geburtsadel abgespaltenen loyalen Dienstadels gewesen. Diese Politik wurde nicht nur in den Rheinbundstaaten fortgeführt – nur in Preußen und Österreich verhinderte der Einfluß des Adels eine Aufwertung der Beamtenschaft als Gruppe – sondern auch in Frankreich wurde diese Politik vom Directoire und besonders den Brumairiens in Anknüpfung an die Konstituante von 1789 wieder aufgenommen. Augenfälliger Ausdruck dieser gesellschaftlichen Sonder- und Vorrangstellung der Beamtenschaft war die Einführung einer Ziviluniform, die nach dem Rang differenziert vom Monarchen bzw. der Regierung bis zum letzten mit Befehlsgewalt versehenen Lokalbeamten alle Beamten unübersehbar den Untertanen bzw. Staatsbürgern gegenüber- und voranstellte. Diese Uniformen, die das Vorbild des seit dem letzten Drittel des 17. Jahrhunderts einheitlich gekleideten Militärs übernahmen, waren zuerst auf einzelne Verwaltungszweige, deren Autorität gegenüber der Bevölkerung gestärkt werden sollte, übertragen worden, so 1772 auf das staatliche Ingenieurskorps in Frankreich, das Bergwerksdepartement (Preußen 1767, Bayern 1790), das Forstpersonal, die Post etc., und war 1795 in Frankreich, 1799 in Bayern, 1803/04 in Preußen, Württemberg und Baden und schließlich 1814 in Österreich auf die gesamte Verwaltung übertragen worden²⁹. Gleichzeitig wurden die Privatuniformen des Adels verboten. Dieser Auszeichnung der Beamten entsprachen zahlreiche weitere soziale Vorrechte wie der privilegierte Gerichtsstand, die Hoffähigkeit, die Anrede mit Titeln u.a.m.

Deutlichster Ausdruck der Rangerhöhung war jedoch die Verbindung des Personaladels³⁰ mit den ranghöchsten Beamtengruppen und dem Offizierskorps, so 1806/1808 in Frankreich und 1806 in Württemberg. Die geschmeidigere Form der Nobilitierung

²⁹ Vgl. (Johann Daniel Richter), Über die Preußischen Civil-Uniforme ohne Nachtheil der Landes-Manufacturen, in: ebda 137–56; Ph. Mansel, Monarchy, Uniform and the Rise of the Frac 1760–1830, in: PP 96 (1982) 103–32. – Zu Bayern, s. Wunder, Privilegierung 182–84; zu Württemberg, Wunder, Personaladel 496 Anm. 4; zu Preußen, Reglement vom 14. II. 1804; zu Frankreich, Verordnung vom 22. IX. 1772, Gesetz vom 15. X. 1795 (vgl. die Verfassung vom 22. VIII. 1795, Art. 369).

³⁰ Zum Folgenden, Wunder, Personaladel 494–518. – Vgl. auch den Beitrag in diesem Band von Walter Demel.

war die Verbindung des Personaladels mit Beamtenorden wie in Frankreich (1808), Württemberg (1806) und Bayern (1812), der bei entsprechendem Vermögensnachweis in einen erblichen Adel umgewandelt werden konnte. Da die Auszeichnung mit einem Verdienstorden an bestimmte Dienststrangklassen gebunden war, war das Ergebnis das gleiche: Die Spitzen der Beamtenschaft wurden mit den Merkmalen der gesellschaftlichen Oberschicht ausgestattet. Zweck dieser Nobilitierungspolitik war jedoch nicht die Ersetzung des Geburtsadels durch einen Neuadel, wie die zielstrebige Bevorzugung des alten Adels in Frankreich, Württemberg und anderweitig beweist, sondern die Integration der Gruppe der Reformer in den alten Adel. Mit einem Pairs- oder Adelsschub erhob denn auch der württembergische Herrscher am Tage der Annahme der Königswürde und damit auch des Nobilitierungsrechtes (1. I. 1806) seine adligen Spitzenbeamten in den Grafenstand und die bürgerlichen in den Adels- bzw. Freiherrnstand; wenig später beschränkte er flankierend den Zugang zum Offizierskorps und zum Jurastudium auf die Söhne der Inhaber höherer Ämter. Insgesamt hing das Verhältnis zwischen Adel und Spitzenbeamtenschaft in den einzelnen Staaten von der Stellung des Adels zum Reformstaat ab: Frondierte der Adel und entzog sich dem Staatsdienst, so nahm die akademische Beamtenschaft und das Offizierskorps seine Stellung sogar bei Hof ein und dem nichtdienenden Adel wurde wie in den süddeutschen Staaten sogar die Hoffähigkeit entzogen. Überall aber war das Ziel eine Integration von Adel und höherer Beamtenschaft, auch wenn sie sich wie in Preußen oder Österreich auf die traditionelle, individuelle Nobilitierung nichtadliger Spitzenbeamter beschränkte.

Die rheinbündischen Reformer gingen in ihrer Beamtenpolitik von einer hierarchischen Sozialstruktur aus: Der Beamtenstatus beschränkte sich nicht auf die jeweilige Funktion, sondern wurde als adelsgleiche, soziale Spitzenstellung und als Zugehörigkeit zu einem Stand betrachtet: Entsprechend führten z. B. die Budgetnöte des frühen 19. Jahrhunderts nicht wie in Frankreich zu einem Einfrieren des Pensionsfonds, wodurch die Empfänger einer Pension in einer Art Lotteriespiel ermittelt wurden, sondern man einigte sich in Süddeutschland auf den Ausschluß der Subalternbeamtenschaft aus dem Stand der pragmatisierten oder patentierten, d. h. der inamoviblen und alimentierten Beamten. Die vollen Beamtenrechte blieben im wesentlichen der akademischen Beamtenschaft, ungefähr einem Zehntel der Staatsbediensteten, vorbehalten (Bayern 1807/25, Baden 1819, Württemberg 1821). Die Spitzenbeamten, die nur mit Belohnungen motiviert wurden, erhielten dabei nicht nur eine soziale Spitzenstellung zugeschrieben, sondern auf Grund der von ihnen geforderten Identifikation mit der Herrschaftsordnung war ihr Status eigentlich der von politischen Beamten bzw. seit den 40er Jahren der einer Regierungspartei. Die Dienstleistung der Subalternbeamten wie auch der Volksschullehrer und später der Post- und Bahnbediensteten hingegen wurde wie die der Mannschaftsgrade der Armee weiterhin vorwiegend durch negative Sanktionen erzwungen. Das Bestreben dieser Gruppen während der nächsten 100 Jahre galt daher – schließlich erfolgreich – der Gewinnung des vollen Beamtenstatus; allerdings waren sie erst erfolgreich, als dieser seit der 48er Revolution viel von seinem sozialen Glanz und seiner materiellen Exklusivität verloren hatte.

Der Kurswechsel der Rheinbundstaaten in der Beamtenpolitik, einem Teil ihrer

Reformpolitik, setzte einerseits die außenpolitischen Rahmenbedingungen der nachrevolutionären Kriege, andererseits den Zusammenbruch des alten Reiches und seiner den Besitzstand von Jahrhunderten währenden Ordnung voraus (z. B. das Indigenat). Das Vorbild für das Beamtentum neuer Prägung waren, sowohl was die disziplinierenden wie die privilegierenden Momente betrifft, die stehenden Heere und insbesondere das Offizierskorps der kontinentalen Militärmonarchien Preußen, Österreich und Frankreich. Daß die rationalisierenden Reformen der napoleonischen Ära aber nicht wie die Militärreformen seit 1764 im Rahmen der geburtsständischen Ordnung bzw. als Adelsrenaissance verliefen, sondern daß das Prüfungssystem diese sprengte, ist ebenso wie die adelsfeindliche Finanzpolitik der Regierungen ohne die französische Revolution undenkbar. Die Aufhebung des vom Bildungsbürgertum seit dem letzten Drittel des 18. Jahrhunderts nur widerwillig ertragenen adligen Ämterprivilegs entsprang so einerseits dem massiven Eigeninteresse des Bildungsbürgertums, andererseits aber war sie eine politische Entscheidung der deutschen Dynastien und ihres Überlebenswillens in einer existenzgefährdenden Situation, und drittens wurde sie von der bürgerlichen Öffentlichkeit fälschlicherweise als rechtsstaatliche Antwort auf ihre Despotismuskritik begrüßt. Der Wechsel in der Beamtenpolitik bezweckte zwar nicht explizit einen Austausch der politischen Elite, hatte aber praktisch diese Folge. Für Deutschland wurde dabei die bayerische Dienstpragmatik von 1805 – zum 1. Etatjahr des neuen Staatshaushalts erlassen – bahnbrechend, obwohl alle ihre Neuerungen – Einheit der Beamtenschaft, staatliche Hinterbliebenenversorgung, gerichtliche Inamovibilität – in Bayern in den folgenden Jahren wieder zurückgenommen wurden. Sie blieben jedoch wegweisend für die kontinuierliche deutsche Beamtenpolitik des gesamten 19. Jahrhunderts, sozialgeschichtlich eine Politik des Bildungsbürgertums für das Bildungsbürgertum. Das Beamtenrecht wurde in Deutschland verhaltenssteuernd für die Mitglieder des Beamtenstandes. In Frankreich waren es anscheinend die wiederholten innenpolitischen Umstürze des 19. Jahrhunderts, die trotz eines, in vielem mit der rheinbündischen Beamtenpolitik vergleichbaren Beginns eine parallele Entwicklung verhinderten³¹. Die neue Bürokratie war nicht, wie es Max Weber idealtypisch dargestellt hat, ein rein instrumentales Exekutivorgan, sondern sie übte Herrschaft auf der Basis und im Rahmen des im frühen 19. Jahrhundert entstandenen konstitutionellen Rechtsstaates aus und verband ihr materielles Schicksal mit dieser Rechtsordnung. Der Lebenszeit- bzw. Berufsbeamte verstand sich, losgelöst von jeder Gruppe der Gesellschaft, als Staatsstand über und an der Spitze der Gesellschaft. Dieser bürokratischen Herrschaft gelang es jedoch im Vormärz nicht aus eigener Kraft, die Anerkennung der Staatsbürger bzw. der Gesellschaft zu erringen, wie die Alternative der vormärzlichen Opposition, der Wahlbeamte von 1789 und die Erhebung der „Bürger“ gegen die „Herren“ in der 48er Revolution zeigen sollten. Immerhin war die Beamtenschaft – zusammen mit der Armee – während Teilen des 19. Jahrhunderts im wahrsten Sinne des Wortes staatenbildend: Die Inbesitznahme von Ländern bzw. ihre Abtretung vollzog sich mit dem Ein- oder Abmarsch von Heer und Beamten, sowohl im napoleonischen Empire wie auch in Bayern.

³¹ Les épurations administratives, 19e et 20e siècles, (Genf 1977).

Diskussion zum Referat von Bernd Wunder

Leiter: Rainer Wohlfeil

Die vom Referenten zu Beginn seines Vortrages angesprochenen Voraussetzungen für die Ausbildung der Beamtenschaft als geschlossener sozialer Gruppe erfuhren im Verlauf der Aussprache Fortführung und verstärkte Konkretisierung. Bedingungen wie den zu Beginn des 19. Jahrhunderts vollzogenen Verwaltungsreformen, der Beseitigung ständischer Privilegien und Exemtionen, der neuorganisierten Rekrutierung nach individuell erworbener fachspezifischer Qualifikation fügte *Jean Tulard* – unter Berufung auf Talleyrand – als weitere Kriterien das der hierarchischen Struktur des Verwaltungsapparates, das der Disziplin und Statutenbildung hinzu. Daß individuelle Leistung jedoch nicht ausschließlich und in jedem Fall den Zugang zur akademischen Beamtenschaft ermöglichte, hatte *Bernd Wunder* in seinen Ausführungen gleichfalls – unter Hinweis auf eine bewußte Begrenzung des Rekrutierungspotentials durch zeitweise bestehende Studienverbote für Angehörige der Unter- und Mittelschichten, durch Einführung eines Vermögensnachweises und durch Aufhebung des überkommenen Stipendienwesens – deutlich gemacht. *Laetitia Boehm* erinnerte in diesem Zusammenhang allerdings daran, daß Studienverbote kein Spezifikum der Rheinbundzeit seien, sondern als gesellschaftliches Regulativ über eine längere Tradition verfügten. Die von *Werner Schubert* aufgeworfene Frage, ob es angesichts dieser Selektion für studienwillige Bewerber Ausweichmöglichkeiten gegeben habe, verneinte der Referent. Landeskinderbonus und ein Verbot für Auslandsstudien habe eine Alternative nicht zugelassen.

Mit neuen Gesichtspunkten bereicherten *Christof Dipper* und *Werner Schubert* im weiteren Verlauf die Diskussion. Zu den von beiden Diskussionsrednern angesprochenen Problemen des Austausches der Beamteneliten, der Verbesserung der Rechte der Beamtenschaft in Form von Inamovibilität und Alimentation sowie der Ausdehnung der staatlichen Versorgung auch auf die nichtprivilegierten niederen Beamten nahm der Referent eingehend Stellung. Er erläuterte insbesondere die modifizierte Rechtsstellung der Subalternbeamten, die, soweit sie nicht patentiert waren, wie früher entlassen werden konnten. Da ihre Lage sich kaum verbessert, in zahlreichen Fällen gegenüber der Situation vor 1806 aber verschlechtert hätte, hätte das Bestreben dieser Gruppe während des gesamten 19. Jahrhunderts der Gewinnung des vollen Beamtenstatus' gegolten.