

## Zweiter Abschnitt.

### Von den Staatsdienern<sup>1</sup>.

#### § 127.

#### I. Geschichtliche Entwicklung des Staatsdienerverhältnisses in Deutschland.

Die Entwicklung eines eigenen Staatsdiener- oder Beamtenstandes gehört der Neuzeit, besonders den beiden letzten Jahrhunderten an. Dem Territorialstaate des Mittelalters war mit dem Begriffe des Staatsamtes auch ein berufsmässiger Staatsdienerstand fremd. Der Wendepunkt tritt mit der Zeit ein, wo das Landesfürstenthum sich zu einer selbständigen Staatsgewalt zu entwickeln beginnt. Die Dienste der Vasallen und Ministerialen (S. 285) reichen nicht mehr aus; der Landesherr gebraucht statt ihrer »fürstlicher Diener«, die er aus allen Lebenskreisen nach Gefallen wählt und für die Ausübung seiner Hoheitsrechte ver-

<sup>1</sup> Die oben S. 283 citirte Literatur über die Staatsämter behandelt auch regelmässig das subjektive Staatsdienerrecht. Vorzugsweise auf letzteres beziehen sich folgende Werke: S. J. M. Seuffert, Von dem Verhältnisse des Staates und der Diener des Staates gegen einander in rechtlichem und politischem Verstande. Würzburg 1793. Fr. Arn. von der Becke, Von den Staatsämtern und Staatsdienern. Heilbronn 1797. Nik. Thaddäus Gönner, Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkte des Rechtes und der Nationalökonomie betrachtet, nebst der Hauptlandespragmatik über die Dienstverhältnisse der Staatsdiener in Bayern. Landshut 1808. A. W. Heffter, Ueber die Rechtsverhältnisse der Staatsdiener in den Beiträgen zum deutschen Staats- und Fürstenrechte. Berlin 1829. No. II. S. 106—167. Vergl. ferner J. St. Pütteri Instit. jur. publ. § 126 ff. Leist, Lehrbuch § 117—122. S. 360—367. Klüber, Oeffentl. Recht § 341—352. Zöpfl, Grundsätze II. § 513 ff. S. 777—886. H. A. Zachariä, § 133—146. S. 16—85. von Gerber, § 35—38. Grotefend, S. 645—758. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht B. II. B. VII. J. v. Held, System II. S. 323 ff. Stahl, B. II. S. 306—316. Dahlmann, Politik Kap. XI. S. 271—281. R. v. Mohl, Politik, Monograph. B. II. 1869. Der Staatsdienst S. 347—470. J. Pözl in Bluntschli's Staatswörterb. B. IX. S. 680—720. Art. Staatsdiener. v. Mohl, Württemb. Staatsrecht § 159—166. Milhauser, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen S. 203—246. Schweitzer, Oeffentl. Recht § 76. Pözl, Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts § 175. Für Preussen, vergl. Bergius, § 84—96. S. 268—313. v. Rönne, B. II. Abth. I. § 290—305. S. 296 bis 426. H. Simon, Das preussische Staatsrecht Th. I. S. 270 ff. Vor allem Cl. Perthes, Der Staatsdienst in Preussen. Hamburg 1838. Für das neueste Reichsrecht gut und übersichtlich G. Meyer, Lehrbuch S. 353—398. Die scharfsinnigen Erörterungen Laband's in seinem deutschen Staatsr. § 37—46. S. 382—499 unterziehen die ganze bisherige Theorie einer eingehenden Erörterung und fordern zu einer Selbstkritik der eigenen Ansichten auf. Trotzdem habe ich in allen wesentlichen Punkten auf meinem frühern Standpunkte verharren müssen.



wendet; doch war die Zahl der landesherrlichen Beamten in der ersten Hälfte des XVII. Jahrhunderts noch gering, da die lokalen Gewalten der Gemeinden und Gutsherrn noch lange ihr eigenes Beamtenthum besaßen. Ein dem Lande angehöriger Beamtenstand hatte sich noch nicht gebildet. Edelleute und Gelehrte verpflichteten sich bald diesem, bald jenem Fürsten, auf eine Jahrenreihe, unter bestimmten Bedingungen zum Dienste. Auch in dem werdenden Grossstaate Brandenburg-Preussen stand es nicht anders<sup>1</sup>. Selbst dem grossen Kurfürsten gelang die Schöpfung eines ständigen, berufsmässigen Staatsbeamtenthums noch nicht. Ein Band persönlicher Natur verknüpfte den Fürsten als Dienstherrn mit seinem Diener, welchen er aus seinen Hof- und Kammerintraden unterhielt, »der bei ihm im eigentlichen Sinne in Lohn und Brot stand« und sich durch seine Bestallung dazu verpflichtete, »des Herrn Nutzen zu werben und Schaden zu wenden«. »Des Landes, der Unterthanen Interesse musste ihm so gleichsam als etwas Drittes, nur durch die Person des Herrn Vermitteltes erscheinen.« (Isaaksohn, a. a. O. B. II. S. 245.) Diesen thatsächlichen Zuständen entsprach die juristische Theorie von dem Beamtenthum noch am Ende des XVII. Jahrhunderts, indem sie die Stellung des Staatsdieners lediglich als ein Precarium auffasste und den Fürsten ein völlig freies Entsetzungsrecht einräumte, soweit nicht ein besonderer Anstellungskontrakt entgegenstand. Von einem spezifischen Beamtenrechte, von einer Dienstpragmatik der Staatsdiener findet sich keine Spur<sup>2</sup>.

Eine Umgestaltung der Rechtsanschauung vollzog sich im An-

<sup>1</sup> Karl Twesten, Der preussische Beamtenstaat. In den preuss. Jahrbüchern B. XVIII. S. 1—38 u. S. 109—148. Gustav Schmoller, Der preuss. Beamtenstand unter Friedrich Wilhelm I. Ebendasselbst B. XXVI. S. 148—172. S. 253—271. S. 538—556. S. Isaaksohn, Geschichte des preussischen Beamtenthums vom Anfang des 15. Jahrhunderts bis auf die Gegenwart B. I. Das Beamtenthum in der Mark Brandenburg 1415—1604. Berlin 1874. B. II. Das Beamtenthum des 17. Jahrhunderts. Berlin 1878.

<sup>2</sup> Als typisch für die Rechtsauffassung dieser Zeit erscheint das umfangreiche Werk Nic. Myleri ab Ehrenbach, Hyparchologia s. de officialibus, magistratibus et administris liber singularis. Stuttgart 1678. Cap. IV. p. 176: »Quoniam ea, quae precario concessa sunt, in liberrimo principis arbitrio consistunt. Is enim, qui rem precario concessit, potest illam revocare, prout libuerit, Utitur autem princeps, revocando officium, suo jure, ideo nemini facit injuriam.« Selbst Richter kann der Fürst jeder Zeit absetzen: »Ideo quoque princeps ad libitum suae voluntatis jurisdictionis administrationem tollere potest.« Ebenso sagt Ludolf Hugo de statu reg. Germ. Cap. III. § 34 (a. 1661): »pleraque officia in principum ditionibus non tam a legibus, sed a solo nutu principis dependent.«

fang des XVIII. Jahrhunderts unter dem Einflusse der Theorie, besonders der Schriftsteller des Reichskammergerichtes. Wollte man einen fachmässig vorgebildeten, berufsmässigen Beamtenstand schaffen und erhalten, so spitzte sich alles zu der einen Frage zu, ob der Fürst als Dienstherr ein willkürliches Entlassungsrecht des Beamten habe oder ob der Beamte aus seinem Anstellungsakte ein *jus quaesitum* herleiten könne. In einem instinktiven Bewusstsein von der hohen Kulturbedeutung des Beamtenstandes, wie im eigenen Standesinteresse, stellte sich die Theorie des XVIII. Jahrhunderts in Gegensatz zu der Jurisprudenz des XVII., welche das Beamtenverhältniss ganz dem fürstlichen Ermessen preisgegeben hatte. An die Stelle administrativer Willkür trat jetzt eine rein privatrechtliche Auffassung, welche die staatsrechtliche Seite des Verhältnisses ganz im *jus quaesitum* des Beamten aufgehen liess; sie stützte sich darauf, »dass jede Entlassung mit Schimpf für den Beamten verbunden sei und dass der Beamte ein nicht willkürlich zu entziehendes Recht auf das Amt selbst erworben habe«. Man unterschied dabei nicht zwischen den privatrechtlichen Vortheilen des Amtes und dem Amt selbst und legte dem Beamten sogar ein Recht auf die Beibehaltung des Amtes selbst bei. Als der einflussreichste Vertreter dieser unbedingten Inamovilitätstheorie erscheint Johann Ulrich von Cramer<sup>1</sup>; sie kann, trotz einzelner Gegenstimmen, als die herrschende *communis opinio doctorum* des XVIII. Jahrhunderts betrachtet werden und ging auch in die Praxis der höchsten Reichsgerichte über.

Dieser privatrechtlichen Theorie der Reichspublicisten gegenüber bildete sich zuerst in Preussen, auf grosstaatlicher Grundlage, ein modernes Staatsdienerrecht aus. Was dem grossen Kurfürsten nicht gelungen, führte König Friedrich Wilhelm I mit praktisch staatsmännischem Blicke glücklich hinaus. Er wurde der Schöpfer eines berufsmässigen Beamtenstandes in Preussen. Vor allem setzte er das oberste Grundrecht der Monarchie, das alleinige Ernennungsrecht aller Beamten, durch. Auch gebührt ihm das Verdienst, die Bedingungen einer wissenschaftlichen und berufsmässigen Vorbildung für den höheren Staatsdienst festgestellt zu haben. Durch zahlreiche Verfügungen wurde die wissenschaftliche

<sup>1</sup> Opusc. tom. IV. No. 21. *Observ. jur.* T. II. P. II. p. 123. *Observ. DCXXVIII* »*Simplex dimissio officialium tam ignominiosa est quam formalis cassatio.*« Cramer's Wetzlarische Nebenstunden B. XXXVIII. S. 81. B. LXVII. S. 10 u. s. w.

und praktische Ausbildung der künftigen Beamten vorgeschrieben und dabei schon zwischen der Ausbildung der Richter und der Verwaltungsbeamten, der sog. Kameralisten, unterschieden. Durch diese Vorschriften über den Bildungsgang und die Prüfung der Aspiranten des Staatsdienstes wurde eine Höhe der Bildung, »ein geistiger Census« für den ganzen Beamtenstand in Anspruch genommen, welcher diesen neuen Berufsstand auf ein Jahrhundert zur geistigen Aristokratie der Nation erhob. Auf die Berufstüchtigkeit und Integrität dieses Beamtenstandes wirkten, ausser den genannten, noch andere Massregeln dieses Königs hin: Diensteide und genau formulirte Bestellungen, welche durch Instruktionen von »lehrbuchartiger Breite«, aber zugleich von eminent praktischem Verständnisse für jedes Kollegium, wie für jeden einzelnen Beamten, ergänzt wurden. Kautionen und das freilich zweideutige System der Konduitenlisten durften nicht fehlen. Dazu kam die Verpflichtung einer regelmässigen Berichterstattung, die fortwährende stufenweise Kontrolle durch die Oberbehörden und schliesslich den König selbst. Thatsächlich konnte der tüchtige Beamte darauf rechnen, dass er lebenslänglich im Amte blieb, dass selbst seine Söhne vorzugsweise im Staatsdienste wieder berücksichtigt wurden. Ein fester Rechtsanspruch auf den Gehalt wurde unter Friedrich Wilhelm I. und Friedrich II. dagegen nicht anerkannt. Der König erhöhte und erniedrigte die Gehalte nach billigem Ermessen, nach dem Stande des Etats, nach den Leistungen der Beamten. Ueberflüssig gewordene Beamte wurden bisweilen entlassen, ohne dass man einen Anspruch derselben auf Pension anerkannte. Erst das Gutachten der Gesetzgebungskommission vom 2. Mai 1787<sup>1</sup> sprach sich gegen jede willkürliche Beamtenentlassung aus; auch war im Entwurfe des Allgemeinen Landrechtes bereits bestimmt, dass kein Staatsdiener ohne rechtliches Erkenntniss seines Amtes entsetzt werden dürfe. Diese im Sinne der gemeinrechtlichen Theorie getroffene Bestimmung gelangte aber nicht zur Annahme, weil man meinte, dass dadurch der König in der freien Verfügung über seine Beamten zu sehr beschränkt werden würde. Nur hinsichtlich der Richter wurde ausgesprochen, dass sie ausschliesslich von den vorgesetzten Gerichten oder Landeskollegien zu Untersuchung gezogen, bestraft oder entsetzt werden könnten. In Betreff

<sup>1</sup> Dasselbe ist abgedruckt bei Malacord, de publicis officiis absque justa causa non auferendis. Göttingen 1787.

der übrigen Civilbeamten wurde bestimmt, dass sie nicht durch den einzelnen Departementschef gegen ihren Willen verabschiedet oder abgesetzt werden durften, sondern nur nach erfolgtem Gehör, durch Stimmenmehrheit der Mitglieder des Staatsrathes, und dass, wo der König selbst die Bestallung vollzogen hatte, ihm der auf Entlassung gerichtete Beschluss zur Bestätigung vorgelegt werden musste. Ueberhaupt hat der zehnte Titel des zweiten Theiles des Allgemeinen Landrechtes »von den Rechten und Pflichten der Diener des Staates« als die erste Kodifikation des Staatsdienerrechtes in Deutschland epochemachend gewirkt. Wie in diesem Gesetzbuche zum ersten Male in Deutschland der Staat als öffentlichrechtliche Persönlichkeit klar erfasst wird, so wird daraus auch der Begriff des Staatsdienstes und des Staatsdieners folgerecht abgeleitet. Während man in dem unentwickelten Territorialstaate nur »landesherrliche Bediente« kannte, neben welchen es ständische und andere Angestellte gab, kennt das preussische Landrecht nur »Staatsdiener«, welche den Aufgaben und Zwecken des Staates, als der einheitlichen, alles beherrschenden Persönlichkeit, zu dienen haben.

Auf Preussen folgte der zweitgrösste deutsche Staat, Bayern, mit einer umfassenden Gesetzgebung über das Staatsdienerrecht. Es ist dies »die Bayerische Hauptlandesspragmatik über die Dienstverhältnisse der Staatsdiener, vorzüglich in Beziehung auf ihren Stand und Gehalt vom 1. Januar 1805«. Dieselbe ist in Gönner's Schrift »Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechtes und der Nationalökonomie« (Landshut 1808) erläutert und begründet, sowie die Anschauungen dieses Gelehrten unverkennbar auch auf die Entstehung dieses Gesetzes selbst eingewirkt haben. Gönner bekämpfte die mit einem wahren Staatswesen unverträgliche privatrechtliche Theorie der Cramer'schen Schule, welcher auch noch Seuffert und von der Becke gehuldigt hatten. Er erklärte das Staatsamt für ein rein öffentlichrechtliches Verhältniss, wobei der Staatsdiener, in Bezug auf seine Funktionen, dem Staate gegenüber, nur Pflichten haben könne, und wies nach, dass »ein Recht, dem Staate selbst gegen seinen Willen zu dienen«, undenkbar sei. Dagegen sprach Gönner dem Beamten ein wohl erworbenes Recht auf seinen sogenannten Nahrungsstand zu, wobei er an die Dienstpragmatik anknüpft, welche beim Gesamtgehälte des Beamten den Standes- und den Dienstgehalt unterscheidet. »Der Standesgehalt ist derjenige Besoldungstheil, durch welchen

im Allgemeinen die Kompetenz des Individuums, als Gliedes einer gewissen Klasse des dienerschaftlichen Standes gesichert wird. Der Dienstgehalt ist derjenige Besoldungstheil, durch welchen insbesondere die Befriedigung jener inneren Bedürfnisse und äusseren Formen, welche für das Individuum, als Funktionär in der Klasse seines Standes, entstehen, gesichert ist« (Art. III). »Der Verlust des dienerschaftlichen Standes kann nur nach vorhergegangener richterlicher Untersuchung kraft eines Urtheilsspruches eines Justizkollegiums erfolgen« (Art. VIII). »Ausser dem Falle eines richterlichen Spruches hat der einmal verliehene Dienerstand und Standesgehalt die unverletzliche Natur der Perpetuität« (Art. X). »Die Funktion des Dieners und der Dienstgehalt sind precärer Natur; sie können, ohne Rekurs an den Richter, in Folge einer administrativen Erwägung oder organischen Verfügung genommen werden« (Art. XI). »Die für immer entlassenen oder für eine gewisse Zeit quiescirten Staatsdiener behalten ihren Titel und verbleiben im Genusse des Standesgehaltes und verlieren nur das Funktionsgehalt. Ausserdem übernimmt der Staat für die unter allen Bedingungen unvermeidlich zurückbleibende Insufficienz der Gehalte, in einem Pensionssysteme für die hinterlassenen Wittwen und Waisen seiner Staatsdiener, ein der Familiensorge der Staatsbeamten und den Kräften des Staates entsprechendes Surrogat herzustellen« (Art. XXIV). So versuchte die bayerische Dienstpragmatik von 1805 in würdiger Weise, die rechtliche Sicherheit eines lebenslänglichen berufsmässigen Beamtenstandes mit den Anforderungen der modernen Staatsordnung und der nothwendigen Beweglichkeit des Dienstes zu versöhnen. Auf ihr beruht das Edikt »die Verhältnisse der Staatsdiener, vorzüglich in Beziehung auf ihren Stand und Gehalt betreffend« vom 26. Mai 1818, als Beilage IX zu Tit. V § 6 der bayerischen Verfassungsurkunde. Seitdem haben sich fast sämtliche Verfassungsurkunden der deutschen Staaten mit dem Rechtsverhältnisse der Staatsdiener beschäftigt, ausserdem haben die meisten Staaten besondere Staatsdienergesetze erhalten. In allen zeigt sich eine, auf deutscher Rechtsanschauung beruhende Gleichartigkeit der Grundzüge. Als besonders bedeutsam treten hervor die württembergische Dienstpragmatik vom 28. Juni 1821 und das königl. sächsische Gesetz vom 7. Mai 1835 betreffend die Verhältnisse der Civilstaatsdiener. Auch in den Gesetzen über den Staatsdienst macht sich die Richtung ihrer Entstehungszeit mannigfach geltend. Während die Gesetze vor

dem Jahre 1848 die vorwiegende Tendenz haben, den Beamten in der Sicherung ihres Dienstehelommens und in der Versorgung ihrer Hinterbliebenen möglichst gerecht zu werden, sind die Gesetze aus der auf das Jahr 1848 folgenden Reaktionszeit besonders darauf gerichtet, die Ausschreitungen des Beamtenstandes zu bekämpfen und die gelockerte Disciplin wiederherzustellen. Dahin gehören vor allem die preussischen Gesetze betreffend die Dienstvergehen der Richter vom 7. Mai 1851 und betreffend die Dienstvergehen der nicht richterlichen Beamten vom 21. Juli 1852, welche einen massgebenden Einfluss auf die Gesetzgebung der kleineren Staaten ausübten. Kurz vor der Gründung des norddeutschen Bundes erhielt das Grossherzogthum Oldenburg sein revidirtes Civilstaatsdienergesetz vom 28. März 1867. Seitdem im Anfange der siebziger Jahre das Spekulationsfieber der sogenannten Gründungsperiode auch das Beamtenthum hie und da angesteckt hatte, kam, als Zeichen der Zeit, in viele Beamtengesetze ein Verbot der Bethheiligung der Staatsbeamten bei der Gründung und Verwaltung von Aktien-, Kommandit- und Bergwerksgesellschaften (Preussisches Gesetz vom 10. Juni 1874).

Das neue deutsche Reich übernahm so umfassende staatliche Aufgaben, dass es nicht bloß durch die Aemter und Beamten der Einzelstaaten wirken konnte, sondern eines eigenen Amtsorganismus und eines eigenen Reichsbeamtenstandes bedurfte. Da es für dessen Rechtsverhältnisse keine festen Normen gab, so war ein Reichsbeamtengesetz unbedingt nothwendig. Nach verschiedenen vergeblichen parlamentarischen Anläufen kam das umfassende Gesetz »über die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten vom 31. März 1873« zu Stande<sup>1</sup>. Dasselbe hat allerdings formell Anwendung nur auf die Reichsbeamten, nicht auf die Beamten der Einzelstaaten. Dieses wohlwogene, unter Mitarbeit hervorragender juristischer Kräfte aller Einzelstaaten im Bundesrathe und Reichstage zu Stande gekommene Gesetz kann aber materiell als Ausdruck und Zeugniß des allgemeinen deutschen Rechtsbewusstseins der Gegenwart betrachtet werden und liegt wesentlich der folgenden systematischen Darstellung, unter Berücksichtigung

<sup>1</sup> Das hier wesentlich benutzte Hauptwerk ist Hermann Kammgiesser, Das Recht der deutschen Reichsbeamten. Gesetz vom 31. März 1873. Aus den Materialien und der Reichs- und Landesgesetzgebung erläutert. Berlin 1874. Ferner Frhr. v. Zedlitz-Neukirch, Die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten. Berlin 1873. F. Thudichum, Das Reichsbeamtenrecht. Annalen des deutschen Reichs. 1876. S. 265 ff.

der wichtigsten Einzelgesetzgebungen, zu Grunde. Unter seinem Einflusse sind bereits mehrere Staatsdienergesetze in deutschen Einzelstaaten zu Stande gekommen, so das königlich sächsische Gesetz »einige Abänderungen der gesetzlichen Bestimmungen über die Verhältnisse der Civilstaatsdiener betreffend« vom 3. Juli 1876, die umfassende württembergische Kodifikation in dem Gesetze »betreffend die Rechtsverhältnisse der Staatsbeamten« vom 28. Juni 1876<sup>1</sup>, das badische Gesetz, »die dienstlichen Verhältnisse der Angestellten der Civilstaatsverwaltung betreffend«, vom 26. Mai 1876 u. s. w. Eine eigentlich gemeinrechtliche Normirung haben aber die Rechtsverhältnisse der Richter durch das Reichsgerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877 gefunden, welches sich auf alle richterlichen Beamten im Reiche wie in den Einzelstaaten bezieht.

### § 128.

#### II. Juristische Natur des heutigen Staatsdienstes.

Staatsdienst im wörtlichen Sinne ist jeder dem Staate zur Verwirklichung seiner Aufgaben zu leistende oder geleistete Dienst. Ein gesunder lebenskräftiger Staat rechnet auf die aktive Theilnahme aller seiner Bürger an den Aufgaben des Staatslebens. Aber von dieser wichtigen allgemeinen bürgerlichen Thätigkeit für den Staat, mag sie eine freiwillige oder gesetzlich zu erzwingende sein, unterscheiden wir den Staatsdienst im engeren technischen Sinne. Derselbe beruht auf dem Bedürfnisse des modernen Staates, welcher mit seinen umfassenden Aufgaben einer ununterbrochenen berufsmässigen Thätigkeit für die Staatszwecke nicht entbehren kann. Der Staatsdienst in diesem Sinne kann daher keine allgemeine Pflicht aller Staatsbürger sein, welche ja zunächst ihren privatwirthschaftlichen Interessen leben müssen, sondern gründet sich auf eine speciell übernommene Verpflichtung zu einer vom Staatsoberhaupte übertragenen, durch besondere Treue und Gehorsam gegen dasselbe geregelten Thätigkeit für ganz bestimmte Staatszwecke. Zum Begriffe des Staatsdienstes im technischen Sinne gehört daher erstens, dass der Staatsdienst für wahre Staatszwecke, und zwar für speciell normirte Aufgaben des Staatslebens geleistet werde, zweitens dass er nicht in vorüber-

<sup>1</sup> Gesetz betreffend die Rechtsverhältnisse der Staatsbeamten sowie der Angestellten an den Latein- und Realschulen vom 28. Juni 1876. Textausgabe mit Erläuterungen von Heberle. Stuttgart 1876.