

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.

gehenden Aufträgen, sondern in Bekleidung eines vom Staate errichteten ständigen Amtes bestehe, drittens, dass er auf einer besonderen Anstellung beruhe, viertens, dass er mit einer besonderen Pflicht der Treue und des Gehorsams gegen das Staatsoberhaupt verbunden sei. Unter den Personen, auf welche diese Merkmale zutreffen, sind aber solche zu unterscheiden, welche ihr Amt nur auf Zeit, oder nur als Nebenbeschäftigung übernommen haben, wie die Beamten der Selbstverwaltung oder die Wahlkonsuln, und solche, welche im Staatsdienste ihren Lebensberuf gefunden haben. Nur auf letztere findet nach deutscher Auffassung<sup>1</sup> das volle Staatsdiener- und Beamtenrecht Anwendung, während bei jenen nur einzelne Rechte und Pflichten der Beamten zur Geltung kommen. Nur die Berufsbeamten müssen sich ganz ihrem Amte widmen; jede Nebenbeschäftigung ist ihnen in der Regel verboten. Nur sie besitzen Anspruch auf Gehalt, d. h. auf standesgemässe Versorgung durch den Staat. Viele Staatsdienergesetze legen einen so entscheidenden Werth auf den Empfang von Gehalt, dass sie sogar nur solche Personen als Staatsdiener im eigentlichen Sinne betrachten, deren Stelle mit einem etatsmässigen Gehalte versehen ist<sup>2</sup>. Wenn der Gehalt auch nicht nothwendig zum öffentlichrechtlichen Inhalte des Staatsdienstes gehört, so ist doch richtig, dass er ein nothwendiges Korrelat jedes berufsmässigen Beamtenthums ist, welches ohne ihn nicht existiren kann. Der Staat kann niemanden zumuthen, dass er sich von Jugend auf für den Staatsdienst vorbereite, dass er ihm später seine ganze Arbeitskraft widme, wenn er ihm nicht ein Aequivalent in einer standesgemässen Rente gewährt, wodurch der Beamte jedes

<sup>1</sup> Es ist sehr wohl möglich, dass in einem Staate bei weitem die meisten Aemter unbesoldete Ehrenämter sind, und dass ein Zwang zu ihrer Uebernahme besteht. Dies ist besonders in republikanischen Staaten der Fall, entspricht aber dem geschichtlich gewordenen deutschmonarchischen Staatsrecht nicht, welches wesentlich auf dem berufsmässigen besoldeten Beamtenthum ruht. Auf dieses ist die ganze Dienstpragmatik der deutschen Staaten zugeschnitten, es ist der Staatsdienst im normalen Sinne. Es ist richtig, wenn man auch die neu eingeführten Beamten der Selbstverwaltung als Staatsbeamte bezeichnet, aber es bleibt immer ein Verhältniss, welches nicht vollständig unter alle Regeln der hergebrachten Dienstpragmatik fällt.

<sup>2</sup> Königl. Sächs. Staatsdienergesetz § 1 »Als Staatsdiener im Sinne dieses Gesetzes sind nur diejenigen anzusehen, welche zu einem öffentlichen Amte vom Könige oder den dazu beauftragten Staatsbehörden auf Stellen eingesetzt sind, mit denen ein bestimmtes jährliches Einkommen aus der Staatskasse verbunden ist«. Ebenso Sachsen-Weim. Staatsdienergesetz § 1. Sachsen-Altenb. Staatsdienergesetz § 1. Sachsen-Meining. Staatsdienergesetz vom 12. Mai 1859. Art. 2 u. s. w.

privatwirthschaftlichen Erwerbes überhoben wird. Nur auf die besoldeten berufsmässigen Beamten finden alle Konsequenzen des Staatsdienerrechtes volle Anwendung. Bei ihnen hört sogar das eigenthümliche Verhältniss zum Staate nicht ganz auf, wenn sie das von ihnen innegehabte Amt nicht mehr bekleiden; sie können auch nach Verlust ihres speciellen Amtes in einem gewissen Staatsdienernexus bleiben, indem sie nicht entlassen, sondern »nur zur Disposition gestellt werden«, sie haben die Verpflichtung, jeder Zeit auf Verlangen wieder in aktiven Staatsdienst zu treten, auch haben sie gewisse allgemeine Standespflichten der Staatsdiener fortwährend zu erfüllen, (würdiges Verhalten), während die speciellen Amtspflichten für sie aufhören. Dafür gewährt der Staat ihnen fortdauernd standesgemässen Unterhalt. Es giebt daher allerdings Beamte ohne Amt, aber auf ihr ausnahmsweises Verhältniss finden keineswegs alle Grundsätze des Beamtenrechtes Anwendung; nur der Beamte im Amte ist der Staatsdiener im vollen Sinne des Wortes; bei dem zur Disposition gestellten Beamten machen sich nur noch einzelne rechtliche Wirkungen des früher bekleideten Amtes nachträglich geltend.

Zum Begriff des Staatsdienstes gehört vor allem, dass er dem Staate selbst geleitet werde. Nicht Staatsdiener sind daher solche Personen, welche nicht dem Staate, sondern einzelnen Individuen, dem Publikum oder vom Staate verschiedenen Gemeinwesen dienen. Daher sind Hofdiener und Hofbeamte, welche lediglich der Person des Monarchen dienen, keine Staatsdiener. Aerzte und Rechtsanwälte, auch wenn sie staatlicher Autorisation zu Ausübung ihres Berufes bedürfen, sind Diener des Publikums, keine Staatsdiener. Weder evangelische noch katholische Geistliche dürfen als Staatsdiener angesehen werden, da die Kirche eine vom Staate verschiedene Korporation des öffentlichen Rechtes ist. Dasselbe gilt von den Gemeindebeamten. Dagegen sind Officiere und Militärbeamte unzweifelhaft Staatsdiener, während die gewöhnlichen Soldaten, nach unserer jetzigen Heeresverfassung, nichts anderes sind als Bürger, die eine allgemeine Unterthanenpflicht erfüllen. Allein die Stellung der Officiere und Militärbeamten ist durch ihr besonderes Disciplinarrecht so eigenthümlich gestaltet, dass sie einer durchaus gesonderten Darstellung bedarf. Hier kommen nur die Civilbeamten in Betracht.

Die Civilbeamten werden theils zu höheren Diensten berufen,

welche eine wissenschaftliche Vorbildung voraussetzen, theils werden sie zu mehr mechanischen Aufgaben verwandt und entbehren jeder Selbständigkeit der Entschliessung. Letztere werden als Subalterne bezeichnet. Häufig sind dieselben nicht förmlich angestellt, sondern es ist mit ihnen nur ein Miethvertrag auf Kündigung abgeschlossen. Dann entbehren sie des eigentlichen Beamtencharakters, welcher ihnen im Falle einer ordentlichen Anstellung aber nicht abgesprochen werden kann (wie Laband Seite 389 richtig bemerkt).

Indem in den deutsch-monarchischen Staaten das Bekleiden von Staatsämtern nicht als allgemeine Staatsbürgerpflicht, nicht als ein wechselnder Reihedienst, sondern als ein langjährige Vorbereitung erfordernder Lebensberuf aufgefasst wird, so spricht die rechtliche Präsomption überall für die Lebenslänglichkeit des übertragenen Amtes, wie dies von Verfassungen, Staatsdienergesetzen und neuerlich noch vom Reichsbeamtengesetz § 2 anerkannt ist: »Soweit die Anstellung der Reichsbeamten nicht unter dem ausdrücklichen Vorbehalt des Widerrufs oder der Kündigung erfolgt ist, gelten dieselben als auf Lebenszeit angestellt«.

Der Pflichtenkreis des Beamten ist nicht, wie man früher bisweilen meinte, »eine blosse Potenzirung der staatsbürgerlichen Pflichten«, sondern der Beamte kommt durch seinen Eintritt in den Staatsdienst in ein ganz neues organisches Verhältniss zu dem Staate und seinem Oberhaupte. Es sind nicht einzelne Leistungen, wie sie ein Obligirter in einem Kontraktverhältnisse übernimmt, sondern es ist die Hingabe seiner ganzen Arbeitskraft, welche der Staat von seinen Beamten verlangt, und nicht blos dieses; der Beamte soll auch mit seinem Herzen, mit seinem ganzen Interesse bei seinem Amte sein. Er soll sich von dem Geiste seines Amtes, von dem darin liegenden ethischen Gedanken durchdringen lassen, er soll den blossen Dienst zu einem hohen sittlichen Berufe erheben. Dieser über das rein juristische Element hinausgehende Anspruch ist der Grundgedanke des deutschen Beamtenthums, wie er auch in den deutschen Gesetzgebungen sich kundgiebt. In jedem monarchischen Staate sind die Staatsdiener auch Diener des Landesherrn, als Staatsoberhauptes, aber nicht seiner Privatperson zu Privat Zwecken, sondern seiner öffentlichrechtlichen Persönlichkeit zu öffentlichen oder Staatszwecken. In diesem Sinne ist es durchaus korrekt, die Staatsbeamten auch als königliche, grossherzogliche u. w. Beamte zu bezeichnen. Der (besonders

einst in Hannover) künstlich geschraubte Gegensatz zwischen beiden Ausdrücken gehört dem unfertigen Patrimonialstaate, nicht dem monarchischen Verfassungsstaate der Gegenwart an.

### § 129.

#### III. Begründung und Beginn des Staatsdienstes.

In der Zeit, wo man das Beamtenverhältniss vom rein privatrechtlichen Standpunkte auffasste, nahm man auch die Begründung desselben durch einen rein privatrechtlichen Vertrag an. Nur darüber stritt man, ob derselbe ein Precarium, eine locatio, conductio operarum, ein Mandat oder ein Innominatkontrakt nach der Formel »do ut facias« sei. Später nahm man einen besonderen Dienstvertrag an; derselbe sollte aus einem Hauptvertrage, welcher die Uebertragung des Amtes, und einem Nebenvertrage, welcher die Besoldung zum Gegenstande hätte, zusammengesetzt sein. Diese rein privatrechtliche Auffassung wurde zuerst von Gönner mit Erfolg bekämpft und der Grundsatz aufgestellt, dass das Staatsdienerverhältniss durch einen einseitigen Souverainetsakt des Staatsoberhauptes begründet wird, welcher sich in der Form des Anstellungsdecretes darstellt. Diese Auffassung erwarb sich in diesem Jahrhundert allgemeine Anerkennung und konnte bisher als ein unbestrittenes Gemeingut der Theorie, wie der Gesetzgebung angesehen werden; sie ist aber in neuester Zeit von Laband (a. a. O. Seite 386) bekämpft worden. Derselbe kehrt zu der vertragsmässigen Begründung zurück, freilich in einer etwas modificirten Gestalt. Es wird von ihm anerkannt, dass der Vertrag nicht ein bloß obligatorisches Verhältniss zwischen dem Staate und seinem Beamten hervorruft, sondern denselben in ein Gewalts- und Abhängigkeitsverhältniss zum Staate versetzt. Der Dienstvertrag wird als ein Vertrag des öffentlichen Rechtes bezeichnet, welcher seine Analogie in dem Lehensvertrage und dem dadurch begründeten Vasallenverhältnisse haben soll. Wir vermögen in diesem Versuch der Wiederbelebung der Vertragstheorie keinen Fortschritt der Wissenschaft zu erkennen.

Auch wir sind der Ansicht, dass der Eintritt in den Beamtenstand auf dem freien Willen des Eintretenden beruht, welcher in irgend einer Weise dargethan werden muss. Wir bestreiten auch nicht, dass dem Eintritt in den Beamtenstand gewisse vertragsmässige Verabredungen zwischen der Staatsgewalt und dem anzustellenden Beamten vorausgehen können. Dieselben beziehen sich aber