TARTU ÜLIKOOL
1632
UNIVERSITAS TARTUENSIS



Das Verhältnifs

der

Staatsverwaltungsbeamten

im Staate.

Tartu Riikliku Ülikooli
Raamatukogu
80624

Von

A. 32

Georg von Brewern.

16847

Dem H. Robert von Tale auf Kuczers
zur freundlichen Erinnerung an den Verfasser.

Leipzig, Riga und **Dorpat.**

Eduard Frantzen's Buchhandlung.

1835.

Vorwort.

Da dieses der erste schriftstellerische Versuch des Verfassers ist, so sei es ihm vergönnt, denselben mit einigen erklärenden Worten zu begleiten. Er bedarf dessen um so mehr, als es ihm — entfernt von Deutschland — darum zu thun sein mufs, wenigstens anzudeuten, was ihn bewogen hat, seinen Gegenstand überhaupt, und zwar eben so und nicht anders zu behandeln, und in welcher Hinsicht er dabei auf Nachsicht Anspruch zu machen sich berechtigt glaubt.

Die Stellung der Staatsverwaltungsbeamten im Organismus des Staats erschien dem Verfasser, je tiefer er in das Wesen der Verwaltung und Verfassung einzudringen sich bemühte, von desto gröfserer Wichtigkeit für das Wohl der Völker. Allein vergeblich sah er sich bei seinen Studien nach genügender Belehrung über diesen hochwichtigen Gegenstand um. Die wenigen, auf denselben bezüglichen

Schriften erschienen ihm theils den Verhältnissen der Zeit nicht mehr anpassend, theils aber auch als einer festen Grundlage ermangelnd, — während die übrigen immer nur auf einzelne Seiten des zu betrachtenden staatlichen Verhältnisses ein, nicht allemal genügendes Licht warfen.

Sich des Mangels an eigentlich gelehrter Bildung bewufst, wagte der Verfasser sich nicht an einen Versuch, seine ihm eigenthümlichen Ansichten über die Stellung der Staatsverwaltungsbeamten in ein System zu bringen. Noch weniger dachte er daran, sie zu veröffentlichen, um so die ihm fühlbar gewordene Lücke in der, gerade von deutschen Schriftstellern so vielseitig versuchten, Bearbeitung der Politik der Staatsverwaltung auszufüllen. Indessen beschäftigte ihn immer dieser Theil der Politik, und als endlich die Erlangung einer akademischen Würde eine Inaugural-Dissertation erforderlich machte, wählte er ihn zum Gegenstande derselben. — Der Plan war aber kaum entworfen, und die Ausarbeitung begonnen, als die Fülle der nothwendig zu behandelnden Verhältnisse alle, von dem eigentlichen Zwecke der Schrift vorgeschriebenen, Grenzen zu überströmen drohte, und dem Verfasser oft die Unzulänglichkeit seiner Kräfte fühlbar machte. — Doch ward die Arbeit dessen unerachtet fort-

gesetzt, aber immer in der Absicht, dafs sie als Dissertation dienen sollte, und eben nur aus diesem Grunde. Deshalb mufste denn besonders dahin getrachtet werden, so viel als thunlich, in Hinsicht auf staatsrechtliche und politische Grundsätze, nicht zu sehr gegen die von der Staatsgewalt sanctionirten zu verstofsen. Zugleich aber mufste auch stets im Auge behalten werden, dafs die Darstellung den im Vaterlande ausgebildeten Begriffen, in Bezug auf Staatsrecht und Politik, sich so viel als möglich anpasse. — Es mufs daher insbesondere darauf aufmerksam gemacht und hervorgehoben werden, dafs an eine Verbreitung der Schrift über die Grenzen der nächsten Umgebung, und somit an eine andere als die ursprüngliche Bestimmung derselben, vor ihrer Beendung durchaus nicht gedacht wurde. Erst das Eintreten von mannigfachen Schwierigkeiten, in Hinsicht auf ihre Anwendbarkeit zu dem beabsichtigten Zwecke, — wenigstens in soweit ihre Nichtzerstückelung wünschenswerth erschien, — so wie auch einige Aufmunterung von Seiten urtheilsfähiger, aber vielleicht zu nachsichtiger, Männer, brachte den Verfasser auf den Gedanken, seine Scheu zu überwinden und für seine Arbeit einen weiteren Kreis der Oeffentlichkeit zu suchen. Immer aber ist es nur die Hoffnung, — dafs die Verhältnisse,

unter denen dieser sein erster schriftstellerischer Versuch entstanden, bei der Beurtheilung nicht unberücksichtigt bleiben, sondern als genügende Entschuldigung dienen werden, wenn Manches nur angedeutet, Anderes dagegen besonders ausgeführt und oft wiederholt worden, — die ihn ermuthigt, diese Schrift, unerachtet aller tiefgefühlten Mängel derselben, dem Publicum Deutschlands zu übergeben. Möge daher im Lande seiner Väter, zu dem ihn eingeborene Liebe und erworbene Bildung hinzieht, seine Bemühung, in der staatsrechtlich-politischen Litteratur desselben eine ihm aufgefallene Lücke auszufüllen, oder wenigstens auf dieselbe aufmerksam zu machen, — Berücksichtigung und nachsichtiges Urtheil finden, als Anerkennung seines guten Willens, wenn auch nicht als Aufmunterung zum Fortschreiten in der begonnenen Bahn.

Geschrieben im October 1834.

Georg von Brewern.

Inhalt.

ERSTER THEIL.

Grundlage des Verhältnisses der Staatsverwaltungsbeamten im Staate.

I. Historische Entwickelung der Verwaltungsweise. §. 1—11.
II. Centralisation und Gemeindewesen. §. 12—22.
III. Der Organismus der Staatsverwaltung. §. 23—46.

A. Oberste-Staatsbehörden und Provinzialbehörden. §. 24.
B. Regierungsbeamte und Staatsbeamte. §. 25—27.
C. Die Obersten-Staatsbehörden. §. 28—38.

a) Das Geheime-Cabinet. — *b*) Der Staatsrath oder Geheimerath. §. 28. 29.
c) Die Staatscontrolle. §. 30.
d) Die Oberrechnungskammer. §. 31.
e) Die Minister und die Ministerien. §. 32—37.
f) Diejenigen Oberbeamten, in deren Hand die Verwaltung mehrerer Provinzen zusammenläuft. §. 38.

D. Die Provinzialbehörden. §. 39—46.

IV. Staatsrechtlich-politische Grundlage des Verhältnisses der Staatsbeamten im Staate. §. 47—60.

ZWEITER THEIL.

Das Verhältnifs der Staatsbeamten im Staate.

ERSTER ABSCHNITT.

Das Verhältnifs der Staatsbeamten in Hinsicht auf den Staatsdienst im Allgemeinen.

I. Anstellung der Staatsbeamten. §. 61—78.

A. Recht der Ernennung. §. 61. 62.

B. Befähigung zum Staatsdienste, und demnach zu den Staatsämtern. §. 63—71.

a) Alleinige Berechtigung der Staatsbürger zum Staatsdienste. §. 64.

b) Gleiche Berechtigung aller Staatsbürger zum Staatsdienste. §. 65.

c) Prüfung jedes in den Staatsdienst Tretenden. §. 66—68.

d) Aufrücken der Staatsbeamten im Dienste. §. 69.

e) Vereidung jedes in den Staatsdienst Tretenden. §. 70. 71.

C. Dauer der Anstellung. §. 72—74.

D. Zwang zum Eintritt in den Staatsdienst. §. 75—78.

II. Besoldung der Staatsbeamten. §. 79—88. — Pensionen. §. 88.

III. Recht der Staatsbeamten, den Staatsdienst zu verlassen. §. 89—95.

ZWEITER ABSCHNITT.

Das Verhältnifs der Staatsbeamten in Hinsicht auf die wirkliche Verwaltung eines Staatsamts.

Allgemeine Uebersicht. §. 96.

I. Verantwortlichkeit der Staatsbeamten für die Verwaltung des ihnen anvertrauten Staatsamts. §. 97—109.

A. Allgemeine und besondere Dienstinstructionen. §. 98—100.
B. Recht der Staatsbeamten, die ihnen zukommenden Befehle und Verordnungen zu prüfen. §. 101—108.
C. Inbegriff der Verantwortlichkeit der Staatsbeamten. §. 109.

II. Dienstgewalt der Staatsgewalt über die Staatsbeamten. §. 110—176.

A. Recht der Staatsgewalt auf Aufsicht über die Staatsbeamten, oder die Dienstpolizei. §. 111. 112.
B. Recht der Staatsgewalt, die Staatsbeamten, in Bezug auf ihre Amtsführung, einer Untersuchung und Bestrafung zu unterwerfen. §. 113—121.

a) Dienstvergehen und Dienstverbrechen. Dienstwidrigkeiten. §. 114—116.
b) Das Verfahren gegen die Staatsbeamten im Allgemeinen. §. 117—121.

C. Dispositionsrecht der Staatsgewalt über die Staatsbeamten. §. 122—176.

a) Das Verhältnifs der Staatsbeamten, in Hinsicht auf ihre Beziehung zum Fürsten und seinen Ministern. §. 123—125.
b) Prüfung des Rechts der Staatsgewalt, die Staatsbeamten willkührlich zu entlassen. §. 126—159.

1. Das Entlassungsrecht, vom Standpuncte des Rechts betrachtet. §. 127—133.
2. Das Entlassungsrecht, vom Standpuncte der Verwaltungspolitik betrachtet. §. 134—153.

α) Das Entlassungsrecht in Bezug auf Dienstwidrigkeiten. Das Verfahren gegen dieselben. §. 140—148.
β) Das Entlassungsrecht in Bezug auf Dienstvergehen und Dienstverbrechen. Das Verfahren gegen dieselben. §. 149—152.
γ) Das öffentliche Wohl, als Grund für das Entlassungsrecht. §. 153.

3. Folgen der Entlassung. §. 154.
4. Folgen des Rechts der Staatsgewalt, die Staatsbeamten willkührlich zu entlassen. §. 155—159.

c) Prüfung des Rechts der Staatsgewalt, die Beamten willkührlich zu versetzen. §. 160—165.

d) Prüfung des Rechts der Staatsgewalt, die Beamten willkührlich zu quiesciren. §. 166—173.

e) Inbegriff der Dienstgewalt, und insbesondere des Dispositionsrechts der Staatsgewalt über die Staatsbeamten. §. 174 bis 176.

III. Wichtigkeit der Stellung der Staatsbeamten, und Nothwendigkeit, dieselbe gesetzlich zu regeln. §. 177—180.

ERSTER THEIL.

Grundlage des Verhältnisses der Staatsverwaltungsbeamten im Staate.

I. Historische Entwickelung der Verwaltungsweise.

§. 1.

Der Staat ist ein ewiger, von jedem äufseren Einflusse unabhängiger, Menschenverein, auf einem diesem als ausschliefsliches Eigenthum zugehörenden Landgebiete, unter einer aus dem Verein hervorgegangenen und von ihm anerkannten Obergewalt, ohne deren Dasein der Zweck dieses ewigen Vereins, der Staatszweck, nicht erreicht werden kann. — Dieser besteht in der Forterhaltung der Herrschaft des Rechts über und für alle Glieder des Vereins, und in der denselben zu verbürgenden Möglichkeit freier, ungestörter, sittlicher und geistiger Ausbildung, so wie in der Beförderung dieser. Hierdurch wird der Staat, — in welchem, wie in jeder Anstalt auf Erden, nicht die Idee eines letzten Zwecks liegen kann, — wieder das Mittel zur Erreichung des,

in der höchsten moralischen und intellectuellen Vervollkommnung liegenden, Zwecks der gesammten Menschheit.

Wie uns aber die Geschichte lehrt, dafs der Staat nicht ein Ergebnifs unmittelbarer göttlicher Offenbarung ist; auf gleiche Weise zeigt sie uns auch, dafs er eben so wenig ein blofses Kunsterzeugnifs menschlicher Vernunft ist, — sondern vielmehr nur als das naturnothwendige Resultat der allgemeinen Entwickelung des in der Menschheit liegenden ethischen Princips betrachtet werden mufs. Diese Entwickelung, — welche nach zufälligen äufseren Verhältnissen (oder vielleicht auch nach in der Natur der verschiedenen Menschenracen begründeten Verschiedenheiten) bald schneller, bald langsamer vor sich geht, — mufs, wenn sie bis zu einer gewissen Stufe gelangt ist, auf dieser stehen bleiben, oder gar wieder hinabsteigen, wenn sie nicht von da an, durch das Inslebentreten des Staats, beschützt und befördert wird.

Der Staat entsprang daher nicht völlig ausgebildet aus dem Nichts, wie Pallas dem Haupte des Zeus, — er war nicht uranfänglich da, sondern hat ein sichtbares Werden in der Zeit; wenn wir auch dieser allmähligen Entstehung nicht, durch alle Stadien derselben, mit historischer Gewifsheit folgen können. — Wie, bei aller Analogie, dennoch verschieden auch die uns etwa bekannt gewordenen äufseren Gründe der Bildung der schon untergegangenen oder noch bestehenden Staaten sein mögen, so werden wir doch — (wenn wir nicht die Geschichte der Menschheit als das Resultat des launenhaften Spiels des Zufalls betrachten wollen, sondern in ihr ein grofses, ewiges Drama sehen, dessen Beginn, Entwickelung und Schlufs vom Weltenschöpfer voraus bedacht, dessen handelnde Personen die sich ewig erneuernde Menschheit, und dessen Gegenstand die durch alle Wechselfälle immer steigende, allmählige, höchste

geistig-sittliche Vervollkommnung derselben ist) — eine Identität der inneren Gründe der Staatenbildung erkennen. Sie besteht eben in jener nothwendigen allmähligen Entwickelung des, im Menschengeschlechte liegenden, ethischen Princips.

Eine ähnliche Gleichheit, oder wenigstens doch Analogie, zeigt uns aber auch die Geschichte, — oder läfst sie uns mit mehr oder minder Gewifsheit vermuthen, — in den äufserlich erkennbaren, sich aus einander entwikkelnden Zuständen, welche der Erscheinung des Staats vorausgehen.

§. 2.

Suchen wir uns nun, — nach dem, was die Geschichte erweiset oder vermuthen läfst, oder was hiervon die Vernunft als das Wahrscheinlichste, in der Natur des Menschen Begründetste, bezeichnet, — jene Stadien der Entwickelungsgeschichte des Staats, in Bezug auf den Gegenstand dieser Schrift, zu vergegenwärtigen, so wird uns überall zuerst der Mensch entgegentreten, als den Keim der ganzen späteren Entwickelung in sich tragend, und die Familie, als das Urbild des Staats, aus welcher, wie Aeste aus einem Stamme, sich wieder neue Familien bilden, die selbst wieder ähnliche Zweige treiben müssen. Wie nun der Mensch, der Vater, die Interessen seiner Familie und später auch die ihrer Sprösslinge wahrnahm, als sein Recht und seine Pflicht, — so mochte, nach dem Tode dieses Stammvaters und natürlichen Herrschers über seine Abkömmlinge, bei weiterer Verzweigung der Geschlechter, der Aelteste des ältesten Geschlechts im Stamme, oder der Senior des Stammes, in der Folgezeit wohl ein ähnliches Recht und eine ähnliche Pflicht zur Wahrnehmung der Angelegenheiten des ganzen Stammes ansprechen, oder von seinen Vätern überliefert erhalten, und mit Einwilligung der Stamm-

genossen ausüben. Diese seine Häuptlingschaft verhinderte aber nicht, dafs jeder Familienvater selbst die Angelegenheiten seines Hauses, der Seinigen, besorgte, — dafs die Familienväter, die zu einem Geschlechte gehörten, wenn auch vielleicht unter oberster Leitung des Geschlechtsältesten, doch ohne irgend welche fremde Einwirkung, gemeinschaftlich ihre etwanigen Gemeininteressen versehen, — dafs endlich im Allgemeinen der Stamm, die Horde, sich eigentlich selbst verwaltete; wenn man die Wahrnehmung so wenig complicirter Interessen, diese einfache Besorgung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten des Stammes, Verwalten nennen kann. Dem Stammhäuptling blieb also nur die Oberanführung der Horde auf ihren Zügen, oder gegen einen andern feindlichen Stamm, und etwa die endliche Schlichtung der Streitigkeiten unter den Stammgenossen überlassen. Dieses Verhältnifs entwickelte sich um so natürlicher, als der Zustand der Rohheit einer Nomadenhorde, die geringe Complication der Interessen ihrer Glieder, und der, besonders in einem solchen Naturzustande, im Menschen liegende Unabhängigkeitssinn, eine andere Art der Verwaltung, wie etwa durch vom Stammältesten, Stammfürsten, dazu angestellte Beamte, als nicht von der Nothwendigkeit, dem Bedürfnisse, — der einzigen Triebfeder in einem solchen Zustande der Gesellschaft — gegeben, durchaus unmöglich machen.

§. 3.

Diese wahrhaft patriarchalische Herrschaft des Stammhauptes konnte aber natürlich nicht von Dauer sein; theils durch die unvermeidlichen Streitigkeiten um dieselbe, wenn durch die Länge der Zeit der Grad der Abstammung vom ersten Stammvater ungewifs wurde; theils durch aus andern Ursachen entstandene innere Kämpfe, wie sie in einer solchen Horde und überall, wo kein

fester Rechtszustand, keine Selbsterkenntnifs der menschlichen Gesellschaft, mit einem Worte, kein Staat in die Erscheinung getreten ist, unvermeidlich sind; theils durch die eben so natürlichen und unvermeidlichen Kämpfe der verschiedenen, sich begegnenden, Horden unter einander, wo dann die siegende die besiegte vernichtete, zersprengte, oder in sich aufnahm.

So folgte denn bald die Horde nicht mehr dem angeborenen Stammfürsten, dem directen Abkömmlinge der ältesten Linie der Nachkommen des Stammvaters, — sondern, nach Maafsgabe der Umstände, entweder einem glücklichern Seitenverwandten, — oder einem kühnen Emporkömmlinge, der sich durch List oder Gewalt an ihre Spitze stellte, — oder einem von ihr selbst, auf immer oder nur auf die Dauer gewisser Züge, Unternehmungen, gewählten Helden oder Weisen, — oder aber dem sie besiegenden Häuptlinge einer andern Horde [1]).

Das neue Verhältnifs konnte aber, so lange das Nomadenleben fortdauerte, in der, durch natürliche Vermehrung, durch Einverleibung anderer Stämme oder Geschlechter, angewachsenen Horde von keinem, oder doch nur von einem sehr geringen Einflusse auf das Verwaltungswesen sein, — wenn wir diese Bezeichnung auf Zustände, die ihn eigentlich nicht verdienen, anwenden. Er bestand vielleicht etwa in einer gröfseren Unterordnung der Besiegten, so wie in dem Entstehen einer geregelteren Anordnung in Hinsicht auf die Verhältnisse der einzelnen Geschlechtsältesten, oder Häupter besonderer Abtheilungen der Horde, zu dem gemeinschaftlichen Oberhaupte; da mit dem Aufhören der eigentlichen patriarchalischen Herrschaft auch das, das Ganze umschlingende, verwandtschaftliche Band mehr oder weni-

1) *Algeznon Sidney. Discourses concerning government. I.*

ger gelöset war, und daher an die Stelle desselben, andere zeitgemäfse Mittel zur Forterhaltung des Verbandes der Horde treten mufsten.

Dieses Mittel aber mochte oft das Princip des Despotismus in sich tragen, besonders dort, wo, wie erwähnt worden, ein kühner Emporkömmling auf unrechtmäfsige Weise sich der Gewalt über die Horde bemächtigt hatte, und sie daher auch wieder nur durch Gewalt behaupten konnte. Dazu vermochte am meisten Kriegsglück und listige Gewinnung der Priester beizutragen, wodurch denn diese unrechtmäfsige Macht des neuen Oberhauptes auf zwei mächtige Pfeiler, nämlich Waffen und — wenn auch falsche — Religionsbegriffe begründet wurde.

Im Allgemeinen wird aber dieser Despotismus sich mehr in einzelnen Handlungen geäufsert haben, in dem Zusammenhalten des Ganzen durch Furcht, als durch wesentliche Veränderungen in den hier in Betracht kommenden Verhältnissen.

§. 4.

Sobald aber nun, im Verlaufe der Zeit, die Horde sich auf einem bestimmt begrenzten Landgebiete festsetzte, in der Absicht, es nicht mehr zu verlassen, sondern den Besitz desselben gegen jeden fremden Eingriff zu bewahren; — sobald geordneter Ackerbau entstand (denn auch im Nomadenleben kann Bebauen des Bodens vorkommen), und, in Folge dessen, die Zerstückelung des Gebiets zu festem Eigenthume Einzelner oder des Ganzen: — so ging eine neue Lebensperiode für dieselbe an, — sie ward zum Volke. — In Folge des Akkerbaues entstanden allmählig neue Bedürfnisse, und dadurch wieder neue Zweige des Erwerbs, besonders sobald alles Land in Sonder- oder in Volks-Eigenthum übergegangen war, und die Landlosen andere Mittel der Unterhaltgewinnung suchen mufsten. Hieraus aber ent-

wickelte sich nothwendig, — schneller oder langsamer, je nach der Eigenthümlichkeit des Volks, — eine immer steigende Reibung und Durchzweigung der verschiedenen, zuerst nur gröfstentheils rein materiellen, Interessen, und damit zugleich der, — wenn auch nur in der Gesinnung des Volks ausgesprochene, — Wunsch nach gesicherteren und bestimmteren Rechtsverhältnissen.

So wie nun ein solcher verhältnifsmäfsig geordneterer Rechtszustand eintritt, oder auch nur das im Geiste und in der Gesinnung des Volks fest wurzelnde Bedürfnifs eines solchen, tritt der Staat in's Leben, d. h. die Reife des Volks, sich allmählich zu jener Zweckerstrebung auszubilden, welche das Wesen des Staats ausmacht. Wie gesagt, sind es anfangs nur mehr die rein materiellen Interessen, nach deren gesicherterer Förderung getrachtet wird. Allein es werden auch die geistigen Interessen, je nach der Volkseigenthümlichkeit und den historischen Verhältnissen (wo besonders der obenerwähnte Despotismus als entgegenwirkende Kraft in Betracht kommt), in längerer oder kürzerer Zeit, aber immer endlich sich Bahn brechen. Das Volk wird immer mehr zur Selbsterkenntnifs gelangen, zur Erkenntnifs, dafs es was Höheres giebt, als die ungestörte Befriedigung der materiellen Bedürfnisse. Es wird einsehen und fühlen lernen, dafs die moralisch-intellectuelle Cultur das wahre Lebenselement jedes Volks ist, — dafs endlich die Möglichkeit der freien, ungestörten Erstrebung der Menschheitszwecke, den wahren Sinn jeder Staatsverbindung bildet.

§. 5.

Gehen wir aber wieder darauf zurück, wie, mit der festen Ansiedelung der Nomaden, diese zum Volke werden, so leuchtet ein, dafs, mit dem Entstehen so vieler neuen sich einander durchkreuzenden Interessen auch

ein neues Verhältnifs, in Hinsicht auf das Oberhaupt der gewesenen Horde, sich bilden mufste. Das aus der Horde hervorgegangene Volk verlangt mehr, als einen blofsen Führer in der Schlacht, als einen letzten Richter und Strafebringer bei Streitigkeiten; es bedarf einer festen, geordneten Obergewalt, welche im Stande sei, dasselbe nach Aufsen hin zu schützen, die Wahrnehmung der gesammten Volksinteressen zu beaufsichtigen und zu leiten, und endlich insbesondere den erstrebten Rechtszustand zu begründen und zu erhalten. Die Wege, auf welchen die verschiedenen Völker dieses Bedürfnifs zu befriedigen suchen, sind natürlich verschieden; ja dieses Bedürfnifs kann vielleicht nicht einmal sich in der Gesinnung des Volks aussprechen, wo dessen Geist durch den Druck des Despotismus ertödtet worden. Immer aber wird sich, diesem wenigstens naturgemäfsen Streben gegenüber, ein Streben des bisherigen Oberhauptes (sei er es als Stammesfürst, durch Recht des Stärkern, oder durch Wahl) entwickeln, seine alte Gewalt nicht nur ungeschmälert zu erhalten, sondern auch, den neuerwachsenen Verhältnissen gemäfs, zu vermehren. Hieraus entsteht aber nothwendig eine, entweder mehr oder weniger äufserlich erkennbare, oder blofs in der Gesinnung des Volks erscheinende, dauernde Reibung zwischen Oberhaupt und Volk; aus welcher dann, bald allmählig und unmerklich, bald durch innere Unruhen, bald durch offenen Bürgerkrieg, entweder eine in das Wesen des Volks übergehende Despotie, wie in Asien, — oder aber eine neue Gestaltung der Dinge hervorgeht, durch welche zugleich ein sicherer Rechtszustand und also der Staat entsteht. Es bildet sich nämlich eine geordnete Staatsgewalt (Obergewalt), welche nach bestimmten Gesetzen und Gewohnheiten, und meist mehr oder minder in ihrer Macht beschränkt, das

Volk beherrscht, — wie wir Solches bei den Anfängen der im Mittelalter entstandenen europäischen Staaten zu beobachten, oder doch zu vermuthen vermögen, welche Staaten auch von nun allein in Betracht kommen können, weil ihre allmählige innere Ausbildung einen eben so übereinstimmenden Character hat, als dieser von dem Character der Ausbildung der Reiche anderer Welttheile verschieden ist.

§. 6.

Sehen wir hier ganz von der Verschiedenheit der Erscheinungen ab, in welche überhaupt sich die Staatsgewalt ausbilden kann, und betrachten nur die in den neueren europäischen Staaten, von ihrer ersten Bildung an, vorherrschende monarchische Form, — so zeigt sich uns Folgendes als das ungefähre Bild der Gestaltung der inneren Verhältnisse, der Verwaltung der Staaten. — Wie, im Zustande des Nomadenlebens, die einzelnen zu einem Geschlecht gehörenden, oder durch andere Verhältnisse einander näher gestellten Familien, ihre gemeinsamen Interessen selbst gemeinschaftlich wahrnahmen, — so bildete sich, bei der festen Ansiedelung, ein ähnliches Verhältnifs im Volke, nur, wegen der Ansäfsigkeit, in noch bestimmteren Umrissen. Denn wenn auch nun vielleicht der Familienverband, die Geschlechtsverwandtschaft, als Princip solcher Vereinigungen vorherrschend blieben, so mufste doch, durch die feste Ansiedelung, der Grund und Boden (d. h. der Grundbesitz in einem bestimmten Landumfange) bald vorzugsweise die Grundlage derselben werden, da hier die grofse Gemeinsamkeit der Interessen so viel überwiegender ist, als bei dem, mit der Zeit immer lockerer werdenden, verwandtschaftlichen Verbande. Es bilden sich also im Volke, zwischen den Bewohnern jeder der verschiedenen, bestimmt gegen einander begrenzten Localitäten, — in welche das Gebiet

des Volks durch geographische Verhältnisse, durch Zufall, oder durch Ansiedelung verwandter Familien, als zerfallend angesehen wird, — ursprünglich wenigstens auf Grundbesitz basirte ewige Verbindungen, Verbände, zu gemeinsamer Wahrnehmung der gemeinschaftlichen Interessen. — Im Allgemeinen wird diese Wahrnehmung von den Gliedern des Verbandes einer, aus ihrer Mitte hervorgegangenen, Verwaltung übertragen; jedoch so, dafs dieselbe in allen ihren Anordnungen von dem Willen jener abhängig ist, und nach bestimmten Zeitperioden gewöhnlich erneuert wird. Auf diese Weise entstehen die Gemeinheiten oder Gemeinden vor, und zugleich mit dem Staate. Sie gehen, wie er, aus der naturgemäfsen Entwickelung der menschlichen Gesellschaft hervor, und sind also ursprünglich keine Institution, die von der Staatsgewalt ausgeht, sondern im Allgemeinen immer älter als diese, oder doch wenigstens mit ihr zugleich entstanden [2]).

Die sich neu gestaltende, oder wenigstens eine festere Gestalt annehmende, Staatsgewalt findet also dieses, aus dem in der menschlichen Natur begründeten Einigungsprincipe hervorgegangene, Gemeindewesen schon vor, das in verschiedenen Abstufungen, von kleineren zu immer gröfseren Kreisen, die aber wieder unter einander in Verbindung stehen, den ganzen Staat umfafst. Je nach der Gröfse dieses, und je nach dem derselbe sich aus einem besonderen Volksstamme gebildet, oder ein, durch Eroberung oder andere Verhältnisse entstandenes, Aggregat von verschiedenen kleineren Staaten und Staatstheilen ist, — wird er entweder aus einer oder aus mehreren grofsen Gemeinheiten bestehen; im letzte-

---

2) Aretin. Staatsrecht der constitutionellen Monarchie. III. p. 22. 27.

ren Falle also, nach einer anderen Bezeichnung, aus verschiedenen Provinzen, welche, mit geringerer oder gröferer Festigkeit und Innigkeit des Zusammenhanges, den Gesammtstaatsverband bilden.

Dieser steht nun, als Ganzes, unter der obersten Staatsgewalt, welche in ihm den Rechtszustand aufrecht zu erhalten hat, und die äufseren, wie die inneren Angelegenheiten des Volks verwaltet.

§. 7.

Was nun die letzteren, die inneren Angelegenheiten des Volks, betrifft, die natürlich hier allein in Betracht kommen: so haben wir gesehen, dafs das Volk dieselben eigentlich in den einzelnen Gemeinheiten selbst verwaltet, wenigstens dafs das Gesammtinteresse jeder einzelnen, kleineren oder gröfseren, Gemeinheit, so wie das Sonderinteresse ihrer einzelnen Glieder, so weit es zu einer Angelegenheit der Gesammtheit gemacht werden kann, — auch von dieser selbst unmittelbar, oder von aus ihr, und durch ihre Wahl, berufenen Personen verwaltet wird. Somit bleiben also der Staatsgewalt eigentlich nur: die allgemeine Aufsicht über diese Verwaltung in den Gemeinheiten, über diese Selbstverwaltung des Volks, und überdies die Leitung und Wahrnehmung derer Gesammtinteressen, welche über den Kreis der den einzelnen Gemeinheiten möglicher Weise zu lassenden Befugnisse, und über die von ihnen anzuwendenden Kräfte hinaus gehen, oder überhaupt mehr oder blofs im Verhältnisse zum ganzen Staate, als einer grofsen Gemeinheit gedacht, eine Bedeutung haben; — und endlich die Verhütung, oder wenigstens Beseitigung, etwaiger Collisionen zwischen Interessen der einzelnen Gemeinheiten, unter einander, oder mit denen der Staatsgesammtheit. Aber selbst in den Grenzen ihrer auf diese Weise engumschriebenen Befugnisse, war die Staatsgewalt noch

oft beschränkt durch Versammlungen der wahrhaften Männer des Volks, oder deren Abgeordneten, der Aeltesten, — oder auf welche andere Art solche Versammlungen zusammengesetzt waren, aus welchen im Verlaufe der Zeit, nach vielfachem Wechsel der Verhältnisse, sich in den meisten germanischen Staaten durch die römisch-christliche Kirchenverfassung, das Feudalwesen, und auch wohl nicht ohne grofsen Einflufs des Steuerwesens, unter sehr verschiedenen Namen, eine Volksvertretung, die allgemeinen Landstände ausbildeten; bald für den ganzen Staat, bald für einzelne, gewöhnlich aber nicht sehr fest zusammenhängende, Theile desselben.

Auf diese Weise konnte, beim ersten Beginne der Staaten, natürlich die Zahl derjenigen, welche dem Begriffe der, von den Fürsten ernannten, Verwaltungsbeamten der neueren Zeit entsprächen, nur sehr geringe sein. Sie bestand zum gröfsten Theile nur aus einigen obersten, unmittelbar unter dem Fürsten die Verwaltung leitenden Beamten, meist hohe Hofbeamte und Geistliche, und den Ministern der neueren Zeit kaum vergleichbar; den Verwaltern in den meist sehr eingeschmolzenen, Domainen gewordenen, Erbländern des Fürsten; dann, nach ihren verschiedenen Abstufungen unter einander, den verschiedennamigen Statthaltern der einzelnen Landestheile, welche meist zugleich auch das Richteramt und insbesondere die Heerführung in denselben hatten, — und aus welchen allmählig, mit immer gröfserer Ausbildung des Feudalwesens, jene zahlreichen Lehnsherren entstanden, die theils mit der Zeit, dem Rechte oder doch der That nach, Landesfürsten wurden, theils ihre frühere Bedeutung allmählig immer mehr verlierend, wirklichen Beamten in noch viel späterer Zeit Platz machten; und endlich einer ebenfalls nicht sehr grofsen Zahl von Steuerbeamten.

§. 8.

Aus der immer dringender werdenden Nothwendigkeit, eine gröfsere Einheit in dem, durchs Lehnswesen immer mehr zerfallenden, Staatsleben, besonders auch zur Stärkung der Macht nach Aufsen hin, hervorzubringen, — entwickelte sich das steigende Streben der Fürsten, ihre Gewalt, anfangs blofs auf Kosten der übermächtigen Vasallen, bald aber auch auf Kosten der noch übrigen Selbstständigkeit des Volks überhaupt, zu erweitern. Begünstigt durch verschiedenartig wechselnde, in der immer weiteren natürlichen Entwickelung des Staatslebens, eintretende Verhältnisse, ward jenes Streben fast überall, wenn man (in Betreff der beeinträchtigten Selbstständigkeit des Volks) von England und einigen wenigen anderen Ländern absieht, früher oder später mit dem glänzendsten Erfolge gekrönt. Denn während meist die Kräfte jener hohen Vasallen gebrochen, und die zerstükkelten Landestheile unter die Einherrschaft des Fürsten vereinigt wurden, gerieth zugleich das, schon früher durchs Lehnswesen sehr bedrängte, Gemeindewesen immer mehr und mehr in Verfall, und ward aus den höheren Kreisen der Verwaltung immer tiefer, bis zu den untersten hinabgedrängt. Nur in den Städten erhielt es sich zwar meistentheils, besonders wo es mit den, aus der Römerzeit herstammenden, Ueberbleibseln der Municipalverfassungen zusammentraf, entfernte sich aber zum gröfsten Theil von seinem eigentlichen Principe, indem es in Patricierherrschaft ausartete.

Wohl war auf diese Weise die nothwendige Concentration der Staatskräfte erlangt. Allein, wie in allen menschlichen Verhältnissen es schwer ist, das rechte Maafs zu treffen, so wurde es auch hier überschritten, und um desto mehr, als dieses Ueberschreiten des Nothwendigen in dem — wenn auch falsch verstandenen —

Interesse der Fürsten lag. Statt das Wohlthätige, und für alle Zeiten Passende, des Gemeindewesens beizubehalten, und es mit den Bedürfnissen einer, den Verhältnissen gemäfs, centralisirten Staatsverwaltung in Einklang zu bringen, — vernichtete man es ganz, und so ging denn allmählig die ganze Staatsverwaltung, fast bis in ihre kleinsten Details, unmittelbar in die Gewalt der Fürsten über, welche sie durch von ihnen willkührlich angestellte und willkührlich besoldete Beamte besorgen liefsen, die also ursprünglich blofs fürstliche Agenten, fürstliche Diener waren, wenigstens nach den gangbaren Ideen über Verwaltungspolitik. Wie nun die Völker immer mehr von diesem Netze von, überdies noch durch das sich ausdehnende Steuerwesen zahlreich vermehrten, Beamten umgeben waren, — die in die innersten Verhältnisse der Staatsgesellschaft natürlich überall eingreifen mufsten, — und nun auch die Wirksamkeit der Landstände im Verfolge der Zeit fast überall nichtig geworden war, so wurde die Macht der Fürsten völlig unbeschränkt. Sie gewöhnten sich immer mehr und mehr, ihre Staaten als ihnen erbeigenthümlich gehörende Domainen zu betrachten, aus welchen für sich den gröfstmöglichsten Vortheil zu ziehen, — zur Erhaltung des Glanzes um den Thron und zur Vermehrung des Gewichts nach Aufsen hin, — der eigentliche Hauptzweck der Verwaltung wurde. Das Volk war eben eine Nebensache, und jede selbstständige Regung mufste aus demselben verschwinden, da deren Hauptträgerin das Gemeindewesen gewesen war, als dessen höchste Blüthe man gewissermafsen die Landstände ansehen konnte. — In dieser Gestaltung der Verhältnisse finden wir die meisten Staaten des europäischen Continents, besonders seit der zweiten Hälfte des 17ten Jahrhunderts, bis in's letzte Viertheil des 18ten Jahrhunderts. Auf der einen

Seite Despotismus, auf der anderen dumpfes Starren — ist der Hauptcharacter dieser Periode, wenigstens in Bezug auf das innere Staatsleben der Völker.

Nicht zu läugnen ist freilich, dafs bereits gegen die Mitte des 18ten Jahrhunderts hin, in manchen Staaten das Bedürfnifs nach einer Reconstituirung des alten, durch sein allmähliges planloses Entstehen und durch jene fürstliche Willkühr, grenzenlos verwirrten Verwaltungswesens sich fühlbar machte, und auch hier und da von den Fürsten oder von ihren Ministern verstanden wurde. Allein, anstatt im Staate einen lebendigen Organismus zu sehen, und danach die Verwaltung zu ordnen, war es (wenn man überhaupt daran dachte) nur die vollkommenste Maschine, die man zu erbauen suchte, und wohl auch, so gut es ging, zu Stande brachte. Ein zahlloses Heer von meist höchst kärglich besoldeten Beamten, — strenge Unterordnung dieser unmittelbaren fürstlichen Diener unter einander, — genaues Eingreifen der vielfach abgestuften Behörden in einander, wie bei Rädern eines künstlichen Uhrwerks, welches dann der Premierminister bequem aufziehen und in Gang halten konnte, — das war die Verwaltungsweise in den Staaten, wo am meisten für die gute Organisation derselben gethan wurde.

§. 9.

Da brach in das alternde, starre Europa die französische Revolution herein. Frankreich wurde durch dieselbe, im Vergleich zu den übrigen Staaten, zu einem Chaos. Allein dieses Chaos war voll inneren Lebens, während die meisten anderen Staaten eine zum Gesetz gewordene, nicht viel geringere, chaotische Verwirrung, aber ohne inneres Leben, in ihrer Verwaltung zeigten, oder, selbst im besten Falle, in ihrer Anordnung nur grofsen Verwaltungsmaschinen glichen. Daher gerieth

denn auch, beim ersten Anstofse der Republicaner, Alles in noch gröfsere Verwirrung, stockte theils völlig oder zerfiel wohl auch ganz, besonders als Napoleon das wilde, gährende Treiben in Frankreich in einen ruhigeren Strom geleitet, und zum Diener seines Willens gemacht hatte. — Das dumpfe Starren, das über einem grofsen Theile des europäischen Continents gelagert war, lösete sich. In vielen Ländern schraken die Völker aus ihrem langen Schlafe auf, und ein neues, frisches Leben durchdrang die gröfste Hälfte des civilisirten Europa. — Fürsten und Völker erkannten, wenn auch oft aus verschiedenen Gesichtspuncten, dafs der alte, meist zerfallene, Verwaltungsschlendrian nicht mehr haltbar, nicht mehr zeitgemäfs war. Es fragte sich aber, was man an die Stelle setzen sollte. — Indessen hatte Napoleon, in Frankreich, den Geist der Revolution völlig in die engen Bande einer aufs Höchste getriebenen Centralisation eingezwängt. Der gute Erfolg dieser seiner Verwaltungsweise für die Beruhigung Frankreichs, und für die Erweiterung seiner Macht, veranlafste, dafs jene Verwaltungsorganisation nun das mehr oder weniger genau befolgte Vorbild für die, mit den despotischen Grundsäzzen derselben einverstandenen, Reorganisatoren wurde. Theils aber wurde sie auch durch Napoleon's gekrönte Präfecte, auf seinen Befehl, in einigen Ländern eingeführt, um hier mit dem Aufhören französischer Herrschaft wieder zu verschwinden, oft freilich nur, um dem noch unseligeren alten Verwaltungszustande Platz zu machen. Manche andere Staaten blieben ganz ohne allen Wechsel beim alten Schlendrian, oder schlugen zur Erlangung einer geordneteren, besseren Verwaltung, mit minder oder mehr Glück, andere Wege ein, von denen Preufsen wohl den, — wenigstens vergleichungsweise, — besten erwählt hat.

§. 10.

§. 10.

Als, nach dem Sturze Napoleon's, allgemeiner Friede eintrat, erkannte die geläutertere und erfahrungsreichere Politik der neuesten Zeit, wenn auch oft mit Widerwillen, dafs die meisten Völker den alten Gängelbändern entwachsen waren. Neue Ansichten, neue Bedürfnisse thaten sich überall kund, und viele Fürsten begannen einzusehen, dafs sie das Wohlsein ihrer Völker nur begründen konnten, indem sie ihnen feste Garantien gaben gegen die Wiederkehr der alten, grenzenlosen Verwirrung der Verwaltung, und gegen das damit in Verbindung stehende Heer von Mifsbräuchen, so wie überhaupt gegen die vielfache Willkühr, welche so lange und so schwer auf ihnen gelastet hatte. Es soll hier weder der Versuch gemacht werden, zu zeigen, was zur besten Erreichung dieses Zwecks hätte gethan werden sollen, noch soll zusammengestellt werden, was wirklich in dieser Absicht geschehen ist: vielmehr gilt es hier nur der Betrachtung von drei, mit dem Gegenstande dieser Schrift in naher Beziehung stehenden, Grundsätzen, denen man in dieser Hinsicht insbesondere folgen mufste, und denen man auch wirklich meist zugleich, — gleichviel in welcher Art und in welchem Grade der Anwendung, — aber doch immer gefolgt ist, um das Staatsleben den, durch die Zeit veränderten, Bedürfnissen der Regierungen wie der Völker gemäfs umzuwandeln.

Diese drei Grundsätze sind: 1) Rückkehr zum Principe des Gemeindewesens, indem man die Ueberbleibsel desselben im Staatsleben wieder auffrischt und zeitgemäfs ausbildet, oder, — wo dasselbe völlig in den Stürmen der Zeit untergegangen, — es, den jetzigen Bedürfnissen gemäfs, wieder ins Staatsleben einführt.

2) Zeitgemäfse Umgestaltung der, noch aus früheren Jahrhunderten sich erhalten habenden, Landstände in auf

Verfassungsurkunden begründete Volksvertretungen; oder aber, eine völlig neue Erschaffung derselben auf Grundlage der geschichtlichen Entwickelung des Volks, und den Bedürfnissen der Zeit angepafst; — wenn entweder die früheren Landstände schon seit längerer Zeit völlig untergegangen, oder dergleichen wohl auch gar nicht förmlich dagewesen, — sich aber jetzt das Bedürfnifs und die Zeitmäfsigkeit von solchen Institutionen, durch die vom Volke erlangte geistig-sittliche Bildungsstufe, ausspricht.

3) Neben genauer gesetzlicher Feststellung der Verwaltungsnormen überhaupt, insbesondere eine bestimmte, den Staatsverhältnissen angemessene, Gesetzgebung über die Stellung der Staatsverwaltungsbeamten im Staate, — deren Grundsätze eben den eigentlichen Gegenstand dieser Schrift ausmachen.

§. 11.

Jeder dieser drei Grundsätze ist für die Umgestaltung des Staatslebens von der höchsten Wichtigkeit, jedoch in verschiedenem Maafse. — Die Repräsentativverfassung, wo sie als zeitgemäfs erscheint, ist insofern am wichtigsten, als sie die beiden anderen Grundsätze ins Leben rufen, jedenfalls, wenn sie schon bestehen, ihnen den besten Schutz gewähren kann. Dagegen ist sie wieder andererseits ohne das Gemeindewesen, mehr oder minder, aber immer, ein Gebäude ohne festes Fundament; wie überhaupt das Gemeindewesen die einzig möglich dauerhafte Grundlage eines gesunden, kräftigen, sich stets weiter ausbildenden, Staatslebens ist. Denn: „der Gemeindeverband ist die natürliche Grundlage des Staatsverbands," — sagt mit Recht das Würtembergsche Edict über Organisation der unteren Staatsverwaltung,

vom 31sten Dec. 1818 [3]). — So wichtig dagegen auch an und für sich der dritte Grundsatz (über die Stellung der Verwaltungsbeamten) ist, so ist er doch, — im Verhältnisse zum Einflufs der beiden anderen betrachtet, — nur von secundärer Wichtigkeit; besonders indem er, erst durch die Art und die Ausdehnung ihrer Anwendung, das Maafs für die seinige finden kann, wie im Verlaufe dieser Schrift ersichtlich sein wird. Das Verhältnifs zwischen Repräsentativverfassung und Gemeindewesen näher auszuführen, gehört nicht hierher, so wie überhaupt nicht eine nähere Betrachtung des Einflusses der ersteren auf die Verwaltung, mit Ausnahme des später zu betrachtenden Verhältnisses zur Stellung der Verwaltungsbeamten. Wohl aber mufs das Gemeindewesen in seinem Verhältnisse zur Verwaltung des Staats betrachtet werden, weil daraus sich die Art der Stellung der Beamten in der Staatsverwaltung (als das System der von der Regierung aufgestellten Behörden betrachtet) ergiebt. Hier müssen wir nun für diese, um einen schlagenden Gegensatz gegen das Gemeindewesen zu gewinnen, die aufs strengste, bis in die letzten Einzelheiten der Verwaltung, durchgeführte Centralisation als Princip annehmen.

§. 12.

II. Centralisation und Gemeindewesen.

Dieses Princip der auf die Spitze getriebenen Centralisation (denn die Centralisation an sich ist nothwendig, und nur ihr Uebermaafs schädlich) kennt keinen

3) Pölitz. Die europäischen Verfassungen seit dem Jahre 1789 bis auf die neueste Zeit. 2. Auflage. I. p. 428.

Staatsorganismus, sondern nur eine Staatsmaschine, — und darin liegt der erste Grund zu allem, aus derselben entspringenden, Uebel. Nach dieser mechanischen Ansicht, besteht die Verwaltung aus einem, an sich todten, künstlich in einander greifenden, Räderwerke, das den Impuls zur Bewegung von Aufsen empfangen mufs, nämlich von der Staatsgewalt. Nach der entgegengesetzten, organischen Ansicht, besteht die Verwaltung aus einem Systeme von Organen, durch welche sich, von unten hinauf zur Spitze des Systems (der Staatsgewalt), ein selbstständiges Leben zieht, das zum Sein nicht erst eines äufseren Impulses bedarf. Die treibende Kraft der Maschine wird hier zum beaufsichtigenden, leitenden Principe für das, im Organismus sich kundthuende, Leben.

In der Verwaltung nach dem strengen Centralisationssysteme, ist das Land unter ein Netz von gleichmäfsig abgestuften Behörden vertheilt, deren von der Regierung (die Staatsgewalt mit ihren nächsten unmittelbaren Agenten, den Ministern) ernannte Glieder zwar aus dem Volke hervorgegangen, aber durch die Art ihrer Anstellung demselben entfremdet sind. Das bleiben sie auch durch die Weise, wie sie als blofse Werkzeuge der Verwaltung, ohne Selbstständigkeit fürs Gute oder fürs Böse, nur da sind, um die aus dem Centralpuncte (der Regierung) kommenden Anordnungen selbst auszuführen, oder auch nur weiter zu befördern. Sie haben kein gemeinsames Interesse mit den Einwohnern ihrer Amtsbezirke; nicht an sie sind sie geknüpft, sondern durch die Behördenkette an ihre Oberen, zuletzt an die die Verwaltung leitenden Minister. Hierdurch bilden sich aber zwei einander überall gegenüberstehende Interessen, das der Regierung und das des Volkes, — oder jedenfalls ein getheiltes Interesse.

Nach dem Grundprincipe des Staatsrechts, bilden

Regierung und Volk nur ein Ganzes, und zwar so, dafs die erstere, als aus dem letztern hervorgegangen, anzusehen ist. Ihre Interessen sind daher auch eins; — das der Regierung geht nothwendig aus dem des Volks hervor. Indem aber, durch die Grundsätze der Centralisation, die ganze Verwaltung von der Regierung, wie aus einem Centralpuncte, ausgeht, und von dort aus in eng an denselben geknüpften, sich immer wieder zerspaltenden, Strahlen sich durch den ganzen Staat verbreitet, ohne sich an dem Endpuncte dieser Radien an die Peripherie, an das Volk, innig anzuknüpfen, — bildet sich natürlich in jenem Centralpuncte ein selbstständiges Interesse, mehr oder weniger, aber doch immer verschieden von dem des Volks, auf welches, gleichsam wie auf eine fremde Masse, gewirkt werden soll. — Dieses besondere Interesse der Verwaltung vertreten nun die Beamten überall, gegenüber dem Volke, — und hierin liegt die Wurzel jenes, sich mehr oder minder aussprechenden, aber nie ganz verschwindenden, Mifstrauens des Volks gegen die Staatsbehörden. Es fühlt, dafs wenn auch sein Wohl der Zweck der Regierung sein sollte, und auch wohl ist, — diese aber, der ihr zusagenden Ansichten gemäfs, darunter etwas ganz Anderes verstehen kann, als aus den aus ihm selbst entwickelten Begriffen hervorgeht. Es fühlt, dafs es in seinen eigenen theuersten Angelegenheiten, wo es doch selbst am besten Bescheid weifs, keine zählende Stimme hat, sondern sich ruhig gefallen lassen mufs, was an einem ihm ferne liegenden Orte beschlossen und dann, durch ihm fremde oder entfremdete Beamte, ausgeführt wird, die seine wahren Interessen weder immer kennen, noch auch sie zu kennen immer im Stande sind; — und so ist jenes Mifstrauen ein nicht auszurottender Krebsschaden am Staatskörper.

§. 13.

Nach den Grundsätzen der Centralisation, wählt man die in den verschiedenen Provinzen (oder wie man sonst die geographisch-administrativen Bestandtheile eines Staats nennen will) anzustellenden Beamten vorzugsweise nicht aus Angesessenen derselben, besonders nicht aus deren künftigen Amtsbezirken. Das geschieht, damit (wie es heifst) die Beamten sich nicht zu sehr mit denselben identificiren, und von dem Interesse der Regierung abgezogen werden. Der Beamte tritt also, in der Regel, sein Amt an, mit völliger Unkenntnifs der Local-Verhältnisse und Interessen. Gewifs wird der tüchtigere, eifrigere Staatsdiener sich mit denselben allmählig bekannt zu machen suchen; — aber welche Mittel stehen ihm dazu zu Gebote? Tabellen, Berichte, allgemeine statistische Notizen und dergleichen, über deren Zuverlässigkeit wohl manche gerechte Zweifel obwalten möchten. Ueberdies fehlt jedenfalls in denselben die Hauptsache, nämlich Angabe der Geistesrichtung, der Neigungen, der Ansichten, — mit einem Worte, — des Charakters der Bewohner des Amtsbezirks. Das Vertrauen derselben aber wird dem Beamten, zur erleichterten Kenntnifs dieser Hauptmomente, eben jenes bereits erwähnten Mifstrauens wegen, nicht entgegenkommen. Einigermafsen freilich — selten ganz — wird der Beamte, durch eine lange Amtsführung, durch besonderes Streben in die Localinteressen einzugehen, dasselbe überwinden können, wird sich allmählig immer mehr mit dem bekannt machen, was ihm zu wissen Noth thut. — Allein was bürgt dafür, dafs seine Oberbehörde ihn so lange an diesem Posten läfst? Abgesehen von anderen Arten der Entfernung, wie Versetzung, Entlassung etc., — befördert man einen solchen Beamten eben weil er sich geschickt zeigt, giebt ihm einen, seinen Einsichten und Talenten angemesseneren,

Wirkungskreis. Und das mit Recht, denn ihm gebührt der Lohn seines Eifers, und es war auch nicht seine Absicht, sein ganzes Leben hindurch in diesem bestimmten Amte zu wirken, sondern mit der Zeit immer höher auf der Stufenleiter der Aemter zu steigen. Aber sein Amtsbezirk? — nun, der fällt wieder der Verwaltung eines neuen Beamten anheim, der mit derselben Unkenntnifs der Verhältnisse hinkommt, und vielleicht nicht mit demselben guten Willen, wenn auch für den Dienst, doch nicht für die Administrirten. Letzteres möchte aber wohl die Regel sein. Denn die Hauptpflicht des Beamten im Centralisationssysteme ist pünctlicher Dienst; hiernach wird er belohnt oder zurückgesetzt. — Rasche Ausführung der ihm gewordenen Aufträge, schnelle Durchführung der allgemeinen Verordnungen, detaillirte Berichte zur rechten Zeit, — das macht den pünctlichen Dienst aus, und das vermag die Oberbehörde auch am besten zu beurtheilen. Ob aber dabei die materiellen oder geistigen Interessen der Administrirten, wenn auch unabsichtlich, verletzt worden, das mufs mehr eine Nebensache bleiben. — Allerdings wird Solches dem wohlmeinenden Beamten leid thun. Aber wird er es wagen, deshalb kräftige, dringende Gegenvorstellungen zu machen, wodurch man etwa keine gute Meinung von seiner Pünctlichkeit im Dienste fassen könnte? Ueberdies ist ja dem Beamten die Regierung das lohnende Princip, die Spenderinn der Ehren, — jene Triebfeder der Monarchie nach Montesquieu[4]), der damit wohl nicht so Unrecht hat, als man in der allgemeinen Verwerfung seiner Verfassungstriebfedern oft annimmt, — vielleicht weil man *honneur* falsch durch Ehre (d. h. nicht durch Ehren) übersetzt. — Nach diesen Belohnungen, diesen Ehren,

4) *De l'Esprit des lois. III. 7.*

strebt ganz natürlich der Beamte, weil sie fast immer der Zweck seines Dienstes sind. Das Vertrauen, die Dankbarkeit der Bewohner des Amtsbezirks, dieser höchste Lohn, der einem zur Verwaltung berufenen Staatsbürger werden kann, — wie Viele werden nach demselben streben, ihn vorziehen jenen glänzenden Beweisen der Gunst der Regierung? Die Staatsdiener machen, durch ihre ganze Stellung, nothwendig einen besonderen Stand aus, mit besonderen Interessen, für welche sie nur von der Regierung, nicht aber vom Volke, Beförderung erwarten können.

§. 14.

Wie das Centralisationssystem in der Staatsverwaltung nur eine Maschine sieht, durch welche auf den Staat, auf das Volk, gewirkt wird, — so sieht das, auf das Princip des Gemeindewesens basirte, Verwaltungssystem (wie schon angedeutet worden) in der Verwaltung ein System von aus dem Volke hervorgegangenen Organen, die von diesem das sie durchdringende, ihnen also nicht fremde, selbstständige Leben empfangen. Dieses über den ganzen Staat verbreitete System von unter einander in enger Verbindung stehenden und, gleich den Behörden der Centralisation, abgestuften Organen läuft in einen Centralpunct aus, die Regierung, — und hierin ergiebt sich der Grundunterschied mit dem Principe der Centralisation. Nach diesem geht, wie gesagt, die Verwaltung aus diesem Centralpuncte aus, und verbreitet sich dann über den Staat; die Wirkung findet also nur aus dem Mittelpuncte, durch die Radien, auf die, mit denselben in keinem unmittelbaren Zusammenhange stehende, Peripherie Statt. Nach der entgegengesetzten Ansicht dagegen, läuft die Verwaltung in den Centralpunct zusammen, so dafs hier eine doppelte Wirkung eintritt: von der Peripherie durch die Radien auf den Mittel-

punct, und von diesem zurück auf die Peripherie, welche letztere Wirkung, in diesem Systeme, aus der staatsrechtlichen Bedeutung der Staatsgewalt, von selbst hervorgeht. Ein solches Verhältnifs stimmt aber auch vollkommen mit dem Vernunftprincipe des Staatsrechts überein, dafs die Staatsgewalt aus dem Volke für dasselbe hervorgegangen ist. — Betrachten wir zunächst die erste Wirkungsäufserung. Die, das hier bezügliche Verwaltungssystem bildenden, Organe bestehen zuvörderst aus den, unmittelbar aus dem Volke hervorgehenden, nur für die nächsten Interessen beschränkter Localitäten, historisch entstandenen Gemeindeverwaltungen. Aus ihnen gehen dann gemeinsame, für gröfsere Bezirke berechnete, Bezirksverwaltungen, und eben so weiter Kreis- und endlich Provinzialverwaltungen hervor [5]). Diese stehen endlich, und dadurch das Volk selbst, oder auch dieses unmittelbar — durch seine Vertreter — mit der Regierung in einwirkendem Zusammenhange [6]).

Von der Regierung findet aber nun wieder eine Rückwirkung auf das Volk Statt, dadurch, dafs eben die ganze Verwaltung in ihre Hand zusammenläuft, und sie daher derselben zwar nicht den einzigen Impuls giebt, wie bei der Centralisation, — wohl aber das, dasselbe bereits durchdringende, Leben zusammenfassen, es ord-

---

5) Krause. Versuch einer ständischen Verfassung für ein aus vielen Provinzen zusammengesetztes grofses Reich. Gotha, 1831. p. 139 u. folg.

6) Stände das Volk in seiner geistig-sittlichen Entwickelung nicht auf einer, der Möglichkeit einer Volksvertretung, angemessenen Stufe, so müfste ein anderes passendes Mittel des Zusammenhanges gefunden werden. Zu gleicher Zeit müfste aber auch die mögliche Einwirkung auf die Regierung verringert werden, da, in einem solchen Zustande des Staats, gewöhnlich die Regierung dem Volke in der Cultur vorangeeilt ist, und daher eines weitern Spielraums bedarf.

nen und beaufsichtigen kann, und ihm die nöthige Richtung zu geben vermag; wo sie (die Regierung), durch ihre hohe Stellung über dem Staatsganzen, allein die gemeinsamen Interessen und Bedürfnisse desselben erkennen und befriedigen kann, — die unter einander streitenden aber ausgleichen.

§. 15.

Diese rückwirkende Aeufserung der Regierung wird nun insbesondere bewerkstelligt, durch von ihr abhängige Beamte, welche sie an die Spitze der Provinzialverwaltung setzt, als verbindende Zwischenglieder zwischen sich und der, aus dem Volke hervorgegangenen, Verwaltung. — Die Glieder dieser werden natürlich durch Diejenigen, für welche die Verwaltung da ist, aus ihrer Mitte gewählt; für die untersten Localverwaltungen unmittelbar, für die höheren Stufen des Gemeindewesens vielleicht so, dafs die Glieder der Unterverwaltungen die der Oberen wählen. Wählbar aber ist jeder im Gemeindeverbande, — welcher Ausdehnung auch dieser sei, — stehende Staatsbürger. Denn es steht der staatsrechtliche Grundsatz fest, dafs, — weil die Gesammtheit der Staatsbürger oder hier der Gemeindeglieder berechtigt und verpflichtet, aber nicht im Stande ist, selbst den Staat oder die Gemeinde zu verwalten, sondern dieses von meist durch Wahl bestimmten Delegirten geschehen mufs, — jeder Staatsbürger oder jedes Gemeindeglied berechtigt und verpflichtet ist, an der Verwaltung des Staats oder der Gemeinde thätig Theil zu nehmen; d. h. sobald die Wahl seiner Mitbürger, im Staats- oder im Gemeindeverbande, zu diesem Behufe auf ihn fällt, und auf so lange, als das Gesetz die Zeit bis zu einer neuen Wahl festgesetzt hat. Darin besteht denn auch überhaupt der staatsrechtliche Grund des Gemeindewesens, der mit dem

des Staats zusammenfällt, so dafs jenes diesem erst als Grundlage dient, dann aber ihm subordinirt wird.

Wenn es auch nicht die Natur der Sache gäbe, so würde uns die Geschichte beweisen können, was Rousseau und andere mehr [7]) behaupten, dafs nämlich das Volk sich seltener in der Wahl seiner Beamten irre, als die Regierungen. — Angenommen, dafs der Fürst die herrliche Gabe besitzt, seine Ministerien mit ausgezeichneten, ihrem Amte gewachsenen, Männern zu besetzen; angenommen, dafs der Minister die seltene Gabe besitzt, mit nicht zu täuschendem Scharfblicke, die Männer auszuwählen, die ihn unmittelbar in seinem schweren Amte unterstützen sollen: so kann man wohl nicht mit Billigkeit von diesem Minister auch noch verlangen, dafs er die gewaltige Zahl von Beamten, die zu seinem Verwaltungszweige gehören, selbst und ohne zu irren auswähle, — von ihm, der mit der allergröfsten Zahl der Amtsbewerber nie in Berührung kommt. Er mufs daher fast immer die Wahl seinen Unterbeamten überlassen, oder vielmehr Jeden anstellen, der nur immer sich um ein erledigtes Amt bewirbt, und der nöthigen theoretischen Bildung nicht ermangelt.

Wie viel, wenigstens aller Wahrscheinlichkeit nach, sicherer im Erfolge, ist dagegen die Wahl durch Diejenigen, deren Interessen von den zu Wählenden verwaltet werden sollen. Sie kennen den, welchen sie wählen, nach allen seinen Handlungen, nach seiner Denkungsweise, seinem Charakter, seinen Kenntnissen; sie werden gewifs absichtlich Niemand wählen, der sich des ihm anvertrauten Amts voraussichtlich unwürdig machen könnte, weil es eine Verletzung ihrer eigenen Interessen wäre.

---

7) *Du Contrât social. III.* 6. — *Montesquieu. De l'Esprit des lois. II.* 2. — *Macchiavelli. Discorsi sopra la prima deca di T. Livio. III.* 34.

Und haben sie sich auch getäuscht in ihrer Wahl, was natürlich, wie bei jeder anderen menschlichen Handlung, möglich ist, — so liegt schon in der häufigen Wiederkehr derselben das Mittel zur Wiedergutmachung des begangenen Versehens, ja zur Entfernung selbst eines sonst tüchtigen, aber seinem Amte nicht gewachsenen Mannes. Ist aber der Gewählte nicht blofs, auf eine oder die andere Weise, fürs Amt untauglich oder nicht passend, sondern macht sich wirklich straffällig, — so verhindert nichts, dafs er, auch vor Ablauf der Zeit seiner Amtsführung, ebenso einer Untersuchung und Verantwortung unterliege, wie es bei einem, von der Regierung angestellten, Beamten der Fall sein würde.

§. 16.

Aber wird ein solcher gewählte Beamte auch die Kenntnisse besitzen, die bei dem Regierungsbeamten, schon durch das blofse Factum seiner Anstellung, vorauszusetzen sind? — Eine Kenntnifs von den Localverhältnissen, von den materiellen und geistigen Interessen der Einwohner des Verwaltungsbezirks, dürfen wir — wie oben gezeigt worden — fast nie bei einem eben angestellten Regierungsbeamten suchen, und werden sie auch später bei demselben gewifs nicht in dem Grade finden, als sie bei dem von seinen Mitbürgern gewählten Beamten vorauszusetzen sind, welcher unter diesen aufgewachsen, mit ihnen dieselben Interessen theilend, durch Gewohnheit schon mit dem vertraut, was ihm zu wissen Noth thut, wohl die wahren Bedürfnisse seiner Wähler, seines Amtsbezirks, kennen wird. Das ihm etwa Entgangene wird er auch leicht erfassen können, begünstigt durch das natürliche Vertrauen der Wähler zum Gewählten. — Es könnte also, bei der oben aufgeworfenen Frage, nur von theoretischen Kenntnissen, von der wissenschaftlichen Vorbildung fürs Amt, die Rede sein, für welche bei dem Re-

gierungsbeamten eine, seiner Anstellung nothwendig vorausgehende, strenge Prüfung gebürgt haben würde. — Was das anbetrifft, möchte nun aber wohl zuvörderst behauptet werden können, dafs in der nur auf eine Provinz bezüglichen Verwaltung, — von der hier allein die Rede ist, — eine genaue Kenntnifs der Localverhältnisse, ohne eine solche der auf die Verwaltung bezüglichen Wissenschaften, jedenfalls den allervorzüglichsten Theorien, wobei aber der Beamte der Localkenntnifs ermangelte, vorzuziehen sei; — wenn nämlich nur zwischen diesen Extremen die Wahl bleibt. Woher sollte man aber, im Allgemeinen, jene theoretischen Kenntnisse dem, durch Wahl angestellten, Beamten absprechen müssen? Wird man nicht, von zwei sonst gleich tüchtigen Männern, dem mit wissenschaftlicher Bildung ausgerüsteten meist den Vorzug geben? Und diese wissenschaftliche Bildung selbst, wird sie denn immer das Eigenthum einer Caste bleiben, nur ein Mittel zur Begründung eines Nahrungsstandes, ein Brodstudium? — Nein, sie wird immer mehr im Volke sich verbreiten, und das gewifs um so schneller, je mehr jeder Gebildete die Aussicht hat, einst die Theorie zum Besten seiner Mitbürger aufs wirkliche Leben anzuwenden. — Und eben diese Aussicht, — welches rege, stets wache Interesse für alles auf die Verwaltung seiner Provinz Bezügliche, erweckt sie nicht in jedem Gebildeten, jedem Vaterlandsfreunde? Welche lebendige Regsamkeit der Geister, welches edle Selbstgefühl der Staatsbürger, mufs nicht entstehen, wenn jeder weifs, dafs, — wenn seine Bildung und sein Charakter ihn dazu befähigen, — das Vertrauen seiner Mitbürger ihn vielleicht berufen wird, öffentlich zu ihrem Besten zu wirken. Nur dadurch wird wahrer Bürgersinn genährt, der bei einer anderen Ordnung der Dinge, mehr oder weniger immer von einem, alle öffentliche Verhält-

nisse als Nebensache betrachtenden, Egoismus verdrängt werden wird. Auch hier wird, für den Beamten, Ehrgeiz eine mächtige Triebfeder des Eifers sein, — jedoch ein auf etwas ganz Anderes gerichteter. Nicht Rang und Orden, sondern der Dank, das Vertrauen der Mitbürger, die Bürgerkrone ist das Ziel des Ehrenmannes, der wenigstens, — wenn er es auch nicht Allen recht machen kann, — im Bewufstsein dessen, was er gethan, seine Befriedigung finden wird, da er gleich anfangs äufsere Auszeichnungen nicht im Auge hatte.

§. 17.

Indem die Wahl nur für einen bestimmten, — der Natur der Wahlämter nach, — nicht langen Zeitraum gilt, bringt der Gewählte, wenn sein Amt ihm im Verfolgen seiner persönlichen Interessen hinderlich wäre, dem Staate kein gröfseres Opfer, als seine Eigenschaft als Staatsbürger es ihm zur Pflicht macht, da er, nach Verlauf der Amtszeit, sich wieder ganz seinen Privatgeschäften widmen kann. Sollte die Wahl zum zweiten Male auf denselben fallen, und er die Uebernahme des Amts mit den Interessen der Seinigen für durchaus unvereinbar halten, so wäre er berechtigt, dasselbe abzulehnen. Spricht sich aber das öffentliche Vertrauen wiederholt für ihn aus, so würde eine, nicht für das Amt an sich, sondern für dieses Individuum bestimmte, nur bis zur nächsten Wahl gültige Vergütung, die collidirenden Interessen ausgleichen. — Immer aber werden die meisten Aemter unbesoldete, also blofse Ehrenämter sein können, wenn man nicht, — aus dem gewifs sehr zu berücksichtigenden Grunde, dafs sich nur die Wohlhabenden, in ihrem Besitzzustande ungekränkt, der Verwaltung unterziehen würden, — alle Aemter mit bestimmten unveränderlichen Gehalten dotiren will. Jedenfalls werden aber diese Dotationen sehr viel geringer sein können, als bei

den von der Regierung besetzten Aemtern, wo der Beamte im Gehalte einen begründeten Nahrungsstand finden mufs, da er auf seine Lebenszeit dem Staatsdienste seine Kräfte, und das mit Ausschlufs jedes anderen Erwerbmittels, widmen mufs. Aus demselben Grunde fällt für den durch Wahl ernannten Beamten das, für die durch die Regierung eingesetzten nicht zu vermeidende, Pensionswesen weg; und wer die ungeheuren Summen kennt, die in den jährlichen Ausgabenetats für Gehalte und Pensionen vorkommen, wird gestehen, dafs das der Wahladministration, bei der gewöhnlichen rein materiellen Politik, sehr das Wort sprechen müfste.

Dagegen könnte eingewendet werden, dafs, — weil die Aemter nur auf eine bestimmte kürzere Zeit übertragen werden, — der durch Wahl angestellte Beamte sich nicht die praktische Kenntnifs des Geschäfts, die Geschäftsroutine, in dem Grade aneignen könne, wie der stets im Dienste stehende Regierungsbeamte. Allerdings sollte die Anstellung eines Solchen immer auf Lebenszeit sein; aber wird dadurch bedingt, dafs der Beamte auch sein ganzes Leben dasselbe Amt behalte, oder wenigstens immer in einer und derselben Provinz bleibe? Ist nicht Weiterschreiten auf der Leiter der Amtshierarchie, eine der Triebfedern des Dienstes? Sind Versetzungen nicht etwas ganz Gewöhnliches? Und wenn man die Fertigkeit des Berichtabfassens, überhaupt des Geschäftsstyls, die Kenntnifs der Behördenabstufung, die Pünctlichkeit in Besorgung der Geschäfte abrechnet, die der Mann von Bildung sich wohl bald aneignen wird, insofern sie wirklich für die Geschäftsführung unerläfslich sind; — was bleibt dann noch von der Geschäftsroutine übrig, was nicht gleichsam ein, immer sehr unvollkommenes, Surrogat genauer Kenntnifs der Localverhältnisse sein soll, — die der Beamte durch Wahl schon mitbringt? Ueberdies

wird, bei der auf Gemeindewesen begründeten Verwaltung, der Geschäftsgang immer unendlich viel einfacher sein, als in den Behörden der Regierung, und gewifs nie so leicht, wie hier, in ein Maschinenwesen ausarten, welches eigentlich jener Geschäftsroutine ihre Entstehung giebt.

§. 18.

Der wichtigste Einwand indessen gegen das Gemeindewesen überhaupt, ist das unläugbar in demselben liegende demokratische Element, das aber seine Begründung nicht blofs im philosophischen Staatsrechte findet, sondern — wie wir gesehen haben — auch in der historischen Entwickelung des Staats; so dafs also hier Philosophie und Geschichte, — die beiden Lehrerinnen der Politik, — auf dasselbe Resultat leiten. — Dessen ungeachtet erregt das Princip des Gemeindewesens den Unwillen aller jener falschen, — oder wenn auch aufrichtigen, doch blinden, — Freunde der Monarchie, die, in jeder freien, selbstständigen Regung im Staate, einen versteckten Funken zu spüren vorgeben, der in glühendem Brande die Monarchie zu verzehren drohe; und das nicht immer etwa aus reiner Anhänglichkeit an die Monarchie, — welche gewifs alle wahren und zugleich unbefangenen Freunde der Freiheit in Europa theilen, — sondern aus Furcht vor Verletzung ihrer selbstischen Interessen, die nur bei einer, von Willkühr in Bewegung gesetzten, Staatsmaschine gedeihen. — Vermag aber wohl der unbefangene Blick, in jenem demokratischen Elemente, etwas dem reinen monarchischen Principe Gefährliches zu entdecken? Ist nicht das Wohl des Volks (in seinem weitesten Umfange verstanden) der Zweck desselben, — und wird nicht dasselbe, durch das angeschuldete Gemeindewesen, am besten und festesten begründet? Hat die höhere geistige Regsamkeit, das steigende Bedürfnifs nach Bildung, das immer lebhaftere Interesse für Alles, was auf die

Staats-

Staatsverwaltung Bezug hat, — mit einem Worte, das durchs Gemeindewesen erweckte und gestärkte Bewufstsein des Staatsbürgerthums, — etwas die Monarchie Gefährdendes? Wahrlich nein; und nur die können es glauben, die das monarchische Princip so herabwürdigen, dafs sie es nur im Schutze allgemeiner Geistesdumpfheit für sicher halten, — die ein Interesse des Monarchen im directen Widerspruche mit dem Interesse des Volkes kennen. — Jenes demokratische Element trägt also nicht den Keim zur Vernichtung der Monarchie in sich; sondern ist vielmehr die festeste Grundlage derselben, auf welcher die Zufriedenheit des Volks beruht, — die beste Schutzwehr gegen eigennützige Demagogen und der Wirklichkeit entrückte Freiheitsschwindler.

§. 19.

Eine kurze Andeutung des Umfanges der Competenz des Gemeindewesens in einer Provinz, in ihrem Verhältnifs zur Regierung, wird noch mehr erweisen, wie wenig, das monarchische Princip Beeinträchtigendes, in der Wahlverwaltung liegt. Sehen wir vorher auf die Gesetzgebung, so versteht sich von selbst, dafs die allgemeine Gesetzgebung des Staats, für alle Landestheile desselben, auf gleiche Weise gültig ist, wo nicht etwa einzelne dieser, durch besondere historische Verhältnisse, einer besseren, ihnen anpassenderen Gesetzgebung theilhaftig geworden sind, — oder, bei Nationalverschiedenheit vom Hauptlande, ihnen eine eigenthümliche Verfassung zugestanden ist, deren Aufrechthaltung die Verbindung mit dem Hauptlande nicht lockern, sondern nur fester knüpfen wird. Was aber, abgesehen von dergleichen Anomalien, den eigentlichen Gegenstand unserer Betrachtung: die Verwaltung — anbetrifft, so sind überall in dieser zwei Competenzen zu unterscheiden: Anordnung und Vollziehung, deren Attribution das Verhältnifs zwi-

schen der Regierung und dem Gemeindewesen einer Provinz bestimmen mufs. — Die Anordnung der Verwaltungsmaafsregeln gebührt nun in Allem, was blofse locale Verhältnisse betrifft, unbedingt dem bezüglichen Gemeindeverbande, da die Glieder desselben, am besten und allein, richtig beurtheilen können, was für ihre Interessen Noth thut. Wo aber allgemeine, dem ganzen Staat gleichmäfsig inwohnende und auf das Staatsganze bezügliche, Verhältnisse in Betracht kommen, da gebührt auch der Staatsregierung allein die Anordnung; den Gemeindebehörden nur Gegenvorstellungen, wenn etwa dergleichen allgemeine Anordnungen in Localverhältnisse von gleicher oder gröfserer Wichtigkeit störend eingreifen, ohne dafür einen genügenden Ersatz zu gewähren. Die Vollziehung der Anordnungen dagegen, seien es allgemeine der Staatsregierung, oder besondere über Localverhältnisse, gebührt immer den, durch Wahl der Glieder der verschiedenen Gemeindeverbände, angestellten Behörden. — Hierdurch allein wird sowohl das materielle Wohl, als die freie geistige Entwickelung der Staatsbürger, in Wahrheit gesichert, und das ist ja der Zweck der Staatsverbindung, und also auch der Regierung. Für den Zusammenhang mit dieser stehen, wie schon erwähnt worden, Regierungsbeamte an der Spitze der Provinzialverwaltung, was, — verbunden mit der allgemeinen Aufsichtsgewalt des Staats, — genügen wird, den nothwendig ungehemmten, raschen Gang des ganzen Verwaltungsorganismus zu erhalten, wie das Beispiel Englands (selbst bei einer sehr viel weniger gleichmäfsig geordneten Verwaltungsweise, der aber immer das Princip des Gemeindewesens, der Selbstverwaltung des Volks, zu Grunde liegt) beweiset. — Freilich wird, dessen ungeachtet, der Gang der Verwaltung nicht so rasch, so durchgreifend sein, wie bei der streng durchgeführten Centralisation, —

aber dafür auch nicht so oft in die Interessen, sowohl der Localitäten, als der Einzelnen, verletzend eingreifen.

Ist nun aber jene, in besonderem Maafse dem Centralisationssysteme eigenthümliche, durchgreifende Raschheit der Verwaltung, die alle Kräfte anspannt, und sie für jeden Augenblick der Regierung zu Gebote stellen soll, — ist sie das einzige wahre Kriterium einer guten, d. h. die eigentlichen Zwecke des Staats beförndernden, Verwaltung? Ist sie nicht, — wenn wir von der, mit derselben verbundenen, Willkühr nach Innen abstrahiren, — vielmehr auf das Verhältnifs zum Auslande berechnet? Nach Aufsen hin, mit für jeden Augenblick zu Gebote stehenden Kräften, imposant zu erscheinen, — ist das nicht am Ende der Hauptzweck der Centralisation? Ist er es aber auch wirklich zugleich für den Staat? Allerdings mufs dieser sich eine, seiner würdige, Stellung im Staatensysteme bewahren, doch braucht er deshalb nicht das Interesse seines Volkes, dem Einflusse auf die Schicksale fremder Nationen, nachzustellen. Die meisten Völker Europa's seufzeten nicht so unter der Last der Auflagen, wenn sich die Staaten weniger um ihnen fremde, — wenigstens sie nicht unmittelbar berührende, — Angelegenheiten gekümmert, und mehr sich selbst im Auge gehabt hätten. — Und jene Kraft nach Aufsen hin, ist sie nicht zuletzt bedingt durch die freie, ungestörte Entwickelung aller Kräfte des Volks, welche nur dort in vollem Maafse eintreten kann, wo derselben, durch die Gesetzgebung, ein freier Spielraum und eine würdige Bahn angewiesen ist?

§. 20.

Wie wir im Allgemeinen, in der historischen Entwickelung der Verwaltungsweise in den europäischen Einherrschaften, immer zwei neben und gegenüber einander stehende Principien fanden: unmittelbare Verwaltung durch

die Staatsgewalt und Verwaltung durch das Volk selbst im Gemeindewesen, — eben so finden wir also auch in der Theorie einen analogen Gegensatz, in dem auf Centralisation und dem auf Gemeindewesen basirten Verwaltungssysteme. Wenn uns aber die Geschichte, fast überall, das völlige Ueberwiegen des Princips der unmittelbaren Verwaltung durch die Staatsgewalt zeigt, so glauben wir dagegen erwiesen zu haben, dafs nach der Theorie das auf Gemeindewesen basirte Verwaltungssystem vor seinem Gegensatze bei weitem den Vorzug verdient.

Diesen schroffen Gegensatz des historisch Entstandenen und Bestehenden einerseits, und andererseits des, nicht nur durch die Theorie empfohlenen, sondern auch erweisbar im Grundwesen des Staats begründeten, Verwaltungssystems für einen gegebenen Staat, nach dessen eigenthümlichen Bedürfnissen und der von demselben erreichten Culturstufe, auszugleichen, — ist nun eine der höchsten, aber auch schwierigsten Aufgaben der Verwaltungspolitik. Immer jedoch wird diese im Auge behalten müssen, dafs das System der Centralisation, im natürlichen Staatsrechte, keine Begründung findet; das entgegengesetzte dagegen nicht blofs in demselben seine Wurzel hat, sondern zugleich auch seine Entstehung der noch ungehemmten historischen Entwickelung der menschlichen Gesellschaft verdankt. Dasselbe wird daher überwiegende Anerkennung verdienen, besonders da seine Anwendbarkeit, so wie seine dem Staatsleben überhaupt gewährten Vortheile, nicht blofs theoretisch erwiesen, sondern auch durch die Erfahrung (z. B. in der Verwaltung Englands) bewiesen werden können. Hiernach wird also im Allgemeinen feststehen, dafs, für alle Staaten, eine Rückkehr vom strengen, durch alle Stadien durchgeführten, Centralisationssysteme zum Principe des Gemeindewesens, sowohl nothwendig, als auch gewifs über-

all, — wenn auch allmählig, aber immer, — thunlich erscheint; wobei natürlich die Eigenthümlichkeit des besonderen Staats über den Grad, die Ausdehnung, dieser Rückkehr von dem einen Principe zum anderen, oder vielmehr der, — seinen Verhältnissen angemessenen, — Verschmelzung beider, entscheiden mufs.

Der, durch die gewichtigen, zahlreichen Erfahrungen des letzten Halbjahrhunderts, geläuterten Verwaltungspolitik der neuesten Zeit kommt es zu, die lange genug vernachlässigten Interessen der Völker zu erkennen und genügend zu verbürgen. Wo sie daher, — abgesehen von der Thunlichkeit oder Unthunlichkeit einer Repräsentativverfassung, — in der Verwaltung nicht die, im Gemeindewesen liegende, sicherste Garantie fürs Volkswohl findet, und jenes Princip, irrthümlich überhaupt oder doch nicht sogleich, in die Verwaltung einführen zu können vermeint, — da mufs sie doch wenigstens danach streben, dem Volke, selbst beim streng durchgeführten Centralisationssysteme, nach Möglichkeit eine Bürgschaft gegen die Nachtheile desselben zu schaffen. Dazu giebt es nun kein anderes Mittel, als der Versuch, den Uebelstand der Centralisationsverwaltung durch die, in derselben angestellten Beamten wieder gut zu machen, und zwar dadurch, dafs man ihnen eine solche Stellung giebt, dafs sie einerseits aufhören blofse Werkzeuge der Regierung zu sein, und dagegen gewissermafsen das verbindende Mittelglied, zwischen Regierung und Volk, werden; andererseits aber, durch die ihnen zugetheilten Rechte und Pflichten, einen, — dem der durch Wahl angestellten Beamten, wenigstens analogen, — Charakter erhalten, um auf diese Weise jene gewünschte Garantie zu gewähren, und die, leider lange genug einander gegenübergestellten, Interessen von Regierung und Volk in den Einklang zu bringen, welchen das eigentliche We-

sen der Staatsverbindung nothwendig fordert. — Dieses Problem der Verwaltungspolitik zu lösen, oder wenigstens dessen Lösung zu versuchen, ist nun der Gegenstand dieser Abhandlung, die also eine theoretische Grundlage für eine, dem bezeichneten Zwecke angemessene, Gesetzgebung über die Stellung der Beamten in der Verwaltung geben soll.

§. 21.

Aus dem Gefühl des Bedürfnisses einer solchen Gesetzgebung oder wenigstens überhaupt einer Gesetzgebung, welche dem ehrenwerthen Stande der Staatsbeamten eine gesicherte und würdige Stellung im Staatsleben anwiese, sind die Staatsdienergesetze oder sogenannten Dienstpragmatiken der neuesten Zeit, namentlich in den deutschen constitutionellen Staaten [8]), entstanden, die mehr oder weniger ihrem Zweck entsprechend, — doch entweder noch nicht ihre völlige, gehörige Ausbildung, oder überhaupt vielleicht eine, — wenigstens in den Einzelheiten, — nicht genügend feste Grundlage, erhalten zu haben scheinen. Was die in denselben enthaltenen Satzungen betrifft, so möchte, bei aller übrigen Verschiedenheit, doch Folgendes sich als vorherrschendes, — auch in die Verfassungsurkunden meist aufgenommenes, — Grundprincip ergeben: die dem Volke zu gewährende Bürgschaft, dafs

---

8) Die Angabe derselben, bis zum Jahre 1822, bei: Klüber. Oeffentliches Recht des deutschen Bundes. 2. Auflage. 1822. §. 406. p. 780. — Späterhin sind solche Staatsdienergesetze noch in Braunschweig im Jahre 1832, und in Chur-Hessen 1831 erschienen, das letztere in: A. Müller. Archiv für die neueste Gesetzgebung aller deutschen Staaten. III. 2. Heft. p. 648. — Die früheren gesetzlichen Bestimmungen über diesen Gegenstand in Deutschland können, mit Ausnahme dessen, was im Preufsischen Landrechte (Theil II. Tit. 10. 13. 20.) enthalten, füglich übergangen werden, da sie ganz anderen staatsrechtlichen Begriffen sowohl, als Verhältnissen, angehören.

nur tüchtige Beamte, und zwar, wenn auch nicht ausschliefslich, doch vorzugsweise, aus den dazu gleichberechtigten Staatsbürgern angestellt werden; dafs diese Beamten, durch die genauen Bestimmungen über Gehalte und Pensionen, eine gesicherte Existenz finden; dafs sie eine, soviel als möglich unabhängige, wenigstens vor Willkühr geschützte, Stellung erhalten, wodurch sie einerseits fähig werden sollen, im Nothfalle die Interessen des Volks gegen Willkührmaafsregeln der Regierung zu vertreten, — während sie andererseits, durch die für sie ausgesprochene allgemeine Verantwortlichkeit und das Anklagerecht der Ständeversammlungen, von Verletzungen der Pflichten, sowohl gegen die Regierung, als das Volk, abgehalten werden. — In früherer Zeit der Wunsch, in den völlig rechtlosen, oder gänzlich verwirrten, Rechtsverhältnissen der Staatsdiener, eine gerechtere und festere Bestimmung, oder eine noch gröfsere willkührliche Befugnifs der Regierung herbei zu führen, — oder das, in dieser Hinsicht, nur mangelhaft Bestehende zu befestigen und zu vertheidigen; — in der neuesten Zeit der Wunsch, den schon ins Leben getretenen, oder noch zu erwartenden, Gesetzgebungen über diesen Gegenstand, eine wissenschaftliche Grundlage zu geben, — haben in Deutschland mehrere Specialschriften, so wie in Zeitschriften und staatsrechtlichen Werken zerstreute Aufsätze, hervorgerufen. Die Tendenzen derselben, durch die politischen Ansichten der Verfasser bestimmt, gehen daher bald auf eine gänzliche Unterwerfung der Staatsbeamten unter die Willkühr der Regierung hinaus; bald beschränken sie sich nicht blofs auf eine Befreiung von diesem Uebel, sondern wollen den Staatsbeamten eine völlige Unabhängigkeit gewähren. Diese letztere Tendenz, oder wenigstens eine grofse Hinneigung zu derselben, spricht sich in den meisten, über die Verhältnisse der Staats-

beamten, in den letzten Jahren, namentlich in den von Pölitz herausgegebenen Jahrbüchern der Geschichte und Staatskunst, und in einigen staatsrechtlichen Werken, aufgestellten Meinungen aus; denn Specialschriften über den bezüglichen Gegenstand sind, — wenn überhaupt erschienen, — doch wenigstens nicht zur Kenntnifs des Verfassers gekommen, was er leider auch in Bezug auf den Inhalt einiger älteren Schriften bedauern mufs, die ihm nicht zugänglich gewesen sind [9]).

§. 22.

Um den eigentlichen Gegenstand dieser Abhandlung mit gröfserer Bestimmtheit hinzustellen, und zugleich dadurch die Einschaltung der nächststehenden Paragraphen zu rechtfertigen, mufs hier erstens wiederholt werden, — was übrigens, sowohl aus dem Titel der Schrift, als aus dem bisher Gesagten, genugsam hervorgehet, — dafs hier nur von dem in der Verwaltung angestellten Beamten die Rede ist, und nicht von den Staatsbeamten im Allgemeinen, wie dieses, fast ohne Ausnahme, bei allen sich mit diesem Gegenstande beschäftigenden Schriftstellern der Fall ist, obwohl dieselben auch meist nur die Verwaltungsbeamten im Auge haben. Zweitens mufs auf einen wichtigen Umstand aufmerksam gemacht werden,

---

9) Im Allgemeinen mufs schon hier bemerkt werden, dafs wegen der, seit dem Ende des letzten Jahrhunderts, in Europa vorgegangenen völligen Umgestaltung des Staatslebens, oder wenigstens der Begriffe von demselben, — in dieser Abhandlung, fast ohne Ausnahme, nur die aus der neuesten Zeit herrührenden Schriften, über die Verhältnisse der Staatsbeamten, benutzt worden sind; weil fast nur diese etwas, den jetzigen Staatsverhältnissen Angemessenes, zu geben vermögen, und eine gelehrte Untersuchung, über die Meinungen der älteren Schriftsteller, weder in den Kräften, noch in der Absicht des Verfassers lag. Angaben über die ältere, hierher bezügliche, Litteratur bei: Klüber. §. 401 — 408. und bei: Bischof. Handbuch der deutschen Canzley-Praxis, für angehende Staatsbeamte und Geschäftsmänner. II. Th. I. Buch. 1798.

dessen Uebersehen, sowohl in einigen Gesetzgebungen, über die Verhältnisse der Staatsdiener, vielleicht eine zu vermeidende Unbestimmtheit hervorbringt, als auch bei vielen der von den Schriftstellern aufgestellten Ansichten eine feste Begründung derselben verhindert. Dies ist nämlich das, fast ganz allgemeine, Aufserachtlassen des wichtigen Unterschieds, nicht blofs zwischen den verschiedenen Classen der Staatsbeamten überhaupt, sondern auch der Verwaltungsbeamten insbesondere, welcher Unterschied, bei vielfacher sonstiger Analogie in den Verhältnissen derselben, doch, in Rücksicht auf viele sehr wichtige Puncte, eine genaue Scheidung der einzelnen Categorien der Verwaltungsbeamten nothwendig macht, denen völlig gleiche Rechte und Pflichten zuzutheilen, ein unverzeihlicher Fehler wäre. Hierauf hat schon Pölitz in seinen staatswissenschaftlichen Vorlesungen [10]) aufmerksam gemacht, — was indessen, dem Zwecke des angezogenen Werkes gemäfs, nur durch eine Andeutung geschehen konnte, die auf eine vielleicht mehr theoretisch-geistreiche, als practisch-durchführbare Weise begründet ist.

Da bei der Gesetzgebung über so rein practische Verhältnisse, wie die der Staatsverwaltung, jede Theorie durchaus auf die, in den Verwaltungsorganisationen sich im Allgemeinen wiederfindenden, bestehenden Einrichtungen, sich stützen mufs, — so geht hieraus die Nothwendigkeit hervor, der eigentlichen Abhandlung eine kurze Uebersicht dieses Allgemeinen im Verwaltungsorganismus der europäischen Staaten voranzuschicken, um dadurch eine practisch-bestimmte Sonderung der einzelnen Categorien der Verwaltungsbeamten zu erhalten, aus welcher

10) Staatswissenschaftliche Vorlesungen für die gebildeten Stände in constitutionellen Staaten. III. Leipzig, 1833. p. 310. u. folg.

sich wieder die Grundlage für die Betrachtung ihrer Stellung im Staate ergeben mufs.

§. 23.

III. Der Organismus der Staatsverwaltung.

Wie gesagt, bedarf es, zum Zwecke dieser Abhandlung, nur einer gedrängten Uebersicht des Verwaltungsorganismus in seiner allgemeinsten Gestalt, — und da glaubt der Verfasser, zur Erreichung dieser Absicht, keinen besseren Weg einschlagen zu können, als sich genau an das vortreffliche Werk von Malchus (Politik der inneren Staatsverwaltung, oder Darstellung des Organismus der Behörden für dieselbe. Heidelberg, 1823. 3 Bände) zu halten, das den deutlichsten Ueberblick des gesammten Verwaltungsorganismus eines Staats im Allgemeinen zu geben vermag. Doch gilt das Gesagte nur für die Angabe der gewöhnlichen Organisation der Verwaltung, keineswegs aber für die theoretischen Ansichten über Verwaltung, die Malchus in dem angeführten Werke aufstellt; denn diese sind auf das strengste Centralisationssystem basirt, dem die, im Vorhergehenden aufgestellten, Ansichten des Verfassers ganz entgegenlaufen.

§. 24.

A. Oberste-Staatsbehörden und Provinzialbehörden.

Wenn wir den Verwaltungsorganismus in seiner gewöhnlichsten Gestaltung betrachten, so sehen wir, dafs derselbe aus einem Systeme von unter sich, nach verschiedenen Abstufungen, zusammenhängenden Behörden besteht, welche zuletzt in eine Spitze, die Regierung, zusammenlaufen. Nehmen wir den Begriff dieser in sei-

nem weitesten Sinne, so ist sie wieder aus einigen besonderen, ihrem Wesen nach von den übrigen durchaus verschiedenen, Behörden zusammengesetzt, — oder aber von denselben umgeben, wenn wir unter Regierung blofs die eigentliche Staatsgewalt verstehen.

Die verschiedene Natur der den Verwaltungsorganismus bildenden Behörden, auf welche hier hingedeutet ist, macht es nothwendig, den ganzen Behördencomplex in zwei, zwar zusammenhängende, aber durchaus von einander zu unterscheidende, Abtheilungen zerfallen zu lassen, — von denen die eine eben diese die Regierung bildenden, oder sie umgebenden, in ihrer Competenz immer auf das Staatsganze gerichteten, Behörden umfafst; — die andere dagegen, blofs die in der Verwaltung einer Provinz vorkommenden Behörden in sich begreift. — Wir können die ersteren: Oberste - Staatsbehörden, die anderen aber Provinzialbehörden nennen.

Die Nothwendigkeit ihrer Scheidung geht schon daraus hervor, dafs die ersteren, schon ursprünglich, nur durch die Staatsgewalt, die Regierung, entstehen konnten; während die anderen dagegen ursprünglich aus dem Volke selbst hervorgingen, und nur ihre spätere Umbildung und Ausbildung durch die Staatsgewalt erhielten, welche dazu, durch besondere historische Verhältnisse, mit der ihr ursprünglich nicht zustehenden Machtvollkommenheit ausgestattet wurde. Aber auch abgesehen hiervon, und bei blofser Berücksichtigung des Wesens der Verwaltung, mufs diese Trennung nothwendig erscheinen. Denn während den Obersten-Staatsbehörden der ganze Staat, die Gesammtheit der Interessen desselben, als ein Ganzes betrachtet, zum Wirkungskreis angewiesen ist, so dafs die Verwaltung der einzelnen Provinzen, immer nur hauptsächlich in Bezug auf das Staatsganze, ihre Aufmerksamkeit in Anspruch nimmt, — ist

der Wirkungskreis der Provinzialbehörden unbedingt auf die Verwaltung immer nur einer Provinz beschränkt. Für sie tritt also die Beziehung auf das Staatsganze dagegen eigentlich in den Hintergrund, und das besondere Interesse der Provinz in den Vordergrund; ohne dafs jedoch deshalb eine Lockerung des Staatsverbandes, durch zu schroffes Hervortreten der Provinzialinteressen, entstände, im Gegensatz zum allgemeinen Staatsinteresse. — Ein zweiter Umstand, der einen wesentlichen Unterschied zwischen den Obersten-Staatsbehörden und den Provinzialbehörden begründet, ist der, dafs die ersteren, mit gröfserer oder geringerer Abhängigkeit vom Fürsten, unter einander nur coordinirt sind; während die anderen, nicht blofs in jeder Provinz unter einander abgestuft, sondern auch allesammt den Obersten-Staatsbehörden subordinirt sind [11]).

§. 25.

B. Regierungsbeamte und Staatsbeamte.

Nach gehöriger Feststellung dieses Unterschieds, zwischen den Obersten-Staatsbehörden und den Provinzialbehörden, mufs aber nun auch der, eben so wichtige Unterschied, zwischen den in denselben befindlichen Beamten, in Betracht gezogen werden, der zwar mit dem

---

11) Auf eine solche Eintheilung der Staatsbehörden geht nun Malchus eigentlich nicht ein. Vielmehr möchte aus mehreren Stellen in seinem Werke (wie z. B. I. p. 27. p. 132.) erhellen, dafs er in den Provinzialbehörden mehr integrirende Theile der Ministerien, von ihnen ausgehende Unterabtheilungen, sieht. Eine solche Ansicht wäre auch eine folgerechte Entwickelung des streng durchgeführten Centralisationssystems, als dessen fast blinden Anhänger der genannte Schriftsteller sich zeigt. — Da aber bereits Andeutungen, über die Verhältnisse der Provinzialbehörden, gegeben worden sind, so wird es hier genügen, die einfache Behauptung aufzustellen, dafs sie zwar allerdings von den Ministerien ressortiren, d. h. mit ihnen durch Unterordnung verbundene Behörden, keinesweges aber ein blofser Ausflufs derselben sind.

ersteren in einigem Zusammenhange steht, jedoch nicht blofs in ihm sein Kriterium findet. Wir haben bis jetzt immer blofs im Allgemeinen von den, in der Staatsverwaltung vorkommenden, Beamten gesprochen, und sie ohne alle weitere Unterscheidung, bald als Staatsbeamte, bald als Staatsdiener, bezeichnet, — von ihnen nur die, bei der auf Gemeindewesen begründeten Verwaltungsweise vorkommenden, durch Volkswahl ernannten, Beamten trennend, von denen aber hier weiter nicht die Rede sein kann. Jetzt aber, — da, bei der nun folgenden kurzen Betrachtung der verschiedenen, die Verwaltung bildenden, Behörden, die Einrichtung und der Wirkungskreis derselben nur in sofern zu berücksichtigen sind, als sich daraus ein Einfluss auf die Stellung der in ihnen angestellten Beamten ergiebt, — mufs schon, im Voraus, auf die Verschiedenheit dieser Stellung unter den Beamten, und auf den Grund dieser Verschiedenheit, aufmerksam gemacht werden.

Gehen wir, zu diesem Endzwecke, wieder auf die Entstehung der Verwaltung durch Beamte zurück, und fassen wir zugleich den staatsrechtlichen Unterschied, zwischen der Staatsgesammtheit und der Staatsgewalt, ins Auge, so ergiebt sich uns Folgendes als Grundlage der nothwendig verschiedenen Stellung der Beamten. Die Staatsgewalt (Regierung im engeren Sinne) ist das, aus der Gesammtheit des Volks hervorgegangene, künstliche Organ desselben [12]), durch welches es, — sobald es

---

12) Jordan. Lehrbuch des allgemeinen und deutschen Staatsrechts. Erste Abtheilung. Cassel, 1831. p. 32. Diese staatsrechtliche Ansicht, über Entstehung der Staatsgewalt, wird weder durch das, gleich am Anfange dieser Schrift, über die historische Entstehung des Staats Gesagte aufgehoben, noch hebt sie es auf; — denn auch die historisch entstandene Staatsgewalt ist ein integrirender Theil der Volksgesammtheit, und, — wenigstens nach Auf-

durch seine Gröfse nicht mehr im Stande ist, sich unmittelbar selbst zu regieren, — seine gesammten äufseren und inneren Angelegenheiten, als ein Ganzes betrachtet, wahrnehmen läfst; während die inneren Angelegenheiten im Einzelnen (d. h. die im Volke, — dieses nicht als eine Gesammtheit betrachtet, — bestehenden Interessen) auch durch dasselbe verwaltet werden.

Zur Uebersicht und Wahrnehmung jener Gesammtangelegenheiten des ganzen Volks, reicht aber die physische Kraft der Staatsgewalt nicht hin, — mag dieselbe nun in einer physischen, oder in einer moralischen Person concentrirt sein. Sie bedarf daher zu ihrer Unterstützung verschiedener, ihr unmittelbar und allein untergeordneter Gehülfen (Agenten), — Beamten, deren Auswahl, Stellung, Behandlung, ganz in ihrer Willkühr liegen mufs. Diese Willkühr kann nur durch die, von der Regierung selbst ausgegangene, gesetzliche Organisation der Wirksamkeit dieser Agenten beschränkt werden, so wie durch die denselben durch die Gesetze ertheilten besonderen, aber immer sehr eingeschränkten Rechte, und endlich durch die, ihnen nicht zu entziehenden, allgemeinen Staatsbürgerrechte, in sofern nämlich feststeht, dafs jene Beamten immer Staatsbürger sein müssen. — Solche Agenten, Gehülfen der Regierung, wollen wir mit dem Namen: Regierungsbeamte — bezeichnen [13]).

---

hören der patriarchalischen Herrschaft, — unmittelbar aus demselben hervorgegangen. Sie besteht auch nur durch dessen Zustimmung, die aber schon im Wesen des Staats begründet ist, da ein Volk nicht ohne eine anerkannte Obergewalt bestehen kann.

13) Diese Bezeichnung wird gewöhnlich auf alle, von der Regierung ernannte, Beamte angewandt; ursprünglich wohl zum Unterschiede von den durch Wahl des Volks ernannten. Da aber diese Letzteren hier weiter nicht in Betracht kommen, so möge die Bezeichnung als Regierungsbeamte, nach dem aufgestellten Be-

§. 26.

Dem eigentlichen, ursprünglichen, Wirkungskreise der Staatsgewalt gegenüber, sehen wir, wie die Staatsgesammtheit, oder eigentlich Volksgesammtheit, ihre inneren Angelegenheiten selbst verwaltete, wo nicht unmittelbar, doch durch von ihr ernannte Beamte, zwischen denen und den Regierungsbeamten sich nun folgender wesentlicher Unterschied ergiebt. Die von der Staatsgewalt zu ihren Agenten Ernannten, die Regierungsbeamten, treten zu ihr gewissermafsen in ein privatrechtliches Verhältnifs, dessen Normen aber voraus durch das Gesetz bestimmt sind, — indem die Staatsgewalt denselben ein, ihnen ursprünglich nicht zustehendes, Recht ertheilt. Und zwar geschieht das durch eine, von Seiten derselben widerrufliche, Abmachung, in welche einzugehen kein Staatsbürger, durch seine Eigenschaft als solcher, verpflichtet ist. — Die vom Volke zu seinen Beamten Ernannten bleiben dagegen zu demselben immer in einem staatsrechtlichen Verhältnisse, indem jeder Staatsbürger selbst Glied der Volksgesammtheit, und als solches berechtigt und zugleich verpflichtet ist, an der Verwaltung der Angelegenheiten des Volks Theil zu nehmen. Es wird ihm also, durch die Wahl zum Beamten, eigentlich kein neues Recht gegeben; sondern es werden überhaupt nur, durch dieselbe, diejenigen Staatsbürger bezeichnet, welchen, — da die Volksgesammtheit sich nicht unmittelbar selbst verwalten kann, — dieses Geschäft übertragen wird. Der Staatsbürger wird also, sobald die Wahl seiner Mitbürger auf ihn fällt, Beamte des Volks, des Staats, vermöge eigenen Rechts und eigener Pflicht, — also durchaus nicht durch ein Vertragsverhältnifs.

---

griffe, zur bestimmtern Feststellung der Unterscheidungen, dem Verfasser zugestanden werden.

Wir haben schon oben gesehen, wie allmählig auch dieser Theil der Staatsverwaltung in die Hände der Staatsgewalt überging, die ihn, ebenso wie ihren ursprünglichen Wirkungskreis, durch von ihr ernannte Beamte besorgen liefs. Dieses historische Factum konnte aber den staatsrechtlichen Unterschied, zwischen den ursprünglich der Staatsgewalt und den ursprünglich dem Volke zustehenden Verwaltungsrechten, — den ursprünglichen respectiven Wirkungskreisen, — nicht aufheben, wie anders sich auch, im Verlaufe der Zeit, die Verhältnisse der Verwaltung überhaupt ausgebildet und gestaltet hatten. Wir werden daher immer noch, von den oben bezeichneten Regierungsbeamten, diejenigen, — zwar jetzt von der Regierung ernannten, — Beamten unterscheiden müssen, welche, nach dem staatsrechtlichen Begriffe, vom Volke hätten ernannt werden sollen, und die daher nicht als blofse Agenten der Regierung betrachtet werden können, sondern, — (so wie diese in einem unmittelbaren Verhältnisse zur Regierung, und dadurch erst mittelbar zur Staatsgesammtheit, sich befinden) — eigentlich genommen, nur mittelbar in einem Verhältnisse zur Regierung, unmittelbar aber in einem solchen zum Volke, zur Staatsgesammtheit, stehen müfsten; woher wir sie, im Gegensatz zu den Regierungsbeamten, mit dem Namen: Staatsbeamten — bezeichnen wollen [14]).

Aus diesem Begriffe von Staatsbeamten, geht aber nun

14) Die Bezeichnung: Staatsbeamte, — die gewöhnlich für alle Beamten im Staate gilt, wird also hier in einer sehr verengten Bedeutung gebraucht, welche ihr auch im ganzen Verlaufe der Abhandlung bleiben soll. Diese Eintheilung der Verwaltungsbeamten, in Regierungs- und in Staatsbeamte, ist freilich durchaus gegen Malchus Ansicht, der sie alle als Regierungsbeamte (d. h. nach dem oben gegebenen Begriffe) betrachtet wissen will. I. p. 49. Anmerkung 1.

nun auch von selbst hervor, dafs sie in keinem ihrer Verhältnisse der Willkühr der Staatsgewalt unterliegen können, wie und in welcher Ausdehnung es bei den Regierungsbeamten der Fall ist, — sondern dafs ihre Stellung nur von der Staatsgesammtheit, vom Volke, unter blofser Mitwirkung der Regierung, geregelt werden kann, und also immer eine von der der Regierungsbeamten ganz verschiedene, im Verhältnifs zur Staatsgewalt sehr viel unabhängigere, sein mufs. — Es versteht sich, dafs in der Autokratie, wo die Regierung das einzige Organ der Staatsgesammtheit ist, auch die Regelung der Verhältnisse der Staatsbeamten nur von ihr ausgehen kann. Nur müfste dies durch Gesetze geschehen, während die Verhältnisse der Regierungsbeamten durch Verordnungen geregelt werden können.

§. 27.

Diese, von uns so genannten, Staatsbeamten sind aber nun auch wieder dieselben Beamten, deren Verhältnisse so zu ordnen, dafs daraus dem Volke eine sichere Bürgschaft für eine, dem Interesse des Staatsganzen wie seiner einzelnen Theile, angemessene Verwaltung erwüchse, — der oben angegebene Zweck der hier folgenden Untersuchungen sein soll. Wir müssen daher die einzelnen Bestandtheile des Verwaltungsorganismus in sofern, nach ihrem Charakter, betrachten, als sich daraus die Zutheilung der in ihnen befindlichen Beamten in die Categorie, entweder der Regierungs- oder der Staatsbeamten, ergeben kann. Das danach erfolgende Verhältnifs der Regierungsbeamten zur Regierung ist schon oben kurz angegeben worden; das der Staatsbeamten hat aber nur angedeutet werden können. Es mufs daher für jetzt genügen zu bestimmen, ob ein Beamte wirklich als Staatsbeamte angesehen werden kann. Die, in diesem Falle,

ihm zukommenden Rechte und Pflichten können dagegen sich erst im Verlaufe dieser Schrift ergeben.

Es mufs nun noch bemerkt werden, dafs man im Allgemeinen, nach dem bezeichneten Unterschiede zwischen den Obersten-Staatsbehörden und den Provinzialbehörden, die Beamten der ersteren unter die Categorie der Regierungsbeamten, die der anderen unter die Categorie der Staatsbeamten begreifen müfste. Indessen wird sich, aus der Betrachtung der einzelnen Obersten-Staatsbehörden, ergeben, dafs einige derselben, — obgleich auch ursprünglich durch die Staatsgewalt hervorgerufen, — dennoch, durch die Art ihrer Competenz, in eine solche Beziehung zur Staatsgesammtheit treten, dafs ihre unmittelbare Beziehung zur Regierung eigentlich mehr in den Hintergrund tritt. Zweitens wird sich zeigen, dafs, wenn sie auch dadurch nicht ihren Charakter, als schon ursprünglich von der Staatsgewalt ausgegangene Behörden, verlieren, ihre Glieder jedoch, — wenigstens in soweit ihre Competenz es mit sich bringt, — eine gegen die Regierung so unabhängige Stellung erhalten müssen, dafs man sie füglich als Staatsbeamte betrachten kann, und nicht als Regierungsbeamte. Bei den Provinzialbehörden tritt dagegen kein dem analoges Verhältnifs ein; die sie bildenden Beamten werden, im Allgemeinen, immer als Staatsbeamte betrachtet werden müssen, — sowohl nach dem eigentlichen staatsrechtlichen Ursprung dieser Behörden, als nach der den Gliedern derselben, der Regierung gegenüber, nothwendig zu gebenden Stellung.

C. Die Obersten-Staatsbehörden.

§. 28.

Gehen wir jetzt, nach Grundlage des Werks von Malchus, zu einer kurzen Uebersicht des Verwaltungsorganismus (in Bezug auf die in demselben vorkommen-

den Behörden) über, — so finden wir zuerst die Obersten-Staatsbehörden, zu welchen im Allgemeinen zu rechnen sind: das Geheime-Cabinet, der Staatsrath oder Geheimerath, die Staatscontrolle, die Oberrechnungskammer und die Ministerien.

a. Das Geheime-Cabinet [15]).

Die Attributionen desselben sind sehr verschieden. Im Allgemeinsten jedoch ist diese Behörde immer nur ein engster Rath, und meist zugleich Staatssecretariat, des Fürsten, der dasselbe nach Gefallen benutzt, oder nicht benutzt. — Die Glieder des Cabinets, — das übrigens oft hauptsächlich blofs aus den Ministern besteht, — sind daher nothwendig blofs Regierungsbeamte, d. h. immer nur in soweit sie Glieder dieser Behörde sind.

b. Der Staatsrath oder Geheimerath.

„Ein Geheimerath, in welchem der Regent über die wichtigern Angelegenheiten sich berathet, hat zu allen Zeiten und in allen Staaten, zum Theil selbst früher bestanden, als für die Verwaltung überhaupt eine angemessene Einrichtung ausgebildet worden war. Ein solcher besteht auch gegenwärtig noch in einer Anzahl von Staaten, selbst in solchen mit einer Repräsentativverfassung, in welchen ein Staatsrath als verfassungsmäfsiges Element in den Staatsorganismus eingereiht ist, mit welchem ersterer aber in keiner Hinsicht verwechselt werden darf, indem ein solches kein wesentliches Element, wie der Staatsrath, bildet, seine Berathung nicht gesetzlich nothwendig, sondern lediglich von dem Gutbefinden des Regenten abhängig ist, endlich demselben auch keine besonderen Attributionen beigelegt sind, durch welche der

15) Malchus. I. p. 27.

Staatsrath zur verfassungsmäfsigen Behörde erhoben ist. Die Attributionen dieses letztern sind, nach Maafsgabe seiner Bestimmung, theils blofs berathend, theils entscheidend; in mehreren Staaten jedoch auch lediglich auf die erstere Beziehung beschränkt. In dieser, nämlich der einer berathenden Behörde, umfassen dieselben die Berathung aller Gegenstände und Entwürfe zu einer neuen Gesetzgebung, für die authentische Erklärung der bestehenden Gesetze, und für die Erledigung wichtiger Anstände bei ihrer Anwendung, über welche die Obersten-Behörden sich nicht vereinigen können; — sodann für alle allgemeine Verwaltungsnormen, durch welche organische Staatseinrichtungen neu eingeführt, oder die bestehenden abgeändert werden sollen; ferner für alle Verordnungen, die das Eigenthum, die persönliche Freiheit, überhaupt die politischen und sonstigen wohlerworbenen Rechte der Staatsangehörigen berühren; in gleicher Art für die Schlichtung von Competenzstreitigkeiten zwischen den Ministerialdepartements und zwischen den Justiz- und Verwaltungsbehörden; endlich, für die Entscheidung über Beschwerden über amtliche Handlungen der Minister, durch welche angeblich wohlerworbene Rechte gekränkt oder verletzt sind, worüber aber, nach Maafsgabe der bestehenden Verfassung, den Gerichten eine Cognition nicht zusteht“ [16]). — „Als entscheidende Behörde ist der Staatsrath in dreifacher Beziehung wirksam; nämlich: *a*) für Gegenstände, welche lediglich innere Verhältnisse der Verwaltung betreffen, oder wenn es sich um Rechte von Corporationen handelt, über welche den Gerichten verfassungsmäfsig eine Cognition nicht zusteht; *b*) sodann als Recursbehörde, in Fällen, wenn Staatsangehörige in ihren wohlerworbenen Rech-

16) Malchus. I. p. 77.

ten durch Ministerialverfügungen sich gekränkt erachten; sodann von Entscheidungen der administrativen Justizstellen, wegen Abtretung von Privateigenthum für öffentliche Zwecke, — überhaupt in streitigen Verwaltungssachen; c) endlich für Gegenstände aus dem Gebiete der administrativen Polizei über Staatsbeamte, insbesondere zur Entscheidung über die Frage: ob ein solcher vor Gericht gestellt werden soll? und auch über Recurse gegen Disciplinarstrafverfügungen, die von höheren Behörden gegen untergeordnete Beamte verfügt worden sind" [17]).

§. 29.

Aus der wesentlichen Verschiedenheit der, dem Staatsrathe zugetheilten, Competenzen geht hervor, dafs man denselben aus verschiedenen Standpuncten betrachten mufs, um sich einen richtigen Begriff von seiner Bedeutung machen, und danach die Stellung der Mitglieder desselben, mit Bestimmtheit, festsetzen zu können, welche Stellung eben von der Competenz der Behörde abhängig ist.

Wo der Staatsrath, als ein verfassungsmäfsiges Element, in den Staatsorganismus eingereiht, und seine Berathung gesetzlich nothwendig ist, — verliert er eben dadurch seine ursprüngliche Bedeutung einer von der Regierung, zu ihrer Unterstützung in der Verwaltung durch Berathen, geschaffenen Behörde, und tritt mehr in Beziehung zur Staatsgesammtheit. Er ist daher jetzt eigentlich vorherrschend gegen diese Letztere verpflichtet, während er es ursprünglich ausschliefslich nur gegen die Regierung war, und mufs daher als eine Staatsbehörde, nicht mehr blofs als ein unmittelbares Regierungswerkzeug der Staatsgewalt angesehen werden. Die Glieder des Staatsraths, als solche, nehmen daher, bei einer blofs

17) Malchus. I. p. 78.

so gestalteten Competenz desselben, unfehlbar den Charakter von Staatsbeamten an.

Dieser Charakter findet aber nicht Statt, d. h. die Glieder des Staatsraths sind blofse Regierungsbeamte, sobald die Berathung dieser Behörde nicht gesetzlich nothwendig ist, sondern ganz in der Willkühr der Regierung liegt. Denn in diesem Falle ist der Staatsrath blofs eine von der Staatsgewalt, zum Zwecke einer von ihr nach Gutbefinden verlangten Berathung über Verwaltungssachen, errichtete Behörde, deren Einrichtung und Competenz, — beschränkt nur durch die Competenz der verfassungsmäfsigen Behörden, und durch die bestehenden Gesetze des Staats, — ganz von ihr abhängt. — Wenn der Staatsrath zwar, in seinem Bestehen als Behörde, verfassungsmäfsig nothwendig, aber in seiner Competenz, oder wenigstens in der Ausübung derselben, völlig von der Regierung abhängig ist, — so ändert das nichts an dem Verhältnifs; — die Glieder des Staatsraths bleiben Regierungsbeamte.

Wenn aber das Bestehen eines Staatsraths verfassungsmäfsig festgestellt, und demselben, aufser der in der Willkühr der Regierung liegenden berathenden, zugleich auch gesetzlich eine entscheidende Competenz (nach den oben bezeichneten Bestimmungen) übertragen ist: — so tritt der Staatsrath oder, — wenn nicht beide Competenzen dem Plenum desselben anvertraut sind, sondern besondere Abtheilungen ausschliefslich mit der entscheidenden Competenz investirt sind, — so treten diese Sectionen des Staatsraths in ein solches Verhältnifs zur Staatsgesammtheit, dafs, wenn das Ganze nicht eine blofse Spiegelfechterei sein soll, die Glieder im ersten Falle des ganzen Staatsraths, im zweiten die der entscheidenden Sectionen, nothwendig eine von der Regierung unabhängige Stellung erhalten, den Charakter von Staatsbeamten

annehmen müssen; — während, im letzten Falle, die Glieder der blofs berathenden Sectionen Regierungsbeamte bleiben. — Es versteht sich von selbst, dafs diese Eigenschaft, als Staatsbeamte oder Regierungsbeamte, für die Glieder des Staatsraths nur in sofern gilt, als sie dieses sind. Sind sie, abgesehen von ihrer Stellung als Staatsräthe, durch ein anderes Amt Regierungs- oder Staatsbeamte, so bleiben sie auch immer, in Bezug auf dieses Amt, in den mit demselben verknüpften Verhältnissen. — In den Autokratien wäre vielleicht eine gesetzlich ausgesprochene, nicht blofs im Willen des Fürsten liegende, Unabhängigkeit aller Glieder des Staatsraths, auch in soweit dieser nur eine nicht nothwendig zu hörende, blofs berathende Behörde ist, — also eine Betrachtung aller Mitglieder des Staatsraths als Staatsbeamte, — wünschenswerth, weil nur dadurch der Monarch (so weit es in solchen Verhältnissen überhaupt möglich ist) sich eine Behörde zu schaffen vermöchte, auf deren unabhängige Ansichten er vertrauen könnte. Sagt doch selbst Malchus (I. p. 79.), dafs es überhaupt nicht zu verkennen sei: „dafs die Initiative der Gesetzgebung, die der Regierung zusteht, eine Behörde bedingt, in welcher Reife der Beurtheilung mit Unabhängigkeit in Hinsicht auf Stellung, in einem höheren Grade, als dieses bei andern Behörden thunlich, vereinigt ist."

c) Die Staatscontrolle.

§. 30.

„Zweck und Bestimmung dieses Instituts sind, darüber zu wachen, dafs die Staatseinnahmen überall mit Umsicht, Sorgfalt, Treue verwaltet, die Ausgaben auf das Nothwendige beschränkt, alle Ausgabenetats fortdauernd unter einander und mit den Staatseinnahmen verglichen, erforderlichen Falls die ersteren nach diesen modificirt, —

dafs zwischen Einnahme und Ausgabe Harmonie und Proportion erhalten, überhaupt den bestehenden Gesetzen und Anordnungen gemäfs verwaltet werde; sodann Mitaufsicht auf die Conservation des Staatseigenthums, mithin sowohl Controlle der Verwaltung überhaupt, damit kein Departementchef von dem Verwaltungsplane und von den auf denselben Bezug habenden Anordnungen und Vorschriften sich willkührlich entferne, — als auch Controlle der Cassenverwaltung, insbesondere dafür, dafs alle Einnahmen gehörig eingezogen; in Ansehung der Ausgaben aber, dafs der Etat weder überhaupt, noch in seinen einzelnen Positionen überschritten werde. — Aus dieser Bestimmung einer Staatscontrolle ergeben sich zugleich die Bedingungen in Absicht auf ihre Stellung in dem Organismus der Verwaltung, die von den Departementministern unabhängig sein mufs, mit der Verpflichtung für diese letzteren, zur Mittheilung von allen Anordnungen und Verfügungen, welche auf die Vergröfserung oder Verminderung der Einnahmen und Ausgaben von Einflufs sein können, damit die Controlle, nach Verschiedenheit der Umstände, die nothwendigen Vorkehrungen selbst verfügen oder veranlassen könne“ [18]).

Wie auch Malchus bemerkt, ergiebt sich, aus der Bestimmung dieser Behörde, ihre nothwendig von den Departementministern unabhängige Stellung im Verwaltungsorganismus. Da aber die Minister, — wie weiter unten gezeigt werden wird, — nur der Ausdruck des Willens, die gesetzlichen Organe, der Regierung sind, so mufs die Stellung der Staatscontrolle eine solche sein, wodurch sie aus der unmittelbaren Beziehung zur Regierung, — als einer von dieser, blofs als abhängiges Hülfsorgan der Verwaltung, geschaffenen Behörde, —

---

18) Malchus. I. p. 96.

heraustritt, und, als Staatsbehörde, in ein neues Verhältnifs zur Staatsgesammtheit kommt: so dafs das ursprüngliche Verhältnifs zur Regierung, als einer blofsen Hülfsbehörde derselben, mehr in den Hintergrund tritt. — Dafs aber diese nothwendig unabhängige Stellung der Staatscontrolle nur durch eine, in Verhältnifs zur Regierung, so unabhängige Stellung ihrer Glieder erlangt werden kann, als es nach der Natur des Verwaltungsorganismus möglich ist, geht aus der Sache selbst hervor. Denn die Unabhängigkeit der Behörde mag noch so vielfach durch das Gesetz ausgesprochen sein, so bleibt sie doch immer nur eine Fiction, so lange ihre Glieder, in Hinsicht auf dieses ihr Amt, von dem Gutdünken der Minister abhängen, welche in allen Verwaltungssachen, wie gesagt, der Ausdruck, die Repräsentanten des fürstlichen Willens sind. Die Glieder der Staatscontrolle müssen daher nothwendig als reine Staatsbeamte angesehen werden.

d) Die Oberrechnungskammer.

§. 31.

„Die Grundsätze, auf welche die Constituirung und Einrichtung der Oberrechnungskammer, in Hinsicht auf Stellung und Competenz, in den meisten Staaten berechnet (und auf welche sie, in Hinsicht auf ihre Bestimmung, allgemein gegründet sein sollte) sind: *a*) dafs dieselbe in allem, was auf das Materielle ihrer Amtsführung, nämlich auf die Prüfung und auf die Decharge der Rechnungen selbst Bezug hat, in eben dem Maafse, als Justizcollegien es sind, unabhängig ist, und nur für Gegenstände, die auf Erhaltung der Dienstordnung Bezug haben, von dem gesammten Ministerium, oder von dem Finanzminister ressortirt; sodann: *b*) dafs ihre Competenz lediglich auf die Beurtheilung der Rechnung selbst,

nämlich: ob diejenigen Einnahmen, die nach Maafsgabe des Budjets oder besonderer Verfügungen einzuziehen gewesen sind, vollständig eingezogen und verrechnet, die Ausgabeposten vorschriftmäfsig justificirt, überhaupt alle für die Rechnungsführung ertheilten Vorschriften beobachtet sind, beschränkt; nicht aber auf eine Prüfung, Beurtheilung oder Cognition über die Anordnungen in Betreff der Verwendungen, und dieser Verwendungen selbst, erstreckt ist, welche letztere einzig der höchsten Staatsgewalt, und in Repräsentativstaaten dem Staatsoberhaupte mit den Ständen vereinigt, zustehen kann; — c) endlich, dafs für den Fall, dafs die Prüfung der Rechnung auf Wahrnehmung von Mängeln in der Anordnung oder in der Vollziehung führt, — der Chef der Oberrechnungskammer zu ihrer Anzeige, nach Verschiedenheit der Fälle, an den Regenten oder an den Finanzminister berechtigt und verpflichtet ist“ [19]).

Die Oberrechnungskammer trägt noch ganz den Charakter eines, von der Staatsgewalt für sich als Hülfsbehörde angeordneten, Verwaltungsorgans an sich, indem sie die, von der Staatsgewalt allein und unmittelbar abhängenden, Agenten ihres Willens, die Departementchefs, in Bezug auf die formelle Richtigkeit der von denselben aufgestellten Rechnungen, über die in eines jeden Departement schlagenden Einnahmen und Ausgaben des Staats, controllirt; ein Geschäft, das nothwendig der Staatsgewalt allein zukommt, aber von ihr natürlich nicht unmittelbar besorgt werden kann [20]). — Sobald man da-

---

19) Malchus. I. p. 103.

20) Zwar gehören zur Competenz der Oberrechnungskammer nicht ausschliefslich blofs die Rechnungen der einzelnen Ministerien, sondern auch die der Provinzialbehörden. Allein da diese als unter der besonderen Aufsicht der Minister des Innern und der

her die Regierung als in zwei ganz von einander gesonderte Theile, — in die Staatsgewalt und in die unmittelbaren Organe ihres Willens in der Staatsverwaltung, — zerfallend ansieht, so erscheint die Oberrechnungskammer als nothwendig völlig und unmittelbar abhängig von der ersteren, dagegen von den letzteren völlig unabhängig. Die Glieder dieser Behörde wären daher, in Hinsicht auf die Staatsgewalt, den Fürsten, als Regierungsbeamte anzusehen, die aber, im Verhältnisse zu den Ministern, sich in einer durchaus unabhängigen Stellung befänden. — Eine solche Sonderung, zwischen der Staatsgewalt und den Ministern, ist aber nur in der Autokratie möglich, wo das leitende Princip der Regierung im Fürsten allein liegt. Demnach wären also, in der Autokratie, die Glieder der Oberrechnungskammer als, nur vom Monarchen abhängige, Regierungsbeamte anzusehen, die zu ihm in einem analogen Verhältnisse ständen (oder wenigstens der Chef dieser Behörde), wie die Minister selbst. Da aber die Bestimmung dieser Behörde gerade in der Autokratie, — (wo die Minister am wenigsten, auch in Hinsicht auf das Formelle des Rechnungswesens, so wie auf die Begründung der gemachten Angaben, irgend einer anderen Controlle unterliegen, selbst der der öffentlichen Meinung, der Natur der Sache nach, nicht unterliegen können), — eine so sehr wichtige, — der Einflufs der Minister auf die Ansichten des Fürsten, in Bezug auf Verwaltungsgegenstände, ein so unvermeidlich grofser ist, so wird es bei der Oberrechnungskammer, auf gleiche Weise wie beim Staatsrathe, wünschenswerth sein, die Unabhängigkeit der Glieder dieser Behörde gesetzlich auszusprechen, — d. h. sie als Staatsbeamte anzusehen.

Finanzen zu betrachten sind, so wird dadurch das Verhältnifs nicht verändert.

In den constitutionellen Staaten, wo jene Sonderung, zwischen der Staatsgewalt und ihren Ministern, nicht auf ähnliche Weise Statt hat, wie in der Autokratie, — (weil, nach den Grundsätzen dieser Verfassungsweise, das leitende Princip der Regierung immer zugleich im Fürsten und dem gerade an der Spitze der Verwaltung stehenden Ministerium liegt), — ist daher besonders die Nothwendigkeit der von Malchus (I. p. 104.) für die Oberrechnungskammer, in gleichem Maafse als für die Justizcollegien, postulirten Unabhängigkeit begründet. Es ist aber nicht recht einzusehen, wie sie wahrhaft ins Leben treten kann, wenn diese Behörde für Alles, was auf den Dienstgang und die Dienstpolizei Bezug hat, von dem Finanzminister ressortiren soll (wie derselbe Schriftsteller verlangt)[21]), und wenn man dabei zugleich dessen Ansichten über Dienstpolizei[22]) berücksichtigt.

Es wird daher nothwendig sein, auch in constitutionellen Staaten, die Glieder der Oberrechnungskammer als Staatsbeamte anzusehen (was keinesweges die nothwendige Aufsicht des Ministers hindert, sondern nur gesetzlich regelt); auch schon deshalb, weil diese Behörde in constitutionellen Staaten, durch ihr Verhältnifs zu den Ministern, und also zur Regierung überhaupt, eigentlich den Charakter einer blofsen Regierungsbehörde verliert, und mehr in ein Verhältnifs zur Staatsgesammtheit tritt.

e) Die Minister und die Ministerien.

§. 32.

„Das Ministerium und die Minister, als die obersten verantwortlichen Agenten, bilden, und zwar ein jeder für das Departement dem er vorsteht, den höchsten Cen-

---

21) Malchus. I. p. 106.

22) Malchus. I. p. 15. und 49.

tralpunct, aus welchem alle Organe der Verwaltung den leitenden Impuls empfangen, und in welchem alle Zweige der Verwaltung zusammenlaufen“ [23]). — „Die Minister und ihnen gleichstehende Departementchefs sind in ihrer Stellung zum Regenten die ausschliefslichen Referenten und zugleich die gesetzlichen Organe für die Vollziehung seiner Befehle und Verfügungen, für alle Gegenstände ihres Departements, in Betreff welcher dieselben zugleich als oberste Chefs unter eigener Verantwortlichkeit verfügen“ [24]).

Die Minister sind demnach immer als unmittelbare Agenten des Fürsten, als seine ganz von ihm abhängigen, ihm allein (wenigstens in der Autokratie) verantwortlichen, Gehülfen in Wahrnehmung der der Staatsgewalt zustehenden Competenzen anzusehen, — als der lebendige Ausdruck, die Organe seines Willens; mit einem Worte also, unbedingt als Regierungsbeamte, aber als die höchsten im ganzen Verwaltungsorganismus. — Der Fürst ist daher nothwendig völlig unbeschränkt in der Wahl, oder Beibehaltung derselben; denn wäre das nicht der Fall, so wären sie die Regenten, und er nur ein Schattenbild. In der constitutionellen Monarchie stellt sich das Verhältnifs der Minister in sofern etwas anders, als dieselben weniger die blofsen Organe des Willens des Herrschers sind, sondern mit Genehmigung desselben, unter eigener Verantwortlichkeit, nach ihren eigenen Ansichten handeln, die als der Ausdruck der öffentlichen Meinung, des Willens der Mehrheit der Volksgesammtheit, betrachtet werden sollen. Dieses aber, so wie dafs die Minister zugleich auch gesetzlich dem Volke verantwortlich sind [25]), ändert jedoch nichts in ihrem Cha-

23) Malchus. I. p. 30.
24) Malchus. I. p. 47.
25) Malchus. I. p. 52. — Die Ministerverantwortlichkeit

rakter als unmittelbare Agenten des Fürsten, — indem ihre Wahl und Beibehaltung eben so ganz in der Willkühr des constitutionellen Fürsten liegt, der nur darin, als durch die, — in der Majorität der Volksrepräsentation dargestellte, — öffentliche Meinung geleitet, gedacht wird. — Die Minister sind daher, auch in den constitutionellen Staaten, unbedingt als Regierungsbeamte anzusehen; wodurch aber nur der Begriff ihrer Stellung angedeutet werden soll, da sie ja selbst gewissermafsen als integrirende Theile der Regierung anzusehen sind.

Wie gesagt, sind die Fürsten, in der Autokratie wie in der constitutionellen Monarchie, auf gleiche Weise in der Wahl [26]) und in der Beibehaltung ihrer Minister unbeschränkt. Ein Unterschied ergiebt sich aber für den Fall der wirklichen Entlassung eines Ministers, — worunter aber immer nur eine, aus der freien Willkühr des Fürsten hervorgehende, verstanden wird, also mit Ausschlufs einer durch Urtheil und Recht erfolgten. — Im constitutionellen Staate wird, durch die nicht nachgesuchte Entlassung, dem Minister durchaus keine Kränkung zugefügt, sondern derselbe tritt ganz einfach in seinen früheren Stand zurück, ohne irgend einen weiteren Anspruch an die Staatsgewalt, als etwa die Fortdauer seiner Eigenschaft als Staatsdiener, wenn er solches, schon vor seiner Ernennung zum Minister, war. — Seine gei-

---

in constitutionellen Monarchien. — Monographie eines alten Geschäftsmannes. Leipzig, 1833.

26) Nur wird diese Wahl, in der Autokratie, fast ausschliefslich auf Staatsbeamte oder Regierungsbeamte fallen, und nur durch das persönliche Vertrauen des Monarchen geleitet werden; während in der constitutionellen Monarchie die Mitglieder der Volksrepräsentation insbesondere die Candidaten zu den Ministerposten sind, und die Wahl hauptsächlich durch die öffentliche Meinung geleitet wird.

stige Befähigung zur Verwaltung des Ministeriums kommt hier, bei der Entlassung, gar nicht in Betracht; sie kann vielmehr anerkanntermafsen sehr viel gröfser sein, als die seines Nachfolgers. Nur seine Ansichten über innere und äufsere Politik sind das Bestimmende, in Hinsicht auf die Möglichkeit oder Unmöglichkeit seiner Erhaltung im Ministeramt.

In der Autokratie ist, wie erwähnt, der Minister in sehr viel höherem Grade, eigentlich ausschliefslich, das Organ des fürstlichen Willens, und daher auch dem Fürsten allein verantwortlich, wie von demselben unbedingt abhängig. Das verhindert aber nicht, dafs der Minister in der Autokratie eben so seine moralische Unabhängigkeit bewahren kann, wie in der constitutionellen Monarchie; dafs er auch nur sein Gewissen als den letzten Richter seiner Handlungen ansieht, und nie vergifst, dafs er vor Allem Bürger seines Vaterlandes ist. Es kann daher Fälle geben, wo die Entlassung eines Ministers durchaus kein nachtheiliges Licht auf denselben wirft, sondern ihn vielmehr in den Augen seiner Mitbürger erhebt. In den meisten Fällen aber wird durch die Entlassung seine (wenigstens relative) Untauglichkeit zur Ausfüllung des Amts bekundet; wenn er nicht etwa zu einem anderen, eben so ehrenvollen oder noch ehrenvolleren, Amte versetzt oder befördert wird, — obgleich auch dann seine administrativen Fähigkeiten einem Zweifel unterliegen werden. — Wird der Minister aber entlassen, ohne dafs es durch eine solche anderweitige Anstellung geschieht, so tritt er damit gewöhnlich zugleich, — weil in der Autokratie die Minister fast ausschliefslich aus den Staatsbeamten oder Regierungsbeamten erwählt werden, — aus dem Staatsdienste, jedoch mit Vorbehalt der ihm etwa, aus seiner Eigenschaft als Staatsdiener, zukommenden Ansprüche an die Staatsgewalt.

§. 33.

Gehen wir jetzt zu den Ministerien über, deren Vorstände die Minister sind, so finden wir, dafs dieselben aus ganz verschiedenen Bestandtheilen zusammengesetzt sind. „Das Geschäftspersonal in den Ministerien, das überhaupt, nach Maafsgabe der Natur und des Umfangs der Geschäfte, und auch der Bildungsmethode, verschieden ist, — besteht im Allgemeinen in Directoren oder Vorständen der einzelnen Abtheilungen, — in Divisionschefs oder vortragenden Räthen, — aus Büreauchefs für die Bearbeitung der Geschäfte in den Unterabtheilungen, — aus einem Generalsecretär für die Aufsicht auf den innern Dienst im Ministerium, — und endlich aus dem erforderlichen Redactions- und Expeditionspersonale, welches in dem streng durchgeführten Büreausysteme in die Divisionen vertheilt, in den andern Methoden in eine allgemeine Canzellei vereinigt ist. — Aufserdem sind in den meisten Staaten eine besondere Abtheilung für die Comptabilität des Departements, sodann für einzelne Geschäftszweige, die besondere wissenschaftliche oder technische Kenntnisse erfordern, Centralbüreaus und Conseils im Innern der Ministerien angeordnet, deren Verhältnifs lediglich das einer Consultativbehörde ist“ [27]).

Bei der grofsen, hieraus hervorgehenden Verschiedenheit, in Hinsicht auf die Stellung dieses Geschäftspersonals zum Minister, mufs auch die Competenz dieses, über die verschiedenen Ministerialagenten, sehr verschieden sein, die zwar eigentlich nur seine unmittelbaren Gehülfen sind, — durch diese Eigenschaft aber, im Allgemeinen, als Regierungsbeamte angesehen werden müssen, weil sie durch ihr Verhältnifs zum Minister, — wenn nicht unmittelbar, doch mittelbar, — auch Gehülfen, Agenten

27) Malchus. I. p. 60.

ten der Regierung werden. — Nur mit gehöriger Berücksichtigung der vorerwähnten Verschiedenheit, kann man dem Ausspruche von Malchus (I. p. 49.) beipflichten, dafs den Ministern nothwendig gebühre: „Die Dienstpolizei über das in dem Ministerium angestellte Personal, nämlich nach Maafsgabe der Gesetzgebung und der Verschiedenheit der Stellen, theils Vorschlag, theils eigene Befugnifs zur Anstellung, Beförderung, Versetzung und Entlassung der Staatsdiener, — das Recht zur Aufsicht über ihre Dienstführung und zur Verfügung von Disciplinarstrafen, überhaupt zu allen auf den Staatsdienst und auf die Staatsdiener Bezug habenden Anordnungen und Verfügungen," — das Letzte doch auch wohl nur nach Maafsgabe der Gesetzgebung, und in soweit diese nichts bestimmt hat. Doch mufs man dann, unter Staatsdienern und Staatsdienst, immer nur das Geschäftspersonal in den Ministerien und den Dienst in diesen verstehen, ohne jenem Begriffe auch die Ausdehnung über die Provinzialbehörden zu geben, wie Malchus es thut.

§. 34.

Um die Stellung der Ministerialbeamten richtig würdigen zu können, müssen wir dieselben daher unter folgenden Categorien betrachten:

1) Die Directoren oder Vorstände aller verschiedenen Ober- und Unterabtheilungen und besonderen Sectionen des Ministeriums, wozu auch der Generalsecretär zu rechnen.

Diese Beamten sind unmittelbare Agenten, von ihm gewählte Rathgeber und Gehülfen — des Ministers oder Departementchefs, — die Organe seines Willens, die nur in soweit (in Bezug auf die Geschäftsführung) einen Willen haben, als er es ihnen zugesteht, und die daher durchaus nicht auf eine formelle Selbstständigkeit Anspruch machen können, wenn auch ihnen ihre moralische Unab-

hängigkeit zu erhalten überlassen bleibt [28]). Von ihnen gilt mit Recht der Ausspruch von Malchus (I. p. 49. Anmerk. 1.): „Staatsdiener sind zwar Beamte des Staats, zunächst und zugleich aber auch Agenten der Chefs der einzelnen Verwaltungsdepartements, die nur in soweit für den Fortgang und den Erfolg der ihnen obliegenden Verwaltung verantwortlich sein können, als sie in der Wahl und in der Disposition über die Agenten für die Vollziehung ihrer Anordnungen nicht beschränkt sind;“ — ein Ausspruch, den er aber zu weit ausdehnt, und dadurch seiner Wahrheit beraubt. — Sie kommen mit dem Minister, und fallen mit ihm. Sie sind nur der ins Leben getretene Ausdruck seines Willens, seiner Ansichten, — die Fortpflanzer derselben, — und dadurch Diejenigen, welche der ganzen Verwaltung, in soweit deren Richtung vom Minister ausgeht, den Impuls geben; woher sie auch für alle ihre amtlichen Handlungen nur ihm verantwortlich sein können, und er im Nothfalle für sie einstehen mufs. Der Minister hat daher, allein und unbedingt, das Recht sie zu ernennen und wieder zu entlassen; — mochten sie vordem im Privatstande leben, oder bereits im Staatsdienste stehen. Diese Entlassung ist so wenig eine Ehrenkränkung, als es eigentlich die

---

28) Dieses Verhältnifs kann natürlich nur Statt haben, wenn die Organisation des Ministeriums büreaukratisch ist. Bei einer collegialischen müssen dagegen die Ministerialräthe, welche meist aus den Beamten dieser Categorie bestehen werden, eine unabhängigere Stellung erhalten, — etwa die des Redactionspersonals, oder vielleicht eine noch unabhängigere. — In constitutionellen Monarchien ist nur eine büreaukratische Organisation der Ministerien möglich, weil nur auf diese Weise der Minister, für die aus dem Ministerium hervorgegangenen Befehle und Verordnungen, verantwortlich sein kann, in der ganzen Ausdehnung des constitutionellen Begriffs der Verantwortlichkeit. Bei einem Collegium ist dieselbe schwer ins Leben zu führen.

des Ministers ist, — und kann eben so wenig, in Bezug auf dieses Amt, mit einer Pensionirung verbunden werden, wenn diese Beamten auch, wie die Minister, eine gesetzlich normirte Besoldung vom Staate erhalten. — War ein solcher Ministerialagent, vor Annahme dieser Stellung, wirklicher Staatsbeamte, so mufs er auch, nach Entlassung von seinem Posten im Ministerium, wieder in sein Verhältnifs als Staatsbeamte zurücktreten können, wenn er will; behält wenigstens immer seine, ihm etwa gewordenen, Ansprüche an die Staatsgewalt. Aufserhalb der erwähnten Ministerialabtheilungen gehören dann noch in diese Categorie: die besondere Canzellei des Ministers, wenn sie nicht etwa blofs als Privatcanzellei zu betrachten ist, — und dann auch noch alle Personen, welche temporär von einem Minister zu besonderen Aufträgen, Commissionen, Revisionen etc., natürlich immer wegen Verwaltungsangelegenheiten, angestellt und gebraucht werden; sei es bei seiner Person, oder in den Provinzen; — so wie auch alle Staatsbeamte, in sofern und so lange sie auf ähnliche Weise gebraucht werden. — Dazu kommen dann noch in den Provinzen: die Directoren der technischen Verwaltung des Staatsgrundbesitzes und der Regalien, wenn diese Verwaltung nicht etwa, durch ihre Organisation, mit einem wirklichen Staatsamte verbunden ist [29]).

---

29) Die stationären Steuer- und Zollbeamten möchten nicht, wie man vielleicht zu thun versucht wäre, hierher zu rechnen sein, — weil es bei diesen nicht auf Inslebenführen der Ansichten und Pläne des Finanzministers ankommt, sondern nur auf strenge Erfüllung des vom Gesetze Vorgeschriebenen, so wie natürlich auch der Vorschriften des Ministers, in soweit sie den Staatsgesetzen nicht entgegenlaufen; und weil es aus vielen Rücksichten zweckmäfsiger erscheinen möchte, sie zu den Staatsbeamten zu rechnen.

§. 35.

2) Das Redactionspersonal.

Aus der Bezeichnung dieser Art von Beamten geht schon ihr Wirkungskreis hervor. Ohne sie deshalb zu blofsen Maschinen zu machen, mufs man ihnen doch alle Selbstständigkeit der Handlung absprechen; sie sind nur da, um auszuarbeiten, ins Reine zu bringen etc., was ihnen, — weniger vom Minister selbst, als von den Chefs der verschiedenen Ministerialsectionen, — aufgetragen wird. Dennoch aber, — obwohl ihre Stellung mit der der erwähnten Ministerialagenten einige Analogie bietet, indem sie eigentlich auch nur Gehülfen der Minister sind, und vielleicht ursprünglich (so lange die Geschäftsbehandlung noch nicht so verwickelt und weitläuftig war, und noch kein so grofses Personal erforderte) gleich jenen vom Minister angestellte Agenten waren, die gleichsam seine Privatcanzellei bildeten, — kann man ihnen, den Ministern gegenüber, nicht eine gleiche Stellung anweisen, wie die jener Ministerialbeamten der ersten Categorie. Dafs der Minister diese nach Belieben anstellen und entlassen kann, gebietet ihr eigenthümliches Verhältnifs zu ihm; es mufs also hier in den aufgestellten Grenzen Willkühr [30]) erlaubt sein, wenn sie auch sonst aus dem Organismus jedes wohlgeordneten Staates verbannt sein mufs, unter welcher Gestalt sie sich auch zeigen mag. — Wo aber die Nothwendigkeit derselben durch die Verhältnisse nicht geboten ist, darf sie auch nicht Statt haben; diese Nothwendigkeit tritt aber, in Hinsicht auf die willkührliche Entlafsbarkeit der hier in Betracht kommenden

---

30) Hier, so wie überhaupt im Verhältnisse der Minister zu den Beamten in den Ministerien, wird unter Willkühr immer nur das Recht der Minister verstanden, nach ihrem Gutdünken über diese ihre Unterbeamte zu verfügen, — versteht sich ohne Beeinträchtigung ihrer Staatsbürgerrechte.

Beamten, keinesweges in dem Grade ein, wie bei den früher erwähnten Ministerialbeamten. — Ein Minister kann an die Stelle des andern treten, — kann den Ansichten seines Vorgängers entgegengesetzte mitbringen, neue eigene Pläne ausführen wollen, — ohne dafs dadurch im Geringsten eine Veränderung in der Thätigkeit des Redactionspersonals bedingt würde. Denn dieses hat nichts mit den Ansichten zu thun, sondern wird eben so gut die Aufträge des neuen Ministers, der neuen Ministerialagenten, ausführen, wie unter der früheren Verwaltung; es hat keine zählende Stimme. — Welchen Zweck könnte daher hier das, den Ministern ertheilte, unbedingte Recht der Entlassung erfüllen? — Allerdings sind der Minister und seine Sectionschefs allein und am besten im Stande, den Werth der von diesen Beamten gelieferten Arbeiten, ihren Diensteifer, zu beurtheilen, und es mufs ihnen daher eine sehr ausgedehnte Dienstpolizei über dieselben zustehen; was aber noch keinesweges nothwendig macht, dafs sie über dieselben ganz nach Willkühr verfügen, sie z. B. willkührlich entlassen können, wenn auch hierdurch die Entfernung eines schlechten, trägen Arbeiters nicht verhindert werden soll. — Die Beamten dieser Categorie werden unmittelbar durch den Minister, oder auf Vorstellung des Sectionschefs, angestellt, jedoch wohl nur aus wirklich, nach Erfüllung aller gesetzlichen Vorschriften, in den Staatsdienst Getretenen; woher denn auch ihre Entlassung, aus dem Amte im Ministerium, nicht zugleich ihre Verhältnisse als Staatsdiener aufhebt, sobald jene nicht etwa verschuldet ist. Sie behalten daher, — wenn die Entlassung nicht durchaus verschuldet ist, was jedoch vorschriftmäfsig zu erweisen wäre, — bis zu einer, in einer bestimmten Zeit nothwendig eintretenden Anstellung, oder bei unverschuldet eingetretener gänzlichen Unfähigkeit zum Dienst für immer, das

Recht auf eine, nach Dienstzeit normirte, Pensionirung[31]). — Ihre ganze Wirksamkeit zeigt schon, dafs sie, in allen amtlichen Handlungen, immer nur allein dem Minister verantwortlich sein können, der eben so für sie einstehen mufs, wie für die vorher betrachteten Ministerialagenten.

Hiernach erscheinen also die Beamten dieser zweiten Categorie gleichsam als ein Mittelding zwischen Staatsbeamten und Regierungsbeamten. Denn wie in dem Wesen ihres Amtes durchaus kein Grund zu finden ist, sie als eigentliche Staatsbeamte anzusehen, — mag man nun ihr Verhältnifs aus dem Standpuncte des Staatsrechts oder der Politik betrachten, — so verhindert wieder die Abwesenheit einer Nothwendigkeit, ihre Existenz völlig der Willkühr der Minister zu unterwerfen, auch die Zulässigkeit einer solchen, und daher zugleich auch die Möglichkeit, sie, gleich den Ministerialagenten der ersten Categorie, als reine Regierungsbeamte anzusehen, wenn sie auch, im Allgemeinen, den Charakter solcher an sich haben. Wie gesagt, werden sie daher, in höherem Grade als die Staatsbeamten, der Dienstpolizei der Minister unterworfen, dagegen, in Hinsicht auf die Verfügungsgewalt der Minister über sie, einigermafsen, durch gewisse gesetzliche Formen, vor Willkühr geschützt werden müssen, — was bei den Regierungsbeamten in dem Maafse nicht Statt haben kann. — In sofern bei den übrigen Obersten-Staatsbehörden Beamte vorkommen, die mit den Ministerialbeamten dieser Categorie eine gleiche Bestimmung haben, wird auch ihre Stellung der Stellung dieser analog sein müssen.

---

31) Die Gründe für diese Behauptung können hier nicht aufgestellt werden, da sie sich erst aus dem Verfolg der Abhandlung ergeben können. Hier soll nur im Allgemeinen die Stellung dieser Beamten angedeutet werden, — da sie nicht Gegenstand dieser Untersuchung sind.

§. 36.

3) Die Glieder der, im Innern der Ministerien, für einzelne, besondere technische oder wissenschaftliche Kenntnisse erfordernde, Geschäftszweige angeordneten Centralbüreaus und Conseils.

Da diese lediglich Consultativbehörden sind [32]), für in der Verwaltung vorkommende oder auf sie Bezug habende Gegenstände, und da sie zu hören, zu consultiren, ganz im freien Willen des Ministers liegt, so sollten ihre Glieder, die weder Staats-, noch auch Regierungsbeamte sind, nur immer auf eine bestimmte nicht lange Frist ernannt werden. Dadurch würde einerseits dem Minister die Anstellung kenntnifsreicherer, geschickterer, mehr seinen Ansprüchen an sie angemessener Männer erleichtert, — und zugleich würden auch diese Männer selbst angetrieben werden, bei dem ewigen Fortschritte im Gebiete der Wissenschaft, nicht zurückzubleiben, welcher Antrieb wohl nicht immer unnütz wäre. Ihre Ernennung gebührt dem Minister, nicht aber eine sonstige willkührliche Verfügung über dieselben, weil auch hier nichts die Willkühr gebietet, und sie daher verbannt sein mufs. — Der Gehalt hat mit Ablauf der Amtszeit ein Ende; eine Pensionirung kann aber hier nicht zulässig sein, weil die Kenntnisse dieser (temporären) Beamten nicht zur Erlangung eines Amts erworben worden sind, sondern auch, und vorzüglich, aufserhalb der Sphäre der Verwaltung ihre Anwendung finden, — ein solches Amt also nicht erst dem Manne einen Nahrungsstand gründet; — auch abgesehen von der Anstellung auf Zeit. Dafs, für langjährige nützliche Dienste, auch einem solchen Beamten, — der also immer wieder in seinem Amte bestätigt worden, —

---

32) Malchus. I. p. 60.

die Gesetze eine Pension zusichern können, ist dadurch nicht ausgeschlossen [33]).

§. 37.

4) Das Expeditionspersonal.

Seine Bestimmung, — die blofs im Registriren, Copiren, im Empfange der ankommenden, Abfertigung der abgehenden Papiere etc., überhaupt nur in einer rein mechanischen Thätigkeit besteht, — macht die zu demselben gehörenden Beamten, besonders da zu ihrer Geschäftsführung durchaus keine wissenschaftliche Vorbildung erforderlich ist, eigentlich zu blofsen dienstbaren Handlangern des jeweiligen Ministers oder seiner Sectionschefs, denen daher auch die unbeschränkte Disposition über dieselben zustehen kann. Sie sind also durchaus nicht als Staatsbeamte, aber auch wieder nicht als Regierungsbeamte anzusehen, — indem sie nur in einem rein contractmäfsigen Dienstverhältnisse zum Minister stehen, obwohl sie vom Staate besoldet werden. — Sie sind natürlich, in Bezug auf ihr Geschäft, nur dem Minister und seinen unmittelbaren Agenten verantwortlich, unter deren besonderer Aufsicht sie stehen. — Wie der Minister sie nach Belieben anstellt, kann er sie auch nach Belieben entlassen, d. h. nach bestimmt befristeter Aufkündigung. — Diese Beamte, welche man gewöhnlich als Subalternbeamte bezeichnet, haben nicht die Eigenschaft von Staatsdienern, und daher auch keine, aus dem Staatsdienst entspringenden, Rechte. Das verhindert indessen nicht, dafs ihnen, für bestimmte längere Perioden von eifrigem Dienst in solchen Aemtern, verhältnifsmäfsige Pensionen zugesichert sein können, und dafs

33) Es haben hier, wie überhaupt in diesen §. §., einige Begriffe anticipirt werden müssen, um eine, — wenn auch noch so kurze, — Andeutung des Verhältnisses geben zu können.

sie (gleich den übrigen Ministerialbeamten) zum Recurs an den Staatsrath, über Beeinträchtigungen von Seiten des Departementchefs, berechtigt sind. — Ein solches Expeditionspersonal kommt nun, in gröfserer oder geringerer Zahl, sowohl bei allen Obersten-Staatsbehörden, als auch bei den Provinzialbehörden vor, — und ist überall nach analogen Grundsätzen zu betrachten. — Gewissermafsen zu den Obersten-Staatsbehörden sind nun noch zu rechnen:

f) Diejenigen Oberbeamten, in deren Hand die Verwaltung mehrerer Provinzen zusammenläuft.

§. 38.

„In einigen, besonders gröfseren, Staaten ist zwischen die höchste Staatsbehörde, nämlich zwischen die Minister und die höchsten Centralstellen, und die Mittelbehörden in den Kreisen oder Provinzen, eine obere Behörde eingereiht, theils zur directeren Aufsicht auf diese letzteren, theils und vorzüglich für die Anordnung und Leitung solcher Maafsregeln, die mehrere Verwaltungsbezirke gemeinschaftlich betreffen, oder für dieselben von gemeinschaftlichem Interesse sind“ [34]). — Nothwendig, vielleicht nur in sehr ausgedehnten Reichen, kommen diese Beamten nur in sehr wenigen Staaten vor. — Im Allgemeinen aber, — ihre Einreihung in den Verwaltungsorganismus als nothwendig angenommen, — stellt sich ihr Verhältnifs verschieden, je nach der Verfassung des bezüglichen Staats; immer aber werden sie es sein, die der Verwaltung der ihnen untergebenen Provinzen den leitenden Impuls geben. — Eben deshalb können sie, in einem constitutionellen Staate, nur Agenten des Ministeriums (als Collectiveinheit betrachtet) sein, und

34) Malchus. I. p. 134.

ihre Anstellung und Entlassung, wie auch Versetzung, mufs daher nothwendig dem Gutdünken desselben überlassen bleiben, was die Möglichkeit einer Pensionirung ausschliefst. — In der Autokratie wird die Anstellung, Entlassung und Versetzung dieser Beamten unmittelbar dem Fürsten zustehen, weil sie sich gewissermafsen zu ihm in einem ähnlichen Verhältnisse befinden, wie die Minister; nur dafs sie zugleich, — als Berichte an diese erstattend, und Anordnungen derselben ausführend, — dem Ministerium untergeordnet sind. — Jedenfalls wird man sie aber immer nur als Regierungsbeamte, nicht als Staatsbeamte ansehen können.

Dieses möge zu einer raschen Uebersicht des Organismus in den obersten Stadien der Verwaltung (in Bezug auf die dort vorkommenden Beamten) genügen, und zugleich zum Beweise dienen, wie nothwendig verschieden die Stellung der Beamten in demselben sein mufs, und wie wenig man diesen Gegenstand nach allgemeinen theoretischen Grundsätzen behandeln darf, — was leider vielfach geschehen ist.

D. Die Provinzialbehörden.

§. 39.

Wir gehen jetzt zu der eigentlichen inneren Verwaltung über, — zu der vorzüglich von den Ministerien des Innern und der Finanzen ressortirenden [35]) Provinzialverwaltung, — zu der Verwaltung, die am nächsten alle Interessen des Volkes berührt, am tiefsten ins ganze Volksleben eingreift, die daher auch, nach dem natürlichen Staatsrechte, in den Händen des Volkes selbst

---

35) Malchus. I. p. 114.

sein sollte, und es auch einst wohl überall gewesen ist, weil das Volk selbst am besten seine nächsten Interessen zu wahren wissen wird. Nur durch historische Verhältnisse ist sie gänzlich in die Gewalt der Regierung übergegangen, und es ist daher die schönste und heiligste Pflicht dieser, das überkommene Recht so auszuüben, dafs das Volk sich selbst zu verwalten glaubt. Sie findet hierin zugleich die beste Gelegenheit, auf das Volk, in Hinsicht auf Charakter und Gesittung, einzuwirken, und sich dessen freibewufste Liebe zu erhalten oder zu erwerben. — Unter Provinzialbehörden sind alle dauernden Behörden begriffen, die in der Provinz bestehen, und deren Besetzung, als Recht, der Regierung zusteht [36]). Sie zerfallen, im Allgemeinen, für jede Provinz (oder wie man sonst die politisch-administrative Eintheilung eines Staats bezeichnen will) in: die Provinzialregierung, die Kreis- und Bezirksbehörden, wenn man eine Provinz als in Kreise, und diese wieder als in Bezirke getheilt annimmt. — Ob nun hier der rein administrative Theil der Verwaltung von dem finanziellen, die Justiz von der Administration geschieden sind oder nicht, — das Alles ist für unseren ausschliefslichen Zweck gleichgültig, da alle Staatsbehörden nur in Hinsicht auf ihre Stellung zur Regierung betrachtet werden sollen, um daraus das Verhältnifs der, in denselben angestellten, Beamten zu ermitteln. — Wir können daher die Provinzialverwaltung als ein Ganzes betrachten; denn wie auch die Hierarchie der Behörden in ihr abgestuft sein mag, so sind diese doch nur immer Theile jenes Ganzen, dessen Stellung in der Administration auch die ihrige ist.

---

36) Da hier nur von einer Verwaltungsorganisation nach dem Centralisationssysteme die Rede ist, so gehören auch alle aus Wahl des Volks hervorgehenden Beamten nicht hierher; eben so wenig aber auch die Regierungsbeamten.

§. 40.

Die Provinzialverwaltung, — so sehr auch ihre bestehende Organisation Werk der Regierung sein mag, — ist, wie schon gesagt worden, kein Ausfluſs des Ministeriums; sie ist keine aus einer Administrationsmaafsregel hervorgegangene Staatsanstalt, sondern eben so aus inneren Gründen nothwendig, als die Regierung selbst [37]). Sie war ursprünglich immer Selbstverwaltung des Volks, ging aus dessen Schooſse hervor, — und nur im Laufe der Zeit unmittelbar in die Hände der Regierung über, deren Pflichten in dieser Hinsicht bezeichnet worden sind.

Die Provinz ist allerdings nur ein integrirender Theil des Staats; hat aber, dessen ungeachtet, ihre besonderen Interessen, die oft verschieden von denen anderer Provinzen sind, ja ihnen entgegengesetzt sein können. — Diese Sonderinteressen sind nun das Hauptaugenmerk der Provinzialverwaltung, in sofern dieselben nicht im Widerspruch mit der allgemeinen Gesetzgebung des Staats und seinen allgemeinen Interessen stehen, oder in soweit sie mit diesen ausgeglichen werden können. — Kein Provinzialinteresse darf, ohne Noth, dem allgemeinen Staatsinteresse aufgeopfert werden. Indem man jenem seine etwaige eigenthümliche Färbung nimmt, um diesem eine unschattirte, gleiche, Färbung zu erhalten, — erreicht man zwar jene gepriesene Gleichmäfsigkeit, welche die Staatsmaschinisten am liebsten träumen; allein man vergifst, dafs, wenn man den Boden nivelliren will, man

---

37) Auch auf dem historischen Wege gelangt man zu demselben Resultate. Denn alle gröfseren Staaten sind aus verschiedenen kleineren Staaten, unabhängigen Landschaften, von andern Reichen abgerissenen Landestheilen entstanden, — die alle ihre besondere Verwaltung hatten, bevor sie in den Complex des jetzigen Hauptstaats einverleibt wurden.

nicht blofs die Tiefen ausfüllen, sondern auch die Höhen abtragen mufs.

§. 41.

Jenes so vielfach erstrebte Nivellement kann, in dem gewünschten Grade, nur auf zwei Wegen zu Stande gebracht werden. Entweder, indem die blutige Pflugschaar der Revolution den Boden aufreifst und ihn gleich macht, — oder indem die schwere, Alles erdrückende, Walze des Despotismus über die Unebenheiten geführt wird. Nur zwischen diesen Beiden ist die Wahl; denn jedes allmählich wirkende, auch noch so verdeckte Mittel fällt (in weiterer oder geringerer Ausdehnung) in eine jener Categorien, besonders wenn Nationalverschiedenheit der Verschiedenheit der Interessen der einzelnen Provinz und des Staatsganzen zu Grunde liegt.

Eine Regierung, die auf zwar verdecktem, aber (wie gesagt) wenigstens moralisch gewaltsam bleibendem Wege die vollkommene Fusion eines solchen, durch völlige Stammverschiedenheit seiner Bewohner mit denen des Hauptvolkes, von dem Hauptlande daher durch eigenthümliche Gestaltung in geistiger und sittlicher Hinsicht, in Hinsicht auf Verwaltung und Gesetzgebung verschiedenartigen, — Landestheils mit dem Hauptlande bewerkstelligen will, verkennt ihr eigenes Interesse. Nicht die völlige Gleichmäfsigkeit, Gleichförmigkeit, aller einzelnen Provinzen eines Staats, ist eine Bedingung der Festigkeit und Kraft der Regierung, — sondern das gleiche wohlbegründete Vertrauen aller Theile des Volks, deren gleiche, sich ihrer Ursache bewufste, Anhänglichkeit an die Regierung. Dieses Vertrauen aber, diese Anhänglichkeit, werden bei einem derartigen, unabänderlich verfolgten, Fusionssysteme untergraben; — und ist das einmal geschehen, so kehren sie nie mehr wieder; besonders

wenn die zu vernichtende Eigenthümlichkeit, nicht blofs als solche, den Bewohnern des einzelnen Landestheils theuer ist, sondern sie auch gerechte Ursache haben zu glauben, dafs dieselbe, in jeder Hinsicht, von höherem Werthe ist, als das, was man ihnen dafür geben will.

Denn hier ist nicht die Rede von der nothwendigen Aufhebung drückender Mifsbräuche, die etwa aus historischen Verhältnissen, in allen oder in einzelnen Landestheilen, erwachsen sind; — nicht von der eben so nothwendigen zeitgemäfsen Regelung des Verwaltungsorganismus; — nicht von einer allgemeinen festen Gesetzgebung, die aber das eigenthümliche Recht später mit dem Hauptstaate vereinter, von anderen Volksstämmen bewohnter, unter anderen historischen Verhältnissen aufgeblühter, Provinzen nicht zerstört, sondern sich zeitgemäfs ausbilden läfst; — nicht von der möglichen Erstrebung einer gleichmäfsigeren Verwaltungsweise, sobald dieselbe nicht die innersten Lebensinteressen einzelner Landestheile verletzt und zerstört; — noch endlich von der nöthigen letzten Concentration aller Fäden der Verwaltung in der allgemeinen Staatsregierung, die leitend und beaufsichtigend, durch ihre Anordnungen, das Interesse der Einzelnen mit dem Interesse Aller ausgleicht, und den ganzen Staat dadurch, nach Aufsen hin, zu einer compacten Einheit macht. — Sondern von jener Vernichtung eigenthümlicher Verhältnisse ist die Rede, wie z. B. die französische Revolution sie zeigt [38]); — von jener Sucht politischer Gleichmachung, die bei Land und Volk nur Quadratmeilen und Seelenzahl in Betracht zieht; — die, einen geordneten Staatsorganismus mit einem tod-

---

38) Gewifs war sie hierzu, durch die Nothwendigkeit der Selbsterhaltung, getrieben; allein sie ging zu weit, und stürzte die Grundlagen des Staatslebens um.

ten Mechanismus verwechselnd, in der Gleichmäfsigkeit der Formen, in dem gleichen, tactmäfsigen Eingreifen des Räderwerks der Staatsmaschine, das Ideal des vollkommenen Staats zu erreichen glaubt.

§. 42.

Man will immer das Wohl des ganzen Staats, des ganzen Volks, begründen, und läfst sich daher nicht zur Beachtung der Einzelheiten herab; ohne zu bedenken, dafs eben aus diesen Einzelheiten erst das Ganze erwächst. — Das Wohl der Bewohner der Provinz ist der höchste und letzte Zweck der Provinzialverwaltung, — dem alle anderen Staatszwecke nachstehen müssen, wo es nicht auf Erhaltung des Ganzen ankommt. Indem man diesen Grundsatz in jedem einzelnen Landestheile befolgt, wird in der Hauptsache der Zweck des Staats erreicht, das Wohl des ganzen Volks begründet, das dadurch, in seinem Streben nach den höchsten Zwecken der Menschheit, befördert wird. Und ist das nicht das erste, das erhabenste Ziel aller Bestrebungen einer guten Regierung? — denn nicht nach Aufsen, sondern nach Innen sollen ihre Blicke gerichtet sein.

Nicht von oben her, vom fernen Sitze der Regierung aus, kann mit Wahrheit beurtheilt werden, was in jedem Zeitpuncte das Bedürfnifs der einzelnen Landestheile ist. Die am besten gemeinte Maafsregel kann, — weil sie nicht überall hinpafst, nicht überall am rechten Orte ist, — hier die Staatsbürger tief verletzen, zu deren Wohl sie doch ergriffen worden; während sie vielleicht zur selben Zeit, in einer anderen Gegend, vollkommen ihren Zweck erfüllt. Hieraus geht aber hervor, wie sehr, zum grofsen Theile, alle allgemeine Anordnungen, wenn sie nicht aus einem offenbaren allgemeinen Bedürfnisse hervorgehen, von geringem Vortheile und grofsem Nachtheile sein werden.

§. 43.

Darum kann die Provinzialverwaltung nicht blofs Agentin der Regierung, der Minister sein, die blofs zur Vollziehung ihrer Anordnungen da wäre, — sondern sie mufs, selbst und selbstständig, über das Interesse der Bevölkerung des ihr anvertrauten Landestheils wachen. Sie mufs nach den Mitteln zu dessen Beförderung forschen, und die gefundenen ins Werk setzen, sobald sie, bei wichtigeren Sachen, die Genehmigung des competenten Ministeriums erhalten; welche Genehmigung aber nur, aus dem motivirten Grunde, versagt werden kann, dafs der, für die Provinz erstrebte, Vortheil einen Nachtheil fürs Staatsganze nach sich ziehe, — oder dafs die erwählten Maafsregeln voraussichtlich nicht zum Ziele führen könnten [39]). Die Provinzialverwaltung ist, allein und am besten, im Stande die Interessen der Provinz zu erkennen und zu beurtheilen, und das am ersten, je länger ihre Glieder in demselben Verwaltungsbezirke bleiben. — Ein stetes unmittelbares Eingreifen der Staatsregierung in die Verwaltung der einzelnen Landestheile ist daher auf keine Weise nothwendig, wohl aber oft mit vielen Nachtheilen verknüpft.

Dazu kommt, dafs die Personen des Ministeriums oft wechseln, und neue Minister auch häufig neue allgemeine Administrationsideen mitbringen, — während die Provinzialinteressen stets dieselben bleiben, ohne anderen Wechsel, als den der Gang der Zeit mit sich bringt.

Be-

39) In den Behörden, die allein vom Finanzministerium ressortiren, findet indessen dieses Verhältnifs nicht Statt. Sie sind mehr blofs ausführend, nicht selbst anordnend; aber was sie ausführen, sind nicht Verwaltungsideen eines Ministers, sondern Vorschriften eines erlassenen Gesetzes. — Dasselbe gilt auch von andern Provinzialbehörden, in sofern und in soweit sie vom Finanzministerium abhängen.

Besonders in constitutionellen Staaten, wo der Ministerwechsel um so viel häufiger ist, so oft von der äufseren Politik abhängt, — ist auf diesen Umstand zu achten. Denn allerdings bleibt die Staatsregierung, als Idee, dieselbe; allein in der Wirklichkeit tritt sie nur in den Ministern auf. Und wenn es auch wohl Staaten giebt, wo der Wille des Monarchen das einzige Princip der Verwaltung ist, so wird diese doch, im Allgemeinen, in den Händen der Minister sein, und es wird daher immer unter Staatsregierung, mehr oder weniger, das Ministerium verstanden werden müssen.

§. 44.

Aus dem Gesagten ergiebt sich, dafs die Provinzialverwaltung (hier immer die oberste Provinzialbehörde, da die übrigen ihr untergeordnet sind), wenn sie ihren eigentlichen Zweck erreichen soll, nothwendig eine gewisse Selbstständigkeit erhalten mufs, in Bezug auf Alles, was Anordnungen für besondere Provinzialverhältnisse betrifft, überhaupt die allgemeine Leitung und Verwaltung derselben. Die Grenze mufs genau bestimmt sein, bis wohin sie selbst anordnend und darin unabhängig auftreten kann, und von wo an sie an die nothwendige Einholung der Zustimmung des Ministeriums gebunden ist. — In der Ausführung allgemeiner Maafsregeln (d. h. solcher, die durch allgemeine Bedürfnisse des ganzen Staats hervorgerufen sind) ist sie dagegen nur vollziehend; jedoch in sofern nicht willenlos, als man ihr das Recht zusprechen mufs, dem Ministerium Vorstellungen gegen solche Maafsregeln zu machen, die sie dem Interesse der Provinz für zuwiderlaufend hält. — Wie weit hier die Vorstellungen gehen können, — wie weit der Gehorsam gegen die, vom Ministerium erlassenen, Befehle gehen mufs, darf nicht zweifelhaft bleiben. — Um, bei einem etwa entstehenden Collisionsfalle, die

Wahrheit zu finden, wäre besonders das Institut der Provinzialstände, oder eine, aus Wahl der Bewohner des besonderen Landestheils hervorgehende, der Provinzialregierung zur Seite gestellte, beständige oder nach bestimmten Perioden einzurufende, Deputation von Nutzen, — da diese Versammlungen am besten im Stande wären, sowohl die Staats- als die Provinzialregierung, über die wirklichen Interessen ihrer Committenten aufzuklären [40]).

Mit einem Worte also, die active, so wie die passive Competenz der Provinzialregierung, mufs so genau als möglich bestimmt, und zugleich so unabhängig gestellt werden, als das allgemeine Staatsinteresse es erlaubt, und als geschehen mag, ohne das nothwendig allgemeine Aufsichtsrecht der Staatsregierung zu schmälern. — Aufser, dafs, durch diese bedingte Unabhängigkeit der Provinzialverwaltung, viele unnütze Schreibereien, und die dazu erforderlichen Beamten, wegfallen könnten, — ist sie auch das erste Postulat zu einer solchen Stellung der Provinzialverwaltung, dafs sie möglichst die Vortheile einer Selbstverwaltung des Volks ersetze. Das zweite Postulat ist das, bereits erwähnte, Institut der Provinzialstände oder Deputationen, oder wenigstens Corporationseinrichtungen, um die Staats-, so wie die Provinzialregierung, über die Interessen der Bevölkerung aufzuklären, und dieselben kräftig zu vertreten, wenn etwa die, nach Oben hin unabhängig gestellte, Provinzialverwaltung auf den Gedanken käme, nach Unten hin drükkend einzuwirken, oder es auch unabsichtlich thäte. — Aber alle diese Formen, wenn auch noch so gut angeordnet, sind todt, — erreichen nicht ihren Zweck, — sobald die Verwaltung nicht in den Händen tüchti-

---

40) Mit dem reinen Centralisationssysteme ist aber freilich eine solche Institution nicht verträglich. Malchus. I. p. 135.

ger Beamten ist, die eigentlich die Seele derselben ausmachen [41]).

So ergiebt sich uns denn, als drittes Postulat, eine solche Stellung der Provinzialbeamten, die im Allgemeinen geeignet sei, der Nation wie der Regierung, eine Bürgschaft für gerechte, freisinnige, nie das Volkswohl aus den Augen lassende, Verwaltung zu geben.

§. 45.

Eine eigenthümliche Stellung in der Provinzialverwaltung nimmt jedoch der Vorstand der Provinzialregierung ein, indem er gleichsam das verbindende Mittelglied zwischen ihr und dem Ministerium bildet. Wegen dieser seiner Stellung könnte man meinen, dafs diesem Beamten unumgänglich der Charakter eines Ministerialagenten zugesprochen werden müfste, oder eines Regierungsbeamten, — wenn man die Staatsgewalt und das Ministerium von einander scheidet. Die Nothwendigkeit einer solchen Stellung angenommen, möchte sie am zweckmäfsigsten erscheinen, wenn zugleich die Provinzialregierung collegialisch organisirt ist, oder — falls sie rein büreaukratisch ist — ihr eine Provinzialdeputation etc. zur Seite steht. Denn dann mag jener Beamte immer-

---

41) Blome. Ueber den Organismus der Staatsverwaltung. Hamburg, 1832. p. 6.: »Es ist nicht zu verkennen, dafs ein geregelter Organismus allein keine Sicherheit gegen die Mifsbräuche der Administration gewähren kann; sondern dafs diese zugleich von dem Geiste, von der Moralität und Aufklärung derer, welche den Gesetzen Leben und Achtung geben sollen, mit anderen Worten, von einer glücklichen Wahl und würdigen Behandlung der Staatsdienerschaft abhängt.« — Wehnert. Ueber den Geist der preufsischen Staatsorganisation und Staatsdienerschaft. Potsdam, 1833. p. 8.: »Die besten Gesetze gewinnen Leben und Macht erst durch die Befruchtung und den Geist, den ihnen die Staatsdienerschaft ertheilt; die Organe der Verwaltung sind es, von deren Trefflichkeit und energischer Wirksamkeit Kraft und Bestand der Gesetze ausgehen.« —

hin wechseln, je nachdem das Ministerium diese oder jene Ansicht begünstigt; da die, — nur durch die Veränderungen, welche die Zeit mit sich bringt, sich allmählig umgestaltenden, nie aber so schnell als die Minister wechselnden, — Interessen der Provinz, durch jene Formen, in einer mehr beständigen Verwaltungsrichtung geschützt sind. — Ist aber dagegen der ganze Verwaltungsorganismus nach dem streng durchgeführten Centralisationssysteme eingerichtet, so möchte wohl die Stellung des Vorstandes der Provinzialregierung als Staatsbeamte wünschenswerth erscheinen, um, wenigstens einigermafsen, das Volk dem Einflusse der in den oberen Staatsregionen wechselnden Verwaltungslaunen zu entziehen.

§. 46.

Demnach erhellt, dafs, im Allgemeinen, alle Beamten in den Provinzialbehörden als Staatsbeamte angesehen werden müssen, und zwar vorzugsweise vor allen übrigen. — Wir haben also im ganzen Organismus der Staatsverwaltung folgende Beamtencategorien gefunden: 1) Staatsbeamten in den Obersten-Staatsbehörden. 2) Regierungsbeamten und Ministerialagenten. 3) Beamten, die halb Regierungs-, halb Staatsbeamten sind. 4) Staatsbeamten in der Provinzialverwaltung, und 5) Subalternbeamten. — Die Verhältnisse der Beamten der zweiten, dritten und fünften Categorie sind bereits in soweit angedeutet worden, als es der Zweck dieser Abhandlung erfordert, die sich nur mit den, im Verwaltungsorganismus vorkommenden, Staatsbeamten zu beschäftigen hat, und alle ihre Verhältnisse im organischen Sein der Verwaltung darstellen soll. Es mufs jedoch bemerkt werden, dafs dabei hauptsächlich nur die Staatsbeamten der Provinzialverwaltung Gegenstand der Betrachtungen sein werden, weil dieselben, — indem sie (wie gesagt) eigentlich den wichtigsten Theil der Verwaltung in Händen

haben, wenigstens in soweit sie am unmittelbarsten auf das Schicksal des Volks Einfluſs hat, — für das gesammte Staatsleben die gröfste Bedeutung haben, und übrigens auch die Anwendung der, in Bezug auf sie aufgestellten, Grundsätze, auf die Verhältnisse der Staatsbeamten in den Obersten-Staatsbehörden nicht schwer fallen wird.

§. 47.

IV. Staatsrechtlich-politische Grundlage des Verhältnisses der Staatsbeamten im Staate.

Da aus der Natur des Verhältnisses, zwischen Staat und Staatsgewalt und den Staatsbeamten (in dem von diesen oben aufgestellten, hier allein immer geltenden Begriffe), allein sich folgerichtig die Rechte und Pflichten der Letzteren entwickeln lassen, so können auch nur auf eine Erörterung dieses Verhältnisses die Grundsätze basirt werden, nach welchen die Verwaltungspolitik das Maafs dieser Rechte und Pflichten, den Ansprüchen der Gerechtigkeit und einer zeitgemäfsen Politik angemessen, zu regeln hat.

Wir müssen jedoch jetzt den historischen Weg verlassen, auf welchem wir oben zu einer Bestimmung der Verhältnisse der Staatsbeamten zu gelangen suchten, indem derselbe nur die im Allgemeinen als richtig annehmbare Entstehung des Bestehenden zeigen kann, und, durch den Rückblick auf die Entwickelung dieser Zustände, nur den einen Standpunct giebt, von welchem aus die Politik den Gegenstand auffassen mufs, um ihn den bestehenden Verhältnissen gemäfs zu gestalten. Der andere wichtigere Standpunct ist der des Staatsrechts, welches das unerschütterliche Fundament zu allen Erörterungen über staatliche Verhältnisse bildet; dessen ewige

Gesetze nie vernichtet werden können, sondern, — wenn auch in der äufseren Erscheinung der Staaten wenig, oft gar nicht erkennbar, — dennoch die unabänderlichen Grundsätze feststellen, mit denen die Politik das historisch Bestehende in Einklang zu bringen suchen mufs, — das sich ewig Verändernde mit dem Unwandelbaren.

Das Verhältnifs der Staatsbeamten im Staate ist, wie wir gesehen haben, nicht immer in der positiven Gesetzgebung sich gleich geblieben, und wir haben schon oben die Ursachen und den ungefähren Gang der hierauf bezüglichen Veränderungen betrachtet, die indessen, wie gesagt, seine staatsrechtliche Grundlage nicht zerstören konnten, sondern nur die Anwendungsweisen der daraus folgenden Principien zu modificiren vermochten. Diese staatsrechtliche Grundlage und diese Modificationen müssen wir also zuerst uns deutlich zu machen suchen, um eine feste Basis für die den Staatsbeamten zukommende Stellung zu gewinnen.

§. 48.

Wie in jeder, zur Erreichung bestimmter beständiger Zwecke, vereinigten Gesellschaft jedes Glied derselben verbunden ist, zur Erreichung jener Zwecke mitzuwirken, zugleich aber auch nicht von dieser Mitwirkung ausgeschlossen werden kann, so lange es Glied der Gesellschaft ist, — eben so hat im Staate jeder Bürger die Pflicht und das Recht, zur Erreichung der Staatszwecke mitzuwirken, also an der Verwaltung, als einer nothwendigen Bedingung des Staats, Theil zu nehmen. Es möchte daher die Richtigkeit des von einigen Rechtslehrern aufgestellten Grundsatzes zu bezweifeln sein, dafs die Theilnahme an der Verwaltung des Staats ursprünglich blofs eine Last, eine Pflicht jedes Staatsbürgers sei; denn mag sie dem verpflichteten Individuum, bei der Uebernahme des Amts, auch eine wirkliche Last

sein, so darf doch nie vergessen werden, dafs dasselbe Individuum das Recht hat, von der Theilnahme nicht ausgeschlossen zu werden, — und dafs dieses sein Recht in seinem Verhältnisse zur Staatsgesammtheit ein eben so vorherrschendes Moment ist, als die correspondirende Pflicht. — Die Art dieser Theilnahme kann nun verschieden sein: 1) Entweder die Gesammtheit der Bürger verwaltet unmittelbar selbst ihre Angelegenheiten, oder 2) die Verwaltung kann, wegen der Zahl der Bürger, nicht mehr von allen zugleich geführt werden, und es müssen daher aus der Gesammtzahl welche ausgeschieden werden, die, im Namen derselben, das Geschäft der Verwaltung entweder als ein Ganzes übernehmen, oder so, dafs auf jeden der ausgeschiedenen Bürger ein bestimmter Theil derselben fällt, ihm also ein bestimmter, abgesonderter Wirkungskreis, ein besonderes Staatsamt, zugewiesen wird. — Die Ausscheidung dieser Bürger, — Staatsbeamte, — kann nun wieder auf verschiedene Weise geschehen, wobei jedoch immer das Princip zum Grunde liegen mufs, dafs jeder Staatsgenosse, zur Mitwirkung bei der Verwaltung, verpflichtet und eben so auch berechtigt ist. — Entweder geschieht die Vertheilung der einzelnen Staatsämter

a) nach einer bestimmten Reihenfolge, die alle Staatsbürger umfafst, oder

b) durchs Loos[42]).

---

42) Ob die Vertheilung der Staatsämter durchs Loos mehr für eine Demokratie passend sei, wie Montesquieu und Rousseau meinen, oder mehr für eine Aristokratie, wie solches Justi (der Grundrifs einer guten Regierung. Frankfurt u. Leipzig, 1759. Buch IV. p. 859.) behauptet, — gehört nicht hierher. Wohl aber mögen hier die für das Loosen angegebenen Gründe angeführt werden:

»*Le sort est une façon d'élire qui n'afflige personne, il laisse à chaque citoyen une espérance raisonnable de servir sa patrie.*«

Die active Theilnahme an der Verwaltung, der Staatsdienst, nach Reihenfolge oder durchs Loos, kann natürlich nur in einem solchen Zustande der Staatsgesellschaft Statt finden, wo zu gleicher Zeit die zu verwaltenden Interessen noch so einfach, die Staatsgenossen aber noch als auf gleiche Weise befähigt anzusehen sind, dafs man jeden derselben für im Stande halten kann, gleich gut als alle Uebrigen es thun würden, ein Amt zu versehen. — Sobald aber jene Interessen sich mehr compliciren, die Verwaltung daher mehr geistige und moralische Fähigkeiten bei denen verlangt, die an ihr unmittelbar Theil nehmen sollen, während zugleich, beim Fortschreiten der Cultur, sich eine immer gröfsere, besonders geistige, Ungleichheit zwischen den Staatsgenossen entwickelt, also auch die Einen mehr, die Anderen weniger zur gehörigen Versehung eines Staatsamts befähigt sein können, — ist es natürlich, dafs der Staat, die Gesammtheit der Staatsbürger, nicht mehr die Verwaltung der Gemeininteressen dem Zufalle des Reihendienstes oder des Looses überlassen, sondern diejenigen damit zu beauftragen wünschen wird, die als insbesonders dazu tüchtig erscheinen. Das kann nun nicht anders geschehen, als:

c) durch Wahl derjenigen, welche von ihren Mitbürgern für am geeignetsten, zur Bekleidung der Aemter, gehalten werden. — Zum Wählen ist natürlich jeder Bürger, jedes Glied der Staatsgesammtheit, berechtigt, so wie er auch als dazu verpflichtet angesehen wer-

---

Montesquieu. II. 2. — »*Dans toute véritable démocratie la magistrature n'est pas un avantage, mais une charge onéreuse, qu'on ne peut justement imposer à un particulier plûtôt qu'à un autre. La loi seule peut imposer cette charge à celui, sur qui le sort tomberai.*« Rousseau. IV. 3. — weil sich daraus ergiebt, wie bei dem einen Schriftsteller das Recht, bei dem andern die Pflicht zur Uebernahme eines Staatsamts, als das Vorherrschende erscheint.

den kann, da die Wahl ein Act der Mitwirkung zur Erreichung des Staatszwecks ist. — Gewählt zu werden ist ebenfalls jedweder Staatsbürger berechtigt; das heifst, es kann ihm die Wählbarkeit nicht abgesprochen werden, wenn er nicht von der Gesammtheit wegen Verbrechen etc. in dieser Hinsicht für unwürdig erklärt worden, was auch in Bezug auf das active Wahlrecht der Fall sein kann. Ob er aber wirklich gewählt wird, das hängt natürlich von dem Grade des ihm gewordenen Vertrauens seiner Mitstaatsgenossen ab, welches zu erwerben Niemanden verwehrt ist. Wenn aber nun ein Staatsbürger wirklich gewählt worden, frägt es sich, ob er auch verpflichtet ist, das ihm übertragene Amt zu übernehmen? — Er ist dazu verpflichtet, weil er als Glied der Gesammtheit selbst die Wahl gewollt hat, also sich auch ihrer Entscheidung unterwerfen mufs, eben so wie er es von jedem seiner Mitgenossen erwartet; — er ist es, weil er als Staatsbürger verbunden ist, zur Erreichung des Staatszwecks mitzuwirken, und daher auch nicht blofs durchs Wählen an der Verwaltung Theil zu nehmen, sondern auch durch Uebernahme eines Amts, falls dasselbe durch Wahl auf ihn fällt, eben so als wenn es nach der Reihenfolge oder durchs Loos ihn getroffen hätte. Es findet nur der Unterschied Statt, dafs hier, statt des Zufalls, das ehrende Vertrauen seiner Mitbürger ihn zum Staatsbeamten macht, — und eigentlich weniger seine Pflicht in Anspruch genommen, als sein Recht, durch den Willen der Gesammtheit, zu wirklicher Ausübung gebracht wird.

§. 49.

Mag aber Reihendienst, Loos oder Wahl die Aemter vertheilen, — immer wird es nur auf eine festgesetzte, nicht lange, ja kurze Zeit sein. — Theils, weil jeder Bürger eventuell zu den Aemtern berechtiget ist, und

also nicht, durch eine Uebertragung derselben auf zu lange Zeit, die Rechte der übrigen Staatsgenossen an denselben geschmälert werden dürfen. Theils, weil jeder Staatsbürger zur Uebernahme der Aemter verpflichtet ist, also die Zeit der Amtsführung, — die ihn natürlich mehr oder weniger von seiner individuellen Beschäftigung, seinem individuellen Lebensplane abzieht, — nicht so lang sein darf, dafs sie als Ursache eines zerstörenden Eingriffs in das jedem Staatsbürger zustehende Recht, sich in dem vom Gesetze nicht verpönten Kreise, aus eigner Willkühr, seine Lebensbestimmung zu wählen, — angesehen werden kann; da der Staat ja seinen Genossen eben die dadurch bedingte Möglichkeit der freien geistig-sittlichen Entwickelung gewähren soll. Theils um der Möglichkeit willen, jederzeit die fähigsten Staatsbürger in den Aemtern zu haben, und nicht an dem einmal Gewählten für dessen Lebenszeit, oder doch auf lange, gebunden zu sein, da man sich in der Wahl auch irren kann. Theils endlich aus dem natürlichen Argwohne, dafs derjenige, der auf zu lange Zeit ein solches Amt in Händen hat, zum Nachtheil des Staates leicht zu übermächtig werden könne. — Weil aber, auf diese Weise, die Uebernahme der Aemter, bei allen drei Arten der Erlangung derselben, nur auf kurze Zeit geschieht, und daher, wie gesagt, der Staatsbürger, in keinem der drei Fälle, auf eine seine Rechte verletzende Weise, in der Freiheit der Selbstbestimmung beschränkt wird, sondern nur in soweit es seine Pflicht gegen den Staat mit sich bringt, — überdies auch nicht mehr, als es für alle übrige Staatsbürger in gleichem Verhältnifs Statt hat, — so kann auch kein Staatsbeamte, für die Uebernahme eines Amtes, auf irgend welche Entschädigung Anspruch machen. Er kann es schon deshalb nicht, weil kein Rechtsgrund da ist, Jemand dafür zu entschädigen, dafs er seine Rechte ausübt, und seiner Pflicht

nachkommt. — Jeder Staatsbürger ist verpflichtet, sich einen Nahrungsstand im Staate zu gründen, wenn er nicht schon einen solchen durch Zufall der Geburt oder sonst hat, denn nur dadurch kann er als im Besitz der Selbstständigkeit angesehen werden, die ihn erst zum wirklichen Staatsbürger macht. Da nun dieser Nahrungsstand, in den meisten Fällen, auf irgend welcher geistigen oder körperlichen Thätigkeit beruht, diese aber, mehr oder weniger, durch die Uebernahme eines Amtes und der damit verbundenen Geschäfte gestört und beschränkt wird; — so wird im Allgemeinen der Nahrungsstand einem Jeden, der zum Staatsbeamten gewählt wird, auf die Dauer der Amtsführung einigermafsen geschmälert. Dies ist nun ein neuer Grund für Uebertragung der Aemter nur auf kurze Zeit, indem dadurch jene Schmälerung des Nahrungsstandes auf das Geringstmöglichste reducirt wird, da der Staatsbürger nach Verlauf der kurzen Amtszeit wieder, ohne grofse gehabte Nachtheile, ganz zu seiner früheren ausschliefslichen Thätigkeit zurückkehren kann. Er bringt daher auch hierin dem Staate kein gröfseres Opfer, als mit seinen, durch die Bürgerpflichten nicht aufgehobenen, Menschenrechten verträglich ist, und auch niemals ein verhältnifsmäfsig gröfseres, als jeder seiner Mitbürger, der ebenfalls zur Verwaltung berufen wird. Ob dieses durch den blinden Zufall bestimmt wird, oder ob durch die, aus ehrendem Vertrauen hervorgehende, Wahl der Mitbürger, macht hier nichts zur Sache.

§. 50.

Es könnte jedoch eingewendet werden, dafs nur beim Reihedienst alle Staatsbürger ohne Ausnahme diese Opfer brächten, bei der Besetzung der Aemter durch Wahl oder Loos dagegen wohl niemals alle, und dafs daher einigen Staatsbürgern gröfsere Opfer, gröfsere Verpflichtungen, auferlegt würden, als den übrigen, was der

Natur des Staatsverbandes widerstrebt. Aber abgesehen davon, dafs nicht, durch Willkühr Anderer, bestimmte Individuen aus der ganzen Zahl der Staatsgenossen bezeichnet sind, auf welche allein das Loos oder die Wahl treffen darf, sondern dafs beide, aus dem Willen der Gesammtheit hervorgehende, Bestimmungsweisen immer über der Gesammtheit der Bürger schweben — (in dem einen Falle in der endlichen Entscheidung geleitet durch den Zufall, in dem anderen durch den Willen der Mehrheit und die correspondirenden Verdienste und Fähigkeiten des Gewählten, deren Aneignung, mehr oder weniger, im Willen Aller liegt); — so darf auch nicht vergessen werden, dafs das Loos oder die Wahl nicht blofs eine allen Staatsbürgern gemeine Verbindlichkeit einigen derselben insbesondere auferlegt, sondern auch ein, allen Staatsbürgern zustehendes, Recht durch jene selben vorzugsweise ausüben läfst, wodurch das mit der Verpflichtung verbundene Opfer aufgewogen wird, und dafs endlich, — indem kein Staatsgenosse weder vom Wählen, noch von der Wählbarkeit ausgeschlossen ist, immer die Rechte und Pflichten Aller, eigentlich genommen, sich gleich bleiben, und keiner vorzugsweise vor dem Anderen belastet oder berechtigt wird.

Sobald das Loos oder die Wahl zum zweiten Male, für dasselbe Amt, auf denselben Bürger fällt, so ist er auch dann zur Uebernahme des Amtes verbunden, weil er als Staatsgenosse die Verwaltung wollen mufs, also auch die Mittel sie ins Leben zu führen. Jedoch ist er aber auch berechtigt es auszuschlagen — (weil er nicht verpflichtet ist, mehr zu thun als die übrigen Staatsbürger, und er in seinen ursprünglichen Rechten nicht mehr beschränkt werden darf, als das Wesen der Staatsverbindung es mit sich bringt), — wenn er erweiset, dafs die wiederholte Uebernahme des Amtes ihn in sei-

nem Rechte der freien Selbstbestimmung mehr hindere, oder in Erhaltung seines Nahrungsstandes mehr störe, als solches ihm nach seiner Bürgerpflicht zugemuthet werden kann. Denn nur im Falle der Noth, wo das Wohl, die Existenz, des Staats auf dem Spiele steht, kann der einzelne Staatsbürger als verpflichtet angesehen werden, kann er gezwungen sein, seine individuellen Rechte dem Vortheile des Staates aufzuopfern. Ein solches Opfer der Rechte der Einzelnen darf aber nicht als gewöhnliches Verhältnifs im Staatsleben angesehen werden, weil sonst das Princip der Staatsverbindung umgekehrt wird, nicht mehr der Staat für den Bürger, sondern der Bürger für den Staat da wäre.

Tritt aber wirklich die Nothwendigkeit eines solchen Opfers ein, so mufs der beeinträchtigte Staatsgenosse eine Entschädigung erhalten, die aber auch dann einem Bürger gegeben werden kann, wenn er zwar ganz bereitwillig wäre, seiner (wenn auch nicht erzwingbaren, doch moralischen) Pflicht und gewissermafsen auch seinem Rechte nachzukommen, und zum zweiten Male das ihm durch Wahl übertragene Amt zu übernehmen, aber seine Menschenpflicht gegen sich und die Seinigen, in Erhaltung seines Nahrungsstandes, ihm dabei im Wege stände. Diese Entschädigung ist dann nicht mit dem Amte, sondern mit dem derzeitigen Beamten verbunden, und zwar nur bis zum Eintritt einer neuen Wahl. Sie ist auch nie ein Recht des Gewählten, sondern liegt im Willen der Gesammtheit, die, um sie zu vermeiden, ja einen anderen Staatsbürger für das Amt wählen kann. — Bei steigender Cultur, und dem damit verbundenen Zunehmen der Bedürfnisse, so wie bei der wachsenden Verschiedenheit der Vermögensverhältnisse, kann es räthlich werden, ein- für allemal, eine geringe, fest bestimmte Entschädigung mit jedem Amte zu verknüpfen, damit

kein Gewählter, ohne Ausnahme, durch Uebernahme des Amts, in höherem Maafse in seinem Nahrungsstande gekränkt werde, als er in den gewöhnlichen Verhältnissen des Staatslebens zu einem solchen Opfer verpflichtet sein kann, und also auch die Wahl nicht zuletzt blofs auf die Wohlhabenden beschränkt sei, was einer mittelbaren Aufhebung des gleichen Rechts aller Staatsbürger gleich kommen würde.

§. 51.

Hierdurch ist klar, dafs wenn man, für den Augenblick, von den gleichen Rechten aller Staatsbürger, an der Verwaltung Theil zu nehmen, abstrahirt, und nur ihre hierauf bezügliche Pflicht im Auge behält, und diese die Dienstpflicht nennt, keinesweges behauptet werden kann, dafs diese Dienstpflicht eine besonders übernommene Leistung sei, also auch nicht in den Kreis der allgemeinen Bürgerpflichten gehöre. Dadurch, dafs ein Bürger nach Reihedienst, oder durch Loos oder Wahl, Staatsbeamte wird, ladet er sich also keine neue Verpflichtung auf, sondern gelangt nur zu einer bestimmten Art der Ausübung seiner Pflicht und seines Rechts als Staatsbürger. Die Dienstthätigkeit, so wie die Amtsgewalt, sind nur ein Ausflufs, eine nothwendige Folge derselben, und können daher nicht als besondere, ausdrücklich durch die Willenserklärung eines Staatsbürgers von ihm übernommene, Leistungen und correspondirende Rechte angesehen werden.

Dafs aber die Gesammtheit der Staatsbürger einem aus ihrer Mitte ein Amt überträgt (sei es nach Reihefolge, durch Loos oder Wahl), ist auch, eigentlich genommen, von ihrer Seite keine willkührliche Handlung, sondern eine nothwendige Folge: einerseits, der Nothwendigkeit der Staatsämter zur Erreichung des Staatszwecks; andererseits aber, ihrer Verpflichtung und ihres

Rechts alle Staatsbürger zur Mitwirkung für Erstrebung des Staatszwecks, nach den vom Gesetze festgestellten und aus der Natur der Staatsverbindung hervorgehenden Regeln, zuzulassen und auch dazu anzuhalten, — was Alles auf keine willkührliche Abmachung deutet, sondern im Wesen selbst des Staats seinen natürlichen Grund hat.

Die Uebernahme eines Amts durch einen Staatsbürger ist also, in Hinsicht auf ihn, ein eventuelles Recht, so wie eine eventuelle Pflicht; auf gleiche Weise, wie die Uebertragung eines Amts auf einen Staatsbürger durch die Gesammtheit, ein eventuelles Recht und eine eventuelle Pflicht dieser ist; — eventuell, in sofern diese respectiven Rechte und Pflichten, in Bezug auf den einzelnen Staatsbürger, nur dann in Ausübung kommen, wenn derselbe aus der Gesammtheit seiner Mitbürger nach Reihefolge, durch Loos oder Wahl, für ein besonderes Amt bestimmt wird.

Weder die Staatsgesammtheit, noch der einzelne Staatsbürger, handeln daher, respective bei der Uebertragung und der Uebernahme eines Amts, eigentlich genommen, willkührlich, und treten auch nicht, durch gegenseitige ausdrückliche oder stillschweigende, freie Einwilligung, in ein früher zwischen ihnen nicht bestehendes, ihnen neue gegenseitige Rechte und Pflichten auferlegendes, Verhältnifs. Daher kann man denn auch nicht behaupten, dafs ein Staatsbürger, durch Uebernahme eines Amts, in ein Vertragsverhältnifs mit dem Staate tritt, also der sogenannte Dienst- oder Anstellungsvertrag zwischen ihnen abgeschlossen wird. — Die so verbreitete Idee eines solchen Vertrags ist dadurch entstanden, dafs man das rein staatsrechtliche Verhältnifs, zwischen Staat und Staatsbeamten, aus den Augen setzte, und, — nur das bestehende Verhältnifs zwischen Regierung und Beamten betrachtend, — das blofs Historische im Staatsleben mit

dem Staatsrechtlichen verwechselte, und diesem die Begründung jenes als Grundlage unterschieben wollte.

§. 52.

Ehe wir jedoch zur Betrachtung dieses historisch Bestehenden übergehen, müssen wir uns noch das staatsrechtliche Verhältnifs, zwischen Staatsbeamten und Staatsgewalt, vergegenwärtigen, von welcher letzteren, in der hier bezüglichen Hinsicht, bis jetzt noch nicht die Rede gewesen, weil ihre staatsrechtliche Entstehung und Gestaltung hier keiner Erörterung unterliegen kann. — Ihr Dasein daher angenommen, und zwar als einer aus dem Volk hervorgegangenen, aber von ihm bereits geschiedenen, über ihm als beaufsichtigend, ordnend, leitend, schützend, schwebenden Gewalt, — genügt für unseren Zweck die Betrachtung ihres Verhältnisses zu den Staatsbeamten. Sie hat, wie wir gesehen haben, dieselben nicht hervorgerufen, sondern sie sind unabhängig von ihr aus dem Volk hervorgegangen, um das im Einzelnen und Kleinen zu thun, was die Staatsgewalt im Grofsen für den Staat, als Ganzes, zu thun verbunden ist. Sie ist daher auch berechtigt, jene besondere Thätigkeit und die dieselbe ausübenden, vom Volke zu Staatsbeamten ernannten, Staatsbürger zu beaufsichtigen, zu leiten. — Aufserhalb der öffentlichen Verwaltungsthätigkeit, bei welcher Staatsgewalt und Staatsbeamte — (auch nicht nach gegenseitiger Abmachung, sondern vermöge, aus respectiven besonderen Verhältnissen hervorgehender, Rechte und Pflichten, die im Wesen des Staates begründet sind) — zusammen wirken, findet also zwischen ihnen kein anderes Verhältnifs Statt, als im Allgemeinen zwischen Staatsgewalt und Staatsbürgern. — Es ist also durchaus kein rechtlicher Grund da, ein Contractverhältnifs, zwischen der Staatsgewalt und den Staatsbeamten, anzunehmen, oder zu behaupten, dafs die Staatsbe-

beamten blofs untergeordnete Gehülfen sind, die sich die Staatsgewalt vermöge eignen Rechts nimmt, da sie ihr vielmehr gegeben werden; — eben so wenig als ein Recht der Staatsgewalt anzunehmen ist, aus der Gesammtheit der Bürger sich, nach Belieben, Werkzeuge zur Erreichung der von ihr zu leitenden Erstrebung der Staatszwecke, d. h. Staatsbeamten, auszuwählen, — als Folge eines ihr zugeschriebenen Rechts, zur Erreichung des Staatszwecks, alle geistigen und körperlichen Kräfte der Staatsgenossen aufbieten zu können. — Denn so wie die Staatsgesammtheit nicht von einem Einzelnen ihrer Genossen verlangen kann, besondere Leistungen zu übernehmen, die nicht schon in seinen allgemeinen Bürgerpflichten enthalten sind, aufser im Falle erwiesener Noth, wo das Recht des Einzelnen zum Vortheil des Ganzen beeinträchtiget werden mufs, — eben so wenig steht der Staatsgewalt eine solche Berechtigung zu. — Wenn sie daher, mit ihren eignen Kräften allein, den Pflichten nicht genügen kann, die ihr abgesonderter Wirkungskreis ihr auferlegt, so kann sie doch unmöglich, nach Belieben, einzelne Staatsbürger unter Allen zwingen ihr beizustehen. Denn eine Verpflichtung aller Staatsbürger, an dem Wirkungskreise der Staatsgewalt, an der Regierung, Theil zu nehmen, kann durchaus nicht mehr angenommen werden, sobald man die Staatsgewalt als etwas von der Gesammtheit der Staatsgenossen Geschiedenes, über demselben Stehendes, ansehen mufs. Wohl aber hat sie natürlich das Recht, einzelne Staatsbürger zu Solchem aufzufordern, und, wenn diese einwilligen die darauf bezüglichen Verpflichtungen zu übernehmen, sie dazu zu befähigen und zu berechtigen. — In diesem letzten Falle findet also von beiden Seiten Willkühr Statt, freie Einwilligung in ein früher zwischen ihnen nicht bestehendes, ihnen gegenseitige neue Rechte

und Pflichten bestimmendes, Verhältnifs, das man daher als Dienstvertrag bezeichnen kann. Die Staatsbürger aber, die in einen solchen Vertrag mit der Staatsgewalt treten, und dadurch Beamten werden, sind, — wenn wir das Charakteristische ihrer daraus folgenden Stellung in Betrachtung ziehen, — in die Categorie zu stellen, die wir die der Regierungsbeamten genannt haben, und sind also auf keine Weise als Staatsbeamten anzusehen. Fassen wir Obiges zusammen, so erscheint daher das Verhältnifs der Staatsbeamten zur Staatsgesammtheit, wie zur Staatsgewalt, als ein rein staatsrechtliches, aus der Natur der Staatsverbindung hervorgehendes, dem durchaus kein besonderer Dienstvertrag zum Grunde liegt, durch den in jenes Verhältnifs mehr oder weniger etwas Privatrechtliches hineingebracht würde, das nicht dahin gehört. Dieses privatrechtliche Verhältnifs, so wie der erwähnte Vertrag selbst, finden dagegen zwischen der Staatsgewalt und denjenigen Beamten Statt, die wir mit dem Namen der Regierungsbeamten bezeichnet haben, — auch wenn man das Verhältnifs, zwischen ihnen und der Staatsgewalt, aus dem rein staatsrechtlichen Gesichtspuncte betrachtet. —

§. 53.

Diesen müssen wir jedoch jetzt verlassen, um auf das historisch entstandene und noch bestehende Verhältnifs, zwischen den Staatsbeamten und dem Staate, so wie der Staatsgewalt, zurückzukommen, das aber nur kurz angedeutet zu werden braucht, da das Nähere darüber bereits mehrfach verhandelt worden. Es wird also wohl genügen, hier geradezu nur das Resultat aufzustellen, dafs, in der historischen Ausbildung der Staaten, fast überall das eigentlich staatsrechtliche Verhältnifs, zwischen den Staatsbeamten und dem Staate, der Volksgesammtheit, der That nach gänzlich untergegangen ist,

wenigstens in soweit es hier in Betracht kommen kann. — Dafs, in Folge dessen, auch das Verhältnifs zwischen den Staatsbeamten und der Staatsgewalt, der That nach, allgemein seinen mehr staatsrechtlichen Charakter verloren und einen mehr privatrechtlichen angenommen hat, indem die Staatsgewalt, — die ganze Verwaltung unmittelbar an sich ziehend, — sie auch blofs durch Agenten ihrer Wahl (Regierungsbeamte) besorgen läfst, so dafs, der That nach, im Staate keine Staatsbeamten im staatsrechtlichen Sinne mehr vorkommen, sondern blofs solche Beamte, die, zwar dem Rechte nach, als Staatsbeamte nach dem hier aufgestellten Begriff, — der That nach aber, nur als Regierungsbeamte anzusehen sind.

Zwischen den Regierungsbeamten und der Staatsgewalt haben wir aber einen Vertrag, als Grundlage ihres gegenseitigen Verhältnisses, angenommen, und eben die Nothwendigkeit dieser Annahme ist es, welche die Anhänger des Dienstvertrags verleitet hat, einen solchen als einzige Grundlage des Verhältnisses, zwischen allen Beamten im Allgemeinen und der Staatsgewalt, anzunehmen; weil sie einerseits nicht das staatsrechtliche Verhältnifs von dem historischen unterschieden, andererseits in dem Wesen der Beamten überhaupt keinen Unterschied sahen, sondern unter dem Namen von Staatsbeamten alle von uns oben gesonderten Beamtencategorien verstanden. — Die Frage des Dienstvertrags führte zu desto gröfseren Gegensätzen unter den Schriftstellern, die sich mit unserem Gegenstande beschäftigt haben, — weil ein Theil derselben, dem Fürsten das unbedingte Dispositionsrecht über die Staatsbeamten zusprechend, eine solche Ansicht durchaus nicht mit einem Vertrage in Einklang bringen konnte, — während ein anderer Theil die nothwendige Beschränkung der Regierung, in

Hinsicht auf das Dispositionsrecht über die Staatsbeamten, nicht anders, als durch einen Dienstvertrag, zu begründen wufste.

Welches aber auch die Ansicht der einzelnen Schriftsteller sei, so gehen sie dennoch alle, bei der Betrachtung des Verhältnisses der Staatsbeamten, von Principien aus, die so durchaus abweichend von den hier aufgestellten sind, dafs es zu nichts führen könnte, hier auf eine weitere Controverse über den Dienstvertrag einzugehen, — da man, von so verschiedenen Prämissen ausgehend, unmöglich sich über das Resultat verständigen kann [43]). —

---

43) Es genüge hier eine kurze Angabe der Meinungen der neueren Schriftsteller, in Hinsicht auf den Dienstvertrag, auf den, fast ohne Ausnahme, Alle ihre Ansichten über die Verhältnisse der Staatsbeamten stützen.

Nach Rotteck (Lehrbuch der allgemeinen Staatslehre. Stuttgardt, 1830. §. 117.) besteht die charakteristische Eigenschaft des Staatsdienstes in einer Mischung von privatrechtlichem Dienstcontracte und öffentlich-rechtlicher Gewalt oder Stellung. — Weil Jordan (Versuch über allgemeines Staatsrecht, mit Bezugnahme auf Politik. Marburg, 1828. pag. 378.) in dem, durch den Staatsvertrag begründeten Unterthansverbande keine Verpflichtung zu besonderen, auf die Ausübung der Staatsgewalt bezüglichen, Dienstleistungen sieht, so glaubt er, dafs die Uebernahme einer solchen Verpflichtung auch nur durch einen Vertrag geschehen könne. Lehrbuch des allgemeinen und deutschen Staatsrechts. Erste Abtheilung. Cassel, 1831. pag. 94. — Pölitz. Die Staatswissenschaften im Lichte unserer Zeit. Leipzig, 1827. I. p. 239. Die Uebertragung des Amts von Seiten des Regenten oder in dessen Namen, und die Uebernahme desselben von Seiten des Angestellten vermittelst des Diensteides, bildet den Dienstvertrag, weil für sittliche Wesen eine fortdauernde Berechtigung und Verpflichtung nur auf Vertrag beruhen kann. Staatswissenschaftliche Vorlesungen, III. p. 306. — Krug. Dikäo-Politik. Leipzig, 1824. p. 228. Dem Amtsverhältnifs liegt allerdings ein stillschweigender Vertrag zu Grunde, aber von anderer, höherer Art, als der dienstherrliche. — Bischoff. p. 190. 191. Jeder Bürger ist verpflichtet, zur Erreichung des Staatszwecks mit-

§. 54.

Der That nach, sind also alle Verwaltungsbeamte blofse Regierungsbeamte, und jedes staatsrechtliche Moment in ihrem Verhältnisse ist untergegangen; jedoch nicht so dem Rechte nach. Die staatsrechtliche Grundlage aller Verhältnisse im Staatsorganismus kann bei der bestehenden Gestaltung des Staats verwischt, unkenntlich gemacht, — aber niemals vernichtet werden. — Wie das Recht ewig ist, so sind es auch die Principien des Staatsrechts, — und können sie auch in der Wirklichkeit nicht ins Leben geführt werden, so bilden sie doch immer die Grundzüge für das Ideal des Staatslebens, und die Politik mufs, — so weit es zeitgemäfs ist, — ihnen das historisch Bestehende anzupassen suchen.

In dem hier vorliegenden Falle mufs daher die Po-

---

zuwirken, und die oberste Gewalt hat das Recht, die dazu nöthigen körperlichen und geistigen Kräfte der Bürger aufzubieten; dagegen ist der Staat schuldig, den Beamten für die über die Leistung der übrigen Bürger gehenden Dienste zu entschädigen, und ihm die zur gehörigen Geschäftsführung nöthigen Rechte und äufseren Mittel zu ertheilen. Diese Rechte und Pflichten werden durch den Anstellungsvertrag bestimmt. — Für den Dienstvertrag sind auch noch: Klüber, §. 406. p. 773. (Scheffner) Gedanken und Meinungen über Manches im Dienste und über andere Gegenstände. 1802. Anmerk. v. C. p. 127. — Gegen den Dienstvertrag: Zachariä. Vierzig Bücher vom Staate. IV. 2. Abthl. p. 337. — Heffter (Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrechte. Erste Lieferung. Berlin, 1829. 2. Abhandlung, p. 128. ff.) erklärt sich nicht durchaus gegen einen Dienstvertrag, sondern eigentlich mehr nur gegen einen ausdrücklichen, und nennt das Verhältnifs zwischen Staat und Diener, ein Verhältnifs auf Treue und Glauben. Wo das Gesetz in Bestimmung dieses Verhältnisses schweigt, soll, nach ihm, die Staatsobservanz, die Rechtsanalogie, die Natur der Sache entscheiden. Das Staatsrecht läfst er dabei aufser Acht, obwohl er sich gegen das irrige Streben der älteren Juristen erklärt, das Verhältnifs des Staatsdieners zum Staate durchaus unter ein privatrechtliches Verhältnifs zu bringen.

litik, nachdem sie im Verwaltungsorganismus, dem Rechte nach, die Grenze zwischen Regierungs- und zwischen Staatsbeamten aufgestellt, sich bemühen die staatsrechtliche Grundlage des Verhältnisses, zwischen den Letztern und der Staatsgewalt, in sofern wenigstens aufzufrischen, als das historisch bestehende Verhältnifs dadurch Modificationen erhalten kann, die es, in seinen Folgen für das Staatsleben, dem staatsrechtlichen so ähnlich machen, als es bei der gegenwärtigen Staatsorganisation möglich ist. Natürlich mufs hier von der Rückkehr zum Princip des Gemeindewesens abstrahirt werden, die das kräftigste Mittel zur Erreichung jenes Zwecks sein würde, — da hier nur eine Verwaltung unmittelbar durch die Staatsgewalt oder Regierung in Betracht kommt.

§. 55.

Den historisch bestehenden Verhältnissen gemäfs, mufs also die Staatsgewalt als factisch im Besitze des Rechts angesehen werden, in der Wahl der Staatsbeamten für jedes Amt die Gesammtheit der Staatsbürger zu vertreten, so dafs sie hier nicht blofs als das staatsrechtliche Organ des Volks, sondern als der alleinige Ausdruck seines Willens erscheint. Wenn aber demnach das active Wahlrecht zu den Staatsämtern, in subjectiver Hinsicht, auf die Regierung übergegangen ist, so kann doch ein solcher Uebergang, in objectiver Hinsicht, nicht auf gleich unbedingte Weise angenommen werden. Das heifst, man kann nicht annehmen, dafs die Staatsgewalt als eben so unbeschränkt in der Wahl, in Bezug auf die zu wählenden Subjecte, anzusehen sei, als es die Volksgesammtheit ursprünglich, den staatsrechtlichen Begriffen nach, sein mufste, indem eigentlich nur das Staatsbürgerrecht als beschränkende Bedingung, in Bezug auf den zu Wählenden, gelten konnte. Hier müssen vielmehr bedeutende Modificationen eintreten, veranlafst

sowohl durch die Veränderung im Subjecte des activen Wahlrechts, als durch die Natur der Veränderungen im Staatsorganismus überhaupt; und zwar zum Vortheile der Staatsgewalt, wie zum Wohle der Staatsbürger, das um desto sicherer begründet wird, je mehr dessen wirkliche Gestaltung sich der staatsrechtlichen, — wenn auch nicht der Form, doch dem Geiste nach, — nähert.

Diese Modificationen, deren Gründe erst später angegeben werden können, betreffen also insbesondere die Grenzen, innerhalb welcher die Staatsgewalt unbeschränkt die Staatsbeamten, zu den einzelnen Staatsämtern, wählen kann. Aufser der schon im Staatsrecht begründeten Bedingung der Wählbarkeit, dem Staatsbürgerrechte [44]), kommt nun noch eine neue Beschränkung des Wahlrechts der Staatsgewalt hinzu, durch eine, allein die Wählbarkeit möglich machende, Prüfung der Fähigkeit zum Staatsdienste. Durch diese, im Willen jedes Einzelnen liegende, Befähigung wird aus der Volksgesammtheit gewissermafsen ein Theil der Staatsbürger ausgeschieden, auf welche das allgemeine Recht und die allgemeine Pflicht aller Staatsgenossen, zur Mitwirkung bei der Verwaltung (durch Wählbarkeit zu den einzel-

---

44) Sollte diese Bedingung nicht dahin verändert werden können, dafs, wenigstens vorzugsweise, zur Wählbarkeit für ein bestimmtes Amt, nicht blofs das allgemeine Staatsbürgerrecht verlangt wird, sondern auch Ansässigkeit in dem Landestheile, zu dessen Verwaltungsorganismus das bezügliche Amt gehört? — Die Einwendung hiergegen wird die Furcht vor einem unter den Staatsbeamten entstehenden Provinzialgeiste sein, der den gesammten Staatsverband lockern könnte. In England aber besteht eine solche Beschränkung des königlichen Rechts, die Beamten in den Grafschaften zu ernennen, indem die Lordlieutenants, Sheriffs und Friedensrichter Eingesessene der Grafschaft sein müssen, in welcher sie ihr Amt erhalten (Vincke. Darstellung der innern Verwaltung Grofsbritanniens. Berlin, 1815. p. 9—18.); und doch wird nicht über einseitigen Provinzialgeist dieser Beamten geklagt. —

nen Aemtern) gleichsam ausschliefslich übertragen erscheint. Der Eintritt in diese Categorie, den Staatsdienerstand, so wie der Austritt aus derselben, ist natürlich, wegen des Rechts der freien Selbstbestimmung, im Allgemeinen nicht von der Staatsgewalt erzwingbar.

§. 56.

Das allen Staatsbürgern, dem Rechte nach, zustehende active Wahlrecht zu den einzelnen Staatsämtern, erscheint also, der That nach, als auf die Staatsgewalt übergegangen, während das, eben so dem Rechte nach, allgemeine passive Wahlrecht sich in einen, aus der Gesammtheit heraustretenden, Theil der Staatsbürger concentrirt. Durch Erfüllung aber der vom Staate für die Befähigung zum Staatsdienste aufgestellten, von der Gesammtheit also gewollten, Bedingungen von Seiten eines Staatsbürgers, — kann man diesen füglich als, blofs durch eine Wahl dieser Gesammtheit, zur Bekleidung von Staatsämtern berechtigt ansehen. Mithin ist eigentlich die Gesammtheit der Staatsbürger, — da (wie gesagt) jene Befähigung, also auch die Wählbarkeit, vom Willen jedes einzelnen Staatsbürgers abhängt, — nur, in Hinsicht auf die wirkliche Besetzung der einzelnen Staatsämter, in ihrem activen und passiven Wahlrechte, vermöge der veränderten Gestaltung der Staatsverhältnisse, durch die Staatsgewalt beschränkt; während sie, in Hinsicht auf die Möglichkeit überhaupt Staatsbeamte zu werden, ganz im Besitze ihrer ursprünglichen Rechte bleibt, also auch der staatsrechtlichen Berechtigung, an der Verwaltung Theil zu nehmen. — Die Verpflichtung aller Staatsbürger zu dieser Theilnahme ist auch eigentlich, durch die Umgestaltung des Verwaltungsorganismus, dem Rechte nach nicht aufgehoben, wohl aber der That nach suspendirt, in sofern jene oben erwähnte Categorie von Bürgern sie in sich concentrirt,

welche gleichsam die, in einer bestimmten Zeitperiode vom Vertrauen der Volksgesammtheit bezeichneten, Candidaten für die Aemter in sich fafst.

Um das Verhältnifs zwischen den Staatsbürgern, welche in diese Categorie treten, und zwischen der Masse der Staatsgenossen zu bestimmen, kann man nun aber nicht mit Fug einen Vertrag als Grundlage desselben annehmen. Denn eigentlich bleibt, wie wir gesehen haben, das frühere ideell staatsrechtliche Verhältnifs zwischen ihnen dasselbe, nur mit Modificationen, die durch die veränderte Stellung der Staatsgewalt hervorgerufen werden.

Aus demselben Grunde treten nun auch fernere Modificationen in den meisten Verhältnissen der Staatsbeamten ein, welche, so wie auch alle sonstigen Bestimmungen in Bezug auf die Stellung der Staatsbeamten, durch die Staatsgesetze festgestellt werden müssen, gleichwie sie aus dem Wesen des Staats überhaupt, und aus der Natur seiner historisch bestehenden Gestaltung hervorgehen. Dieselben gehören daher zweifelsohne ins positive Staatsrecht jedes besonderen Staats, so wie im Allgemeinen in die Verwaltungspolitik, welche das historisch Bestehende mit dem allgemein Staatsrechtlichen auszugleichen trachten mufs, — und es findet daher in ihnen durchaus keine privatrechtliche Beziehung Statt. Denn, dafs sie auf die Verhältnisse der einzelnen, in die erwähnte Dienstcategorie eintretenden, Staatsbürger Bezug haben, kann hier nichts zur Sache machen, da von diesen als Individuen völlig abstrahirt werden mufs, indem nicht die Person derselben, sondern ihre eventuelle Stellung im Staatsorganismus zu berücksichtigen ist.

Es mufs daher noch einmal wiederholt werden, dafs die Verhältnisse der Staatsbeamten im Staate niemals einen Vertrag zur Grundlage haben können, sondern

dafs diese Grundlage durchaus blofs staatsrechtlich-politischer Natur ist. Nur in sofern könnte, in Bezug auf diese Verhältnisse, von einem Vertrage die Rede sein, als man annehmen wollte, dafs ein solcher zwischen der Staatsgesammtheit und der Staatsgewalt geschlossen werde, zur gesetzlichen Feststellung derselben.

§. 57.

Zur Vergleichung mit dem bisher über die Grundlage des Verhältnisses der Staatsbeamten und über den Charakter ihrer Stellung im Staate Gesagten, folge hier ein kurzer Auszug der Hauptsätze, auf welche die drei Hauptschriftsteller über den Gegenstand dieser Abhandlung ihre Ansichten gestützt haben. Hierdurch erhalten zugleich auch ihre später im Einzelnen angeführten Meinungen die nothwendige Begründung, ohne welche dieselben vielleicht des vollkommenen Verständnisses ermangeln würden. — Wegen der durchaus verschiedenen Gesichtspuncte, aus welchen jene Schriftsteller und der Verfasser den Gegenstand aufgefafst haben, würde eine Kritik dieser einzelnen Hauptsätze hier zu weit führen, und möchte auch in sofern überflüssig erscheinen, als sie ja eigentlich schon in den im Vorhergehenden aufgestellten Ansichten enthalten ist, und demnach nur in einer Wiederholung derselben bestehen würde. — Dafs aber Seuffert, von der Becke und Gönner als die Hauptschriftsteller über die Verhältnisse der Staatsbeamten bezeichnet werden, erhält dadurch seine Rechtfertigung, dafs sie die Einzigen (wenigstens zur Kenntnifs des Verfassers Gekommenen) sind, welche in neuerer Zeit in besonderen Werken, mehr oder weniger, aber doch immer eine Gesammtübersicht aller Verhältnisse der Staatsbeamten geliefert haben, oder doch zu liefern gedachten; während die übrigen neueren, oder eigentlich neuesten, Schriftsteller, die sich mit diesem

Gegenstande beschäftigt haben, ihre Ansichten über denselben, entweder nur beiläufig und ganz im Allgemeinen in gröfseren staatsrechtlichen und politischen Werken aufstellen, oder auch nur ganz allgemeine Behauptungen oder Meinungen, über besondere Seiten jenes Verhältnisses der Staatsbeamten, in Aufsätze niedergelegt haben, die in Zeitschriften zerstreut sind, — oder, obgleich in Specialschriften, doch nur wieder solche besondere Seiten ausschliefslich behandelt haben.

§. 58.

Seuffert. Von dem Verhältnisse des Staats und der Diener des Staats gegen einander. Würzburg, 1793[45]).

Ein jedes Mitglied des Staats ist dem Staate zu besonderen Diensten vollkommen verbunden, weil durch den Staatsvertrag jeder zur Leistung aller ordentlichen und aufserordentlichen Dienste des Staats verpflichtet ist, und zwar — wo dieselben nur durch das Wirken von einer oder von einigen Kräften befriedigt werden können — derjenige, welcher die Kräfte dazu besitzt, und von mehreren Fähigen derjenige, welcher vom Staate dazu berufen wird. (§. 2 — 7.) — Nur gemeinschädlicher Egoismus könnte erwiedern, dafs es noch andere Fähige giebt, also keine Nothwendigkeit sei, dafs gerade er zum Opfer würde, — der Staat nicht berechtigt sei, von ihm allein Dienste zu fordern. Allein Einer von den Fähigen mufs dem Bedürfnisse des Staats genügen, und die Auswahl mufs dem Staate selbst, — d. h. der Regierung, welche den allgemeinen Willen, das öffent-

45) Da dem Verfasser die Schrift von Seuffert (so wie leider noch manches andere Wichtige) nicht zugänglich gewesen, so hat er die Theorie desselben aus der Einleitung bei von der Becke entnehmen müssen, so wie er die späteren Anführungen aus Seuffert dem Werke Gönner's entnommen hat.

liche Vertrauen ausdrückt, — überlassen werden. Ohne diese Verbindlichkeit könnte der Staat nicht bestehen, sonst müfste er, wo seine Bedürfnisse schleunige Befriedigung erheischen, erst mit jedem Einzelnen einen Procefs über den Collisionsfall seines und des allgemeinen Wohls führen. (§. 6.) — Der Staat aber mufs den Dienenden für den Schaden, welchen er durch seine Dienstleistung an seinem besonderen Wohle erleidet, entschädigen. (§. 3.) — Jeder hat ein Recht zur Erfüllung gemeinsamer Verbindlichkeiten, z. B. Steuern zu zahlen. Zur Erfüllung besonderer Verbindlichkeiten ist aber das Recht nur bedingt, und wird erst durch den Ruf des Staats purificirt. Wer also zu einem solchen Dienste berufen wird, erhält die Befugnifs, ein Recht des Staats auszuüben; auf ein solches Recht hat aber nur derjenige Anspruch, dem es übertragen wird. (§. 11.) — Ein öffentliches Amt, eine Art der besonderen Dienste, ist ein Recht, vermöge dessen ein einzelnes Staatsmitglied seine Pflicht dem Staate zu dienen, durch besondere, mehrere Handlungen einer und derselben Art in sich begreifende Dienste, nach vorhergegangener Einwilligung des Staats, zur Erreichung eines besonderen Staatszwecks erfüllt. (§. 12.) — Der Staat verlangt nun von einem Staatsmitgliede besondere Dienste, und giebt ihm das Recht dieselben zu leisten; das Staatsmitglied aber erkennt oder erklärt seine Verbindlichkeit zu diesen besonderen Diensten, und verspricht zur Erfüllung dieser Verpflichtung die ihm eigenen Kräfte wirken zu lassen. Dies Geschäft ist ein Vertrag. (§. §. 14. 15.) — Der Anstellungsvertrag ist daher ein Vertrag, vermöge dessen die Verbindlichkeit eines einzelnen Staatsmitgliedes, dem Staate zu dienen, durch Uebertragung eines Staatsamtes vom Staate bestätigt und ihm ein Recht zu diesem Amte eingeräumt, dagegen aber von dem einzelnen Staatsmitgliede

diese bestimmte Verbindlichkeit anerkannt, und das Recht zu dem Amte angenommen wird. (§. 16.)

§. 59.

Von der Becke. Von Staatsämtern und Staatsdienern. Heilbronn, 1797.

Da der Staat aus Menschen besteht, die sich zu einem Zwecke verbunden haben, so gehört auch ihnen die Wahl, die Anordnung und der Gebrauch der Mittel, welche zur Erreichung jenes Zwecks erforderlich sind, oder ihnen erforderlich scheinen, — d. h. die Regierung. (§. 2.) — Sie üben nun dieses Recht selbst aus, oder übertragen es Anderen, zugleich mit der höchsten Gewalt, — d. h. dem Regenten. (§. 3.) — Die Pflicht desselben ist Beförderung des Staatszwecks; sein Recht — alle Handlungen und Verfügungen, ohne welche jener Zweck nicht erreicht werden kann. (§. 4.) — Bei steigender Cultur ist der Regent nicht immer im Stande, allein den weitläuftigen Umfang der unzählbaren Geschäfte zur Erreichung des Staatszwecks zu besorgen; er braucht dazu Gehülfen. Diese Gehülfen geben den ersten allgemeinen Begriff von Staatsdienern, der also von dem eines Staatsbürgers ganz unabhängig, wenigstens demselben nicht untergeordnet, ist, — und die ihnen aufzutragenden Geschäfte jenen eines Staatsamts. (§. 5.) — Nach den verschiedenen besonderen Zwecken, in welche der Staatszweck zerfällt, sondert und ordnet der Regent die seinen Gehülfen zu übertragenden Theile der Regierung, — und macht dadurch Staatsämter. (§. 9.) — „Niemand hat ein Amt, welchem keines vom Regenten übertragen ist, und der Regent kann Niemandem eines wider seinen Willen aufbürden.“ — „Entweder trägt daher der Regent das Amt Jemandem an, und dieser übernimmt es, — oder es sucht Jemand bei dem Regenten ein Amt, und dieser gewährt es ihm. Dieses

Antragen und Uebernehmen — dieses Suchen und Gewähren deutet aber ganz natürlich auf eine wechselseitige Einwilligung zweier frei handelnder Subjecte, nämlich des Regenten und desjenigen, der ein Amt bekommt, oder: der Diener erhält sein Amt durch einen Vertrag, — den Dienstvertrag." — „Der Dienstvertrag ist die Uebereinkunft zwischen dem Regenten oder dem Staate und dem Staatsdiener, wodurch das Staatsamt diesem von jenem anvertraut, und von diesem dasselbe zu versehen versprochen wird." (§. 14.) — „Durch den Dienstvertrag entsteht zwischen dem Regenten und dem Staatsdiener ein neues Verhältnifs. Daraus entspringen also auch neue wechselseitige Rechte und Pflichten, welche vorhin nicht vorhanden waren und aus dem Dienstvertrage allein ihre Bestimmung erhalten." (§. 15.)

§. 60.

Gönner. Der Staatsdienst aus dem Gesichtspuncte des Rechts und der Nationalöconomie betrachtet. Landshut, 1808.

Unter den Staatsbedürfnissen nehmen in allen Zweigen der Staatsverwaltung Dienste den ersten Platz ein. Jede Arbeit für den Staat, welche der Unterthan leistet, ist Dienst. (§. 10.) — Die wichtigste Classe unter den Staatsdiensten machen die Staatsämter aus. Da der Regent nicht Alles selbst thun kann, ist es nothwendig: „dem ganzen Staate nach allen Zweigen der Staatsverwaltung einen Mechanismus zu geben, wodurch er (der Regent) vom Centralpuncte aus durch Anordnung verschiedener und vieler, genau in einander greifender Räder den Staat in allen Theilen und nach allen Branchen regieren kann." Dieser Mechanismus besteht in Anordnung verschiedener Behörden; diese Behörden bilden Staatsämter. (§. 11.) — Der Staatsdienst kann in zweifacher Beziehung gedacht werden: 1) auf den Regie-

rungsbedarf, als Recht der Staatsgewalt sich die Bedürfnisse der Regierung herbeizuschaffen; — 2) auf die Erwerbquelle, als Recht des Bürgers, von seinem Kunstcapital (der zum Staatsdienste erforderlichen Bildung) durch seinen Fleifs, so wie andere Bürger durch andere Arbeit, eine Rente zu ziehen. — Die erste Beziehung ist mit der Natur des Staats untrennbar verbunden, daher am Staatsdienste wesentlich, unveränderlich und allen Staaten gemein. Die zweite Beziehung ist minder wesentlich und abhängig von äufseren Einflüssen der Verfassung, der befolgten national-öconomischen Systeme etc. (§. 15.) — Bei Identität des Zwecks, bei Gleichheit des Bedürfnisses für alle Arten von Dienste, ob sie in natürlicher oder künstlicher, Gewerbs- oder Geistesarbeit bestehen, ob sie Civil- oder Militairämter, oder Hofdienste seien, — „mufs in Beziehung auf den Staatsbedarf ein und derselbe Grundsatz gelten, nämlich, dafs der Regent aus den vereinigten Staatskräften alle Staatsbedürfnisse zu befriedigen befugt ist, — dafs er die Leistung der nöthigen Dienste von den Unterthanen als Staatsverbindlichkeit fordert, ohne sich um ihre Einwilligung zu kümmern, und dafs der Staat bei Diensten gegen seine Unterthanen so wenig, als bei Entrichtung der Steuern, sich in einen Contrahenten verwandelt.“ — Hiernach stehen Staatsdienste unwiderlegbar unter den Gesetzen der Finanzwissenschaft, — besonders je allgemeiner der Satz anerkannt ist, dafs Steuern, als Geldabgabe, bei genauerer Beleuchtung nur als Surrogat der Arbeit und der Producte anzusehen sind, — folglich sich also das Gebiet der Finanzwissenschaft auf jenes erstreckt, was durch das Geld am Staatsbedarf repräsentirt wird. (§. 16.) — Alle Kräfte, wie sie in grofser Menge und Verschiedenheit organisch im Staate vereinigt sind, bilden Fonds zur Deckung der Staatsbedürfnisse, die auf die Allgemeinheit

der Kräfte radicirt sind. Die Befriedigung des Staatsbedürfnisses mufs vollkommen, so schnell als nöthig und mit Beobachtung der rechtlichen Gleichheit unter allen Staatsbürgern, erlangt werden. Die Auswahl der Mittel kommt blofs dem Regenten zu. Die rechtliche Gleichheit besteht nicht darin, dafs jeder Unterthan dasselbe leiste, was der andere leistet, sondern, dafs ein Jeder es nach dem Maafse seiner Kräfte thue. Wo weder Reihedienst, noch Loos, noch Compensation die rechtliche Gleichheit von selbst herstellt, da mufs derjenige Bürger, welcher nach der Natur des Staatsbedürfnisses mehr leistet, als ihm der rechtlichen Gleichheit nach obliegt, entschädigt werden. — „Ganz so wie im belebten Körper die Augen zum Sehen, die Ohren zum Hören, überhaupt jeder Theil mittelst seiner besonderen Function zur Erhaltung des Ganzen dient, so mufs auch der Regent, nach Verschiedenheit der Staatsbedürfnisse, allemal jenen Theil der besonderen Kräfte in Requisition setzen, welcher das besondere Bedürfnifs am schnellsten und vollkommensten decken kann. — Vom Landbauer fordert er Lebensmittel, vom Fabrikanten Tuch, vom Wechsler Geld, vom Ingenieur Militairpläne; den gewandten Weltmann braucht er zu diplomatischen Missionen, dem Juristen vertraut er die Entscheidung der Rechtshändel, — alles dieses der rechtlichen Gleichheit unbeschadet, und nach der Natur des Organismus nothwendig.“ — „Eben dieses gilt bei Diensten des Staats; bei gemeinen Diensten stellt der Reihedienst, eben weil jeder sie leisten kann, die rechtliche Gleichheit her, und es bedarf keiner Auswahl; aber bei den technischen besonderen Diensten bildet die Summe der zur Dienstleistung fähigen Unterthanen den Fonds zur Deckung dieses Bedürfnisses.“ — Auf welche Weise der Regent die nothwendigen technischen Dienste oder Geistesarbeiten zu er-

erhalten sucht, ob durch Kauf- oder Miethvertrag, oder als Staatsverbindlichkeit gegen Ersatz, ist blofs eine zufällige Forderungsart. „Wenn der Staat eine Armee ausrüstet, so mag er den Gewerbfleifs der Waffenschmiede, der Handwerker zur Bekleidung, als Käufer oder mittelst Zwangs gegen Ersatz an sich bringen.“ (§. 17.) — „Staatsdienste sind für alle Staaten, für alle Branchen der Staatsverwaltung ein unentbehrliches Bedürfnifs, folglich macht die Summe der im Staate concentrirten Kräfte den Fonds aus, woraus der Regent dieses Bedürfnifs zu bestreiten das Recht hat, ein Recht, welchem eine, aus dem Staatsvereine unmittelbar hervorgehende, Staatsverbindlichkeit der Unterthanen correspondirt. Bei gemeinen Diensten bilden die gemeinen Naturkräfte der Unterthanen diesen Fonds; bei besonderen Diensten ruht dieser Fonds in den hierzu vorhandenen besonderen Kräften der damit begabten Unterthanen, ohne dafs die Unterordnung der besonderen Fonds die Allgemeinheit der gesammten Naturalfonds aufheben, oder das Recht, aus welchem der Staat die besonderen Fonds zur Bestreitung seiner besonderen Bedürfnisse benutzt, abändern könnte.“ — „Nur erfordert die Erhaltung der rechtlichen Gleichheit, dafs jener Unterthan, dessen besondere Kräfte zur Ausfüllung des Staatsbedarfs beigezogen werden, aus dem allgemeinen Fonds für dasjenige, was er mehr als andere beiträgt, seine Entschädigung erhalte.“ (§. 18.) — „Staatsämter können als Staatsdienste im Princip und im Prädicate von dem Genus, dem sie angehören, nicht verschieden sein; auch sie müssen daher, nach ihrer wesentlichen Beziehung auf den Staatsbedarf und auf die diese Dienste fordernde Staatsgewalt, die nämliche Eigenschaft eines Rechts an sich tragen, dem eine Verbindlichkeit der Unterthanen correspondirt, welche ohne eines neuen

Consenses, ohne einer neuen und freien Willensbestimmung zu bedürfen, schon aus dem Begriffe und dem Wesen eines Staats hervorgeht. Dafs Staatsämter eine besondere Ausbildung am Dienstleistenden voraussetzen, dafs sie in künstlicher, Gewerbs- oder Geistesarbeit bestehen, ist blofs zufällig, sobald man die Dienstleistung auf das Recht des Staats, und auf die ihm correspondirende Verbindlichkeit der Unterthanen bezieht." (§. 19.) — „Staatsdienste sind demnach eine Staatslast, und ihr Grund geht mit rechtlicher Nothwendigkeit aus dem Wesen des Staats hervor, dafs auf sie eine Willkühr der Unterthanen keinen Einfluſs, und die Uebernahme eines Staatsamts keine andere Wirkung äufsern kann, als wir in der Anerkennung oder Erfüllung einer schon bestehenden Verbindlichkeit antreffen, oder, was eben so viel sagt: dafs der Regent mit jenem Unterthan, dem er ein Staatsamt überträgt, nicht in einem Contractverhältnisse stehe, und Staatsdienste auf einem Vertrage nicht ruhen." (§. 29.) —

Hiermit schliefsen wir die Erörterung der Grundlage des Verhältnisses der Staatsverwaltungsbeamten im Staate, und können endlich zu einer Darstellung desselben übergehen, da alle auf diesen Gegenstand bezüglichen, ihn begründenden Verhältnisse hoffentlich genugsam festgestellt sind, um darauf weiter bauen zu können.

ZWEITER THEIL.

Das Verhältnifs der Staatsbeamten im Staate.

ERSTER ABSCHNITT.

Das Verhältnifs der Staatsbeamten in Hinsicht auf den Staatsdienst im Allgemeinen.

I. Anstellung der Staatsbeamten[1]).

A. Recht der Ernennung.

§. 61.

Die Ernennung zu den Staatsämtern kann blofs von dem Regenten ausgehen, weil nur auf ihn allein das frühere active Wahlrecht der Volksgesammtheit, in dieser Hinsicht, übergegangen ist, und bildet, mit dem Recht Aemter zu organisiren, das demselben zustehende Aem-

1) Unter Staatsbeamten sollen hier immer nur diejenigen verstanden werden, denen im vorhergehenden Theile der Charakter solcher beigelegt worden, und insbesondere die in der Provinzialverwaltung angestellten. Unter Staatsdienst und Staatsdiener wird immer nur der Dienst der Staatsbeamten und diese selbst verstanden, so wie unter Beamten und Aemter auch immer Staatsbeamten und Staatsämter. —

terrecht. Sie geschieht daher, wenn auch nicht unmittelbar, doch nothwendig wenigstens mittelbar, durch den Fürsten; so dafs er zwar bestimmten Behörden den Vorschlag zur Besetzung von, zu ihrem Ressort gehörenden, Aemtern überlassen kann, aber in der endlichen Wahl nicht blofs an die Vorgeschlagenen gebunden ist, — immer aber von ihm die Bestätigung aller Staatsbeamten ausgehen mufs [2]). — Aber auch abgesehen davon, dafs den Fürsten, in Hinsicht auf Ernennung der Staatsbeamten, zum Vortheil irgend einer Collegialbehörde oder sonst Jemandes beschränken wollen, gegen das staatsrechtliche Princip des Aemterrechts verstofsen würde, wäre eine solche Beschränkung die Ursache einer unvermeidlichen Beamtenaristokratie. Denn jede dergleichen Behörde würde nur solche Candidaten zur bedingten Wahl unter diesen vorschlagen, oder unmittelbar nur solche neue Mitglieder in sich aufnehmen, welche mit ihr in Ansichten und Gesinnungsweise übereinstimmen. Dadurch aber würden, — auch wenn man den daraus entspringenden Nepotismus nicht berücksichtigen will, — jede Behörde, und im Allgemeinen alle Staatsbeamten, ein geschlossenes, unabhängiges Corps bilden, das durch seine Selbstständigkeit leicht zu einer Opposition gegen den Fürsten und das Volk verleitet werden könnte, und in welchem alle verjährten Ideen, aller alte Schlendrian sich unvertilgbar fortpflanzen würden, verbunden mit dem drückendsten Beamtenstolze [3]). — Ist aber der Fürst unbeschränkt in der Ernennung zu den Staatsämtern, in sofern dieselbe nur von ihm ausgehen kann, — so ist er dagegen in Bezug auf die Sub-

---

2) Jordan. Versuch über allgemeines Staatsrecht, mit Bezugnahme auf Politik. Marburg, 1828. p. 375.

3) Malchus. I. p. 49. Anmerk. I.

jecte, die er ernennt, beschränkt; nämlich durch die von den Gesetzen aufgestellten Bedingungen der Befähigung zum Staatsdienste im Allgemeinen, und dadurch wieder zu einem Amte insbesondere, — oder auch einer besonderen Befähigung hierzu [4]). Denn wir haben gesehen, dafs das active Wahlrecht zu den Staatsämtern, in dieser Beziehung, nur bedingt auf den Fürsten übergegangen ist, und so, dafs er die Staatsbeamten nur aus der Zahl der gesetzlich zur Bekleidung von Staatsämtern Befähigten ernennen kann.

§. 62.

Da aber dem Fürsten, wie gesagt, allein das Recht zu den Staatsämtern zu ernennen, also der Uebertragung derselben, zusteht, und er darin nur durch die, vom Gesetze ausgesprochene, Befähigung der Candidaten beschränkt werden kann, — so ist schon daher die Erblichkeit irgend eines Amts, oder aller Aemter im Einzelnen, widersinnig [5]); eben so aber auch die Erblichkeit aller Staatsämter im Ganzen, d. h. so, dafs nur eine bestimmte erbliche Caste zur Erlangung derselben für fähig erklärt würde [6]), — wenn nicht schon die Vernunft gegen die Erblichkeit eines Staatsamtes stritte.

Eben so wenig bedarf es besonderer Argumente gegen die Käuflichkeit der Staatsämter [7]), die in früheren Zeiten nichts Ungewöhnliches war, aber im 19ten Jahrhundert im Staatsleben nicht mehr vorkommt. Nicht als ob nicht auch jetzt noch manche Aemter verkauft werden mögen, — denn davon ist nicht die Rede, sondern von einem gesetzlich organisirten Aemterhandel, wie er

---

4) Rotteck. §. 118.
5) Krug. p. 243.
6) Bischoff. §. 94.
7) Bischoff. §. 94. — Krug. p. 245.

namentlich in Frankreich Statt hatte [8]). — Wenn Montesquieu (V. 19.) die Verkäuflichkeit der Staatsämter für die Monarchie nützlich und nothwendig hält, so mufs man wohl glauben, dafs es nur eine Satyre auf die Verhältnisse in seinem Vaterlande, und nicht seine aufrichtige Meinung ist, — wenn man nicht, mit seinem Commentator Destutt de Tracy, annehmen will, dafs in der Monarchie die Staatsämter durch Verkauf immer noch viel besser besetzt würden, als durch Wahl des Fürsten [9]).

B. Befähigung zum Staatsdienste, und demnach zu den Staatsämtern.

§. 63.

Die Bestimmungen, welche die Bedingungen der Fähigkeit in den Staatsdienst eines bestimmten Staates einzutreten enthalten, müssen durch Gesetze festgestellt sein. — Diese Gesetze bilden somit die einzige Beschränkung der Regierung in Ernennung der Staatsbeamten, und sind zugleich das einzige Ueberbleibsel des staatsrechtlich der Volksgesammtheit zustehenden activen Wahlrechts zu den Staatsämtern; Letzteres, in sofern man die Erfüllung jener Bedingungen als einen indirecten Ausspruch der Mitbürger für den betreffenden Staatsbürger ansehen kann. — Deshalb schon, und weil in diesen Gesetzen die erste Garantie für eine tüchtige Verwaltung, im Interesse der Regierung wie des Volks, enthal-

---

8) Von Franz I. eingeführt, war dieser Aemterhandel (insbesondere mit den Stellen in den Parlamenten) unter Heinrich IV. unter dem Namen Paulette bekannt, wo Verkäuflichkeit und Erblichkeit vereinigt waren, und dauerte mit einigen Modificationen bis zur Revolution. — Raumer. Historisches Taschenbuch. 1830. p. 20. —

9) *Destutt de Tracy. Commentaire sur l'esprit des lois.* Deutsch von Morstadt. Heidelberg, 1820. p. 88. u. folgende. —

ten ist, — müssen dieselben in ihren Hauptgrundsätzen integrirende Theile der Verfassung werden, wo geschriebene Verfassungsurkunden bestehen. Aber auch wo dies nicht der Fall ist, müssen sie bestimmt ausgesprochen werden, in alle Einzelheiten der Sache soweit als nöthig eingehen, und ohne irgend welche Rücksicht, immer und unumgänglich, in Ausübung kommen. Denn geschieht das nicht, so treibt man ein verderbliches Spiel mit etwas Heiligem, — mit dem Vertrauen des Volkes zur Verwaltung, und kränkt zugleich dessen Rechte.

Diese Gesetze müssen demnach bestimmen, einmal: wer überhaupt sich zum Staatsdienste befähigen kann, — und dann: wodurch ein dazu Berechtigter die Erfüllung der weiteren Bedingungen der Fähigkeit erweisen mufs. — Ob bei dem letzteren Puncte nur die Fähigkeit für den Staatsdienst überhaupt in Betracht kommen soll, oder ob aufserdem noch besondere Festsetzungen Statt haben, über die Befähigung zu bestimmten Aemtern, oder doch zu Aemtern bestimmter Verwaltungszweige, — das hängt von den Culturverhältnissen des bezüglichen Staates ab. Je weiter derselbe in dieser Hinsicht vorgeschritten ist, desto gröfser, und desto specialisirter werden seine Forderungen an die Staatsbeamten sein.

a) Alleinige Berechtigung der Staatsbürger zum Staatsdienste.

§. 64.

Wenn auch die Ernennung zu den Staatsämtern in die Gewalt des Fürsten übergegangen ist, so verliert deshalb doch nie das Volk sein ewiges, unveräufserliches Recht, dafs nur aus seiner Mitte die Staatsbeamten gewählt werden können. Denn sein passives Wahlrecht zu den Staatsämtern, hervorgehend aus dem Wesen selbst des Staats, ist durch die eingetretenen Veränderungen

in der Gestaltung der Staatsverhältnisse, — wie oben gezeigt worden, — keinesweges beschränkt, sondern hat nur in sofern eine Modification erhalten, als die wirkliche Ausübung desselben, durch eine vorausgehende, in der Willkühr eines jeden Staatsbürgers liegende, Erfüllung gewisser gesetzlichen Bedingungen, bedingt ist. — Daher mufs als unumstöfsliche Regel gelten, dafs nur Staatsbürger zum Eintritt in den Staatsdienst befugt sind, und sonach ein Nichtstaatsbürger nur dann, wenn er vorher das Bürgerrecht erlangt hat, und damit aller dazu gehörenden Rechte und Pflichten theilhaftig geworden ist [10]). — Denn sonst würde ein Solcher in dem ihm fremden Staate, an welchen ihn kein, aus gegenseitigen Rechten und Pflichten geknüpftes, Band bindet, in jedem Amte immer nur eine, mehr oder weniger, einträgliche Pfründe sehen, — und danach wäre sein Diensteifer abzumessen. Ihn wird nicht das Interesse des Volks kümmern, so wenig als er dessen Vertrauen gewinnen wird. Er wird sich nie als der Staatsgesammtheit, sondern immer nur als der Regierung verpflichtet halten, die ihn angestellt hat, und wird daher überall ein von dem des Volks verschiedenes Interesse derselben aufzufinden, ja — da beides in jedem wohl geordneten Staate verschmolzen ist, — wohl auch oft zu erfinden streben, um es vorzüglich zu wahren; wovon feile Gesinnung die natürliche Folge sein mufs. — Trotz dem, oder vielmehr gerade deshalb, darf ihm aber auch der Fürst nicht vertrauen, — denn nur der Sold knüpft ihn an ihn, und einem Solchen wird immer der eigene Vortheil wichtiger erscheinen, als der des ihm doch eigentlich fremden Staats [11]).

---

10) Bischoff. p. 192.

11) von der Becke. §. 29. — C. F. von Moser (Der Herr und der Diener, geschildert mit patriotischer Freiheit. Frank-

b) Gleiche Berechtigung aller Staatsbürger zum Staatsdienste.

§. 65.

Ist aber einmal festgestellt, dafs nur Staatsbürger in den Dienst des Staats treten können, um Staatsämter zu erlangen, — so gilt als zweiter, auf gleiche Weise unbedingter Grundsatz, dafs kein Staatsbürger, der die vom Gesetze aufgestellten Bedingungen erfüllt, vom Eintritt in den Staatsdienst, und von der darauf folgenden Erlangung eines Staatsamts, ausgeschlossen werden kann [12]). — Denn alle Staatsbürger haben ein gleiches, unveräufserliches Recht, an der Verwaltung des Staats Theil zu nehmen, wenn sie dazu durch das Vertrauen ihrer Mitbürger berufen werden; d. h. also, nach den bestehenden Verhältnissen, — wenn sie die zum Staatsdienste

---

furt, 1756. pag. 222.) giebt zwar bei Anstellungen den Inländern den Vorzug, jedoch nur, wenn nicht etwa bessere Ausländer sich dazu finden, die zugleich mehr an der Person des Herrn hängen würden; — eine Ansicht, die bei aller Freisinnigkeit Moser's das Gepräge der zu seiner Zeit gangbaren staatsrechtlichen und administrativen Ideen trägt, und noch besonders durch die Verhältnisse der Staaten des deutschen Reichskörpers veranlafst sein mag. — Gönner. §. 61. Der Regent ist befugt, nicht blofs zu Staatsdiensten, welche hervorstechende Talente, einen eigenthümlichen Vorrath von Kenntnissen, oder eine schon begründete Celebrität erfordern, Ausländer nach eben den Rücksichten zu rufen, wie er auswärtige Fabrikanten oder Künstler seinem Staate zu gewinnen sucht, — sondern auch bei mehr mechanischen Diensten Auswärtige vorzuziehen, wenn er bei den Inländern entweder keine tauglichen Subjecte findet, oder fürchten mufs, dafs ihre Anhänglichkeit an veraltete Mifsbräuche und Vorurtheile, ihre Familienverbindungen, oder ähnliche Umstände, auf sie einen schädlichen Einflufs haben könnten.

12) Weber. Ueber den Staatsdienst in rechtlicher und politischer Hinsicht; — in Pölitz Jahrbüchern der Geschichte und Staatskunst, 1829. II. p. 113. — Es versteht sich von selbst, dafs hier nicht von einer Ausschliefsung, wegen erwiesener Verbrechen und wegen infamirender Strafen oder Untersuchung, die Rede ist.

erforderlichen Fähigkeiten erweisen können, und die Regierung ihnen ein Amt überträgt. — Die Staatsverwaltung kann daher nie Besitz einer Caste sein, sondern es mufs die allgemeine Berechtigung aller Staatsbürger, zum Eintritt in den Staatsdienst, nach Erfüllung der vom Gesetze vorgeschriebenen Bedingungen, gesetzlich ausgesprochen werden, — ohne dafs irgend welche besondere Rechte, in dieser Beziehung, an einen besonderen Stand geknüpft werden dürften. — Es ist dies nicht blofs ein auf die Grundsätze des Staatsrechts basirtes Postulat, sondern zugleich eine Forderung der Verwaltungspolitik, weil es nur dadurch möglich wird, die besten Köpfe für den Staatsdienst zu gewinnen, — die Concurrenz zum Eintritt in diesen, und dadurch auch die Auswahl der Regierung, in Hinsicht auf die Candidaten für die einzelnen Aemter, zu vermehren, und zugleich einen edlen Wetteifer unter allen Staatsbürgern zu befördern, nach Erlangung der Ausübung ihres angeborenen Rechts, durch Theilnahme an der Verwaltung, ihrem Vaterlande nützlich zu werden[13]). —

---

13) Jordan. p. 464. »Die Fähigkeit zu Staatsämtern mufs nicht blofs darum allgemein ausgesprochen werden, weil es Forderung des Rechts ist, in staatsrechtlichen Verhältnissen alle Bürger auch hinsichtlich der Rechte, wie hinsichtlich der Pflichten und Lasten, einander möglichst gleich zu stellen, sobald sich eine Gleichstellung, wie hier, mit dem Staatszweck verträgt, und weil es billig ist, dafs der Weg zu Aemtern, die zum Nutzen und auf Kosten Aller im Staate bestehen müssen, auch Allen offen stehen; — sondern auch darum, weil es nur dadurch möglich wird, die besten Köpfe für den Staatsdienst zu gewinnen, die Concurrenz zu diesem zu vermehren, und auf diese Weise einen edlen Wetteifer unter den Concurrenten sich geistig an Würdigkeit zu übertreffen, herbeizuführen.« — p. 465. »Das Interesse des Staates selbst erheischt es daher, dafs es jedem Bürgerssohne, ohne Rücksicht auf den Stand seines Vaters, freigestellt werde, sich zum Staatsdienst durch Benutzung der hauptsächlich hierzu vorhandenen Lehranstalten vorzubereiten und sich um einen solchen zu bewerben.«

c) Prüfung jedes in den Staatsdienst Tretenden.

§. 66.

Die mehrfach erwähnten Bedingungen, welche ein Staatsbürger erfüllen mufs, wenn er, nach den bestehenden Verhältnissen, zum passiven Wahlrechte zu den Staatsämtern gelangen, also in den Staatsdienst treten will, — betreffen den Erweis seiner Tüchtigkeit im Allgemeinen zur Bekleidung von Staatsämtern; welcher Erweis zugleich, wie wir gesehen haben, als ein Zeugnifs für denselben betrachtet werden mag, dafs, bei Fortbestehen des ursprünglichen Verhältnisses, die Wahl seiner Mitbürger auf ihn gefallen wäre, oder er wenigstens zu denen gehört hätte, welchen sie vorzugsweise ihr Vertrauen geschenkt haben würden. Da nun, abgesehen von der Verschiedenheit der natürlichen Fähigkeiten, jeder Staatsbürger im Stande ist, sich die vom Gesetze als Bedingung für den Eintritt in den Staatsdienst gestellten Erfordernisse anzueignen, und auch durch freie Benutzung der zu diesem Zwecke vorhandenen Staatsanstalten dazu berechtigt ist, — so liegt, wie ebenfalls schon angedeutet worden, in den gesetzlichen Anordnungen über diesen Erweis der Tüchtigkeit zum Staatsdienste, insbesondere was noch, nach Umgestaltung der Staatsverhältnisse, vom activen und passiven Wahlrechte dem Volke geblieben ist, und auch, ohne Beeinträchtigung der bestehenden Stellung der Staatsgewalt, ihm bleiben kann. — Deshalb mufs denn auch das, bis jetzt nur durch die Bedingung des Bürgerrechts der Anzustellenden begrenzte, Ernennungsrecht der Staatsgewalt noch weiter dadurch beschränkt werden, dafs die Regierung Niemand in den Staatsdienst aufnehmen, Niemandem ein Amt übertragen kann, der nicht vorher, durch eine strenge Prüfung seiner Tüchtigkeit und Würdigkeit, sich dazu befähigt hat. Das Gesetz mufs daher aussprechen, dafs

kein Staatsbürger, der in den Staatsdienst zu treten wünscht, von einer vorhergehenden Prüfung dispensirt werden kann, — und in welcher Art, und worüber dieselbe vorgenommen wird[14]).

Besteht nun, zum Besten des Volks, eine der sichersten Bürgschaften einer guten Verwaltung in der Gesetzgebung über diesen Gegenstand, so ist dieselbe aber auch andererseits, auch abgesehen von jener Beziehung, ein im Interesse der Regierung begründetes Erfordernifs. Denn wenn man annehmen kann, dafs, — so lange die Beamten von denen gewählt werden, deren Angelegenheiten sie verwalten sollen, — durch Wahl des Volks, mit wenigen Ausnahmen, immer die Tüchtigsten unter den Staatsbürgern in die Verwaltung kommen werden; vorausgesetzt, dafs die Selbstverwaltung nicht ein blofses Recht ist, sondern die dazu Berechtigten auch in Wahrheit von einem edlen patriotischen Geiste beseelt sind; — so ist es ganz anders, wenn die Ernennung aller Staatsbeamten von der Staatsgewalt ausgeht. Diese kann unmöglich alle die Staatsbürger kennen, denen sie die in der Verwaltung vorkommenden zahllosen Staatsämter übertragen soll, und mufs daher auf Mittel bedacht sein, durch welche sie eine solche mifsliche Unkenntnifs über Diejenigen, welchen sie ihr Vertrauen schenkt, vermeiden und sich, so selten als möglich, der Gefahr eines Irrthums bei ihrer Wahl aussetzen mag. Dieser Zweck kann aber wieder nur durch eine, jeder Amtsübertragung vorhergehende, Prüfung des Anzustellenden erreicht werden, so dafs die Staatsgewalt die strenge Beobachtung der erwähnten gesetzlichen Bestimmungen als ihr Recht ansprechen müfste, wenn dieselbe nicht schon als ihre Pflicht anzusehen wäre.

---

14) Jordan. p. 465. — von der Becke. §. 28. — Bischoff. §. 90.

§. 67.

Was nun diese Pflicht der Regierung anbetrifft, so kann man unmöglich von ihr verlangen, dafs sie jedes Staatsamt nur immer dem desselben Würdigsten und dafür Tüchtigsten, unter allen denen, die in den Staatsdienst treten, übertragen soll; sondern nur, dafs der Angestellte überhaupt in dieser Beziehung würdig und tüchtig sei [15]), da die nothwendigen Erfordernisse zu der, den wahrhaften Zwecken der Staatsverwaltung entsprechenden, Bekleidung jedes einzelnen Staatsamts so verschieden nüancirt sind, dafs feste Grundsätze, für die Auffindung des jedesmal Tüchtigsten, unmöglich aufgestellt, am wenigsten aber in einer blofsen Prüfung, der theoretischen und practischen Kenntnisse des Dienstcandidaten, gesucht werden kann. — Denn gewifs kann man von Jedem, der Staatsbeamte werden will, nicht blofs eine allgemeine, sondern auch eine, für den Zweig der Verwaltung, dem er sich widmet, speciellere wissenschaftliche Ausbildung, so wie eine damit verbundene (theoretische) Kenntnifs des practischen Geschäftsganges verlangen, worüber er sich durch eine Prüfung ausweisen mufs; — allein der sichere Tact, der Scharfblick in der Verwaltung, die Rechtschaffenheit und Treue, — mit einem Worte, die geistige und sittliche Würdigkeit des Anzustellenden, — welche doch allein nur alle seine Kenntnisse wahrhaft nutzenbringend zu machen vermag [16]), — können nicht Gegenstand eines Examens sein.

Demnach mufs es genügen, wenn die Gesetze eine, jeder Anstellung im Staatsdienste vorhergehende, unumgängliche Prüfung der wissenschaftlichen Ausbildung, und

15) Seuffert. §. 32.

16) Pölitz. Die Staatswissenschaften im Lichte unserer Zeit. I. p. 240. — Weber. Grundzüge der Politik. Tübingen, 1827. p. 190.

der, möglicher Weise erworbenen, practischen Kenntnisse des Dienstcandidaten feststellen, so wie die Bestimmungen, über die Art der Prüfung, die Gegenstände derselben, und den Ort, wo sie vorgenommen werden mufs. Das Volk mufs mit dieser Garantie zufrieden sein, dafs Niemand Staatsbeamte werden kann, der nicht seine Tüchtigkeit dazu, in Bezug auf wissenschaftliche Bildung, durch eine angemessene strenge Prüfung erwiesen hat, — und die Staatsgewalt mit der Gewifsheit, sich wenigstens in dieser Hinsicht nicht mehr, über die Würdigkeit der von ihr Anzustellenden, irren zu können [17]). —

§. 68.

Die Art und der Grad der Kenntnisse, die gesetzlich von jedem Dienstcandidaten in der Prüfung verlangt werden, — ob diese blofs eine allgemeine ist, oder eine specielle für jeden besonderen Verwaltungszweig, und wohl gar in diesem für jede einzelne Aemtercategorie, — ob sie durch perpetuelle, besonders dazu angeordnete, oder von den Ministern jedesmal besonders ernannte Commissionen oder Beamte geschieht, oder aber durch eine perpetuelle allgemeine Examinationscommission, — oder ob sie blofs auf ein Facultätsexamen bei einer Landesuniversität beschränkt ist, — hängt natürlich Alles ganz von dem Culturzustande, und anderen etwaigen eigenthümlichen Verhältnissen, des bezüglichen Staates ab. — Wie dem aber auch sei, so mufs man, bei Anordnung der Prüfungsnormen, immer von dem Grundsatze ausgehen, dafs die Art und der Grad der, von dem Anzustellenden zu verlangenden, Kenntnisse stets eher den Forderungen einer höhern, als einer, im Vergleiche zum wirklichen Culturzustande im Staate, niedrigern Civilisationsstufe angepafst werden müssen; weil bei einem,

17) Gönner. §. 60.

in dieser Hinsicht, noch nicht sehr vorgerückten Volke, die Staatsbeamten die besten Träger und Verbreiter der Bildung sein werden. Vor Allem aber mufs feststehen, dafs die Prüfung, — welcher Art sie auch sei, — nicht blofs der Form, sondern auch dem Geiste nach, in Gemäfsheit des Gesetzes vorgenommen werde, damit diese so wichtige und vielfach folgenreiche Institution nicht in eine, Volk und Staatsgewalt auf gleiche Weise benachtheiligende, Spiegelfechterei ausarte.

Da aber, trotz den noch so bedeutenden, durch die Prüfung erwiesenen, Kenntnissen des Anzustellenden, derselbe doch vielleicht für den practischen Dienst völlig unbrauchbar sein kann, so ist die in einigen deutschen Staaten getroffene Einrichtung empfehlungswerth, dafs jeder in den Staatsdienst Tretende anfangs immer nur auf bestimmte Probejahre angestellt wird. Erst nach Ablauf dieser Zeit, und wenn er sich in derselben zum Staatsdienst tüchtig erwiesen hat, wird er als wirklicher Staatsbeamte angesehen, und damit aller der, durchs Gesetz, den Staatsbeamten gesicherten Rechte theilhaftig. In dieser Probezeit können sich dann auch seine Oberen von der eigentlichen, geistigen und sittlichen, Würdigkeit des Angestellten überzeugen [18]).

d) Aufrücken der Staatsbeamten im Dienste.

§. 69.

Wenn nun die bezeichneten Prüfungen des Dienstcandidaten weiter nichts erweisen können, als dafs er überhaupt die nöthigen Kenntnisse für den Staatsdienst

---

18) In Baiern wird der Staatsdienerstand nur erst nach einer Probezeit von drei, in Baden von fünf Jahren definitiv verliehen. Malchus. I. p. 19. — Emmermann. Die Verhältnisse der Staatsdiener in Beziehung auf den Staatszweck; — in Pölitz Jahrbüchern, 1828. II. p. 225.

besitzt, durchaus aber nicht seine Tüchtigkeit zu irgend einem speciellen, besonders einem höheren Staatsamte, so hat die Regierung nur ein Mittel sich, bei Besetzung der Aemter, so viel als möglich, vor Irrthum zu bewahren, nämlich das allmählige Aufrücken der Beamten in höhere Aemter, wenn sie in den niederen ihre Tüchtigkeit zur Bekleidung derselben beurkundet haben. Die Vorgesetzten sind hier allein competente Richter, und wenn auch Partheilichkeit für und wider möglich ist, so bleibt dieses doch das einzige Mittel, um zu erkennen, ob ein Beamte mit der, durch die Prüfung bezeugten, theoretischen Ausbildung, nun auch die nöthige practische Geschäftskenntnifs, die Einsicht in die Verhältnisse der Verwaltung verbindet, so wie, ob sein Diensteifer und sein moralischer Charakter, — in soweit derselbe im Geschäftsleben erkennbar ist, — ihn der Bekleidung eines höheren Amts würdig machen [19]). — In der Regel mufs also, in der Ertheilung der Staatsämter, eine gewisse Stufenfolge beobachtet werden, so dafs man kein höheres Staatsamt erlangen kann, wenn man nicht einige Zeit, und ganz im Ernste, in den niederen Stellen gedient hat, — weil auch dem höheren Beamten nicht die practische Kenntnifs des Dienstes fehlen darf [20]).

Zugleich gewinnt die Staatsgewalt, durch das als Regel aufgestellte Aufrücken im Dienste, das beste Mittel Fleifs, Diensteifer, und vorzügliche Befähigung zu belohnen, und dadurch Treue, Tüchtigkeit und Wetteifer unter den Staatsbeamten zu unterhalten, — da den einen die Ehre, den anderen der beträchtlichere Gehalt des höheren Amts anspornt. Denn nicht von allen Beamten wird

19) von der Becke. §. 27.

20) Bischoff. p. 252. — (Scheffner) Gedanken und Meinungen über Manches im Dienst und über andere Gegenstände. 1802. §. 67.

wird man einen uneigennützigen Eifer im Staatsdienste erwarten können, der nur nach Ausdehnung des Wirkungskreises, und dadurch nach gröfserer Thätigkeit zum Wohl des Vaterlandes, strebt. — Verbunden damit ist die Möglichkeit, den uneifrigen und untüchtigen Beamten, durch Uebergehung und durch Vorzug eines Anderen zu strafen oder anzuspornen. Denn das stufenweise Aufrücken im Dienste kann nie blofs an Anciennetät geknüpft sein, sondern nur so verstanden werden, dafs, unter ganz gleichen Verhältnissen, das Dienstalter den Vorzug bei Beförderung zu höheren Stellen giebt, weil selbst der talentvollere jüngere Staatsdiener gewöhnlich die Lebens- und Dienst-Erfahrung, die Menschenkenntnifs und ruhige Besonnenheit, nicht besitzt, welche bei den älteren in der Regel sich finden.

Dafs aber, bei sehr ausgezeichneten Talenten, auch jüngere Beamte den älteren bei Stellen vorgezogen werden, deren Obliegenheiten sie dadurch besser zu erfüllen vermögen, — ist eine Ausnahme, welche kein Vernünftiger tadeln wird. Denn der Beamte hat durchaus kein Recht darauf, stets nach seinem Dienstalter aufzurücken, sondern die Verwaltungspolitik stellt Solches nur als Regel auf, auch kommt dabei nicht der individuelle Vortheil des Staatsbeamten in Betracht, sondern nur der des Staats [21]). — Das Leben des Staats ist in ewigem Fortschreiten begriffen. Es kann daher nichts der Verwaltung nachtheiliger sein, als wenn sich in dieselbe ein gewisser Routinepedantismus einschleicht (was bei strengem Aufrücken nach Dienstalter oft nicht zu vermeiden ist), der, in ungebührlicher Erfahrungszuversicht, aller Neuerung Feind bleibt, und gleichsam durch weitzweigige

---

21) Emmermann, in Pölitz Jahrbüchern, 1828. II. p. 236. 237. — Pölitz. Staatswissenschaften. I. p. 241.

Beschattung das Aufwachsen junger Bäume verhindert[22]). Ueberdies kann Jemand in seinem Posten sehr tüchtig sein, und demselben würdig vorstehen, ohne im Stande zu sein, ein höheres Amt zu führen. Denn die Brauchbarkeit eines Staatsbeamten ist durchaus relativ, nach der Stellung und dem Wirkungskreise. — *Tel brille au second rang, qui s'éclipse au premier*[23]). —

e) Vereidung jedes in den Staatsdienst Tretenden.

§. 70.

Das Bürgerrecht und die Prüfung sind demnach als die einzigen Beschränkungen anzusehen, welche dem, auf die Staatsgewalt übergegangenen, activen Wahlrechte zu den Staatsämtern gesetzt sind. Wenn also Jemand die Erfüllung dieser vorgeschriebenen Bedingungen erweiset, so steht nichts mehr dem im Wege, dafs die Regierung ihn in den Staatsdienst aufnimmt, ihm, — gleichsam im Namen der Staatsgesammtheit, — ein Staatsamt überträgt.

Der wirklichen Uebertragung eines Amts mufs nun indessen noch die formelle, durch das Anstellungsrescript, vorangehen, so wie insbesondere die Vereidung des auf diese Weise in den Staatsdienst Tretenden. — Dieser von dem eben Angestellten, oder eigentlich von dem Anzustellenden, zu leistende Eid, kann nun gewissermafsen als eine dritte zu erfüllende Bedingung der Befähigung zum Staatsdienste angesehen werden; — in sofern nämlich Niemand als wirklicher Staatsdiener betrachtet werden soll, bevor er nicht dem Fürsten und dem Vaterlande als Staatsbeamte geschworen hat. — Nicht als ob dieser Eid ihm erst eine besondere Verpflichtung der Treue auferlegte, — denn diese Verpflichtung ist schon in seinem

22) Scheffner. §. 75.
23) Weber, in Pölitz Jahrbüchern, 1829. II. p. 132.

staatsrechtlichen Verhältnisse zu beiden begründet; — sondern es wird nur hierdurch der Staatsbürger, auf eine feierliche Weise, zur Ausübung von Rechten und Pflichten autorisirt, deren Quelle, eigentlich genommen, schon in den ihm als Staatsbürger zustehenden Rechten und Pflichten liegt.

Allerdings wird der Redliche in allen Lebensverhältnissen seine Verpflichtungen erfüllen, auch ohne sie beschworen zu haben, — und der Unredliche auch ungeachtet des Eides seinen persönlichen Vortheil seinen Pflichten vorziehen[24]); allein hier handelt es sich um etwas Höheres, als Privatverträge und Privatpflichten. — Wenn man den Diensteid nur als ein Befestigungsmittel des Verhältnisses zwischen Herrn und Diener ansieht, das jener füglich erlassen kann[25]), — dann freilich ist der

---

24) Diesen Grund führt Bischoff (p. 205.) gegen die Vereidung der Beamten im Allgemeinen an. Der zweite Grund, — dafs die Eidesformeln veraltet seien und Manches enthielten, was absurd und unausführbar sei, woher der Beamte denn auch leicht den ganzen Eid für eine blofse nicht bindende Formel halten könnte, — würde nichts gegen den Eid beweisen, sondern nur auf die Nothwendigkeit einer zeitgemäfsen Umgestaltung der Eidesformel hinführen. Uebrigens hat sich, seit dem Ende des vorigen Jahrhunderts, in fast allen Staaten so Vieles zum Besseren geändert, dafs dieser Grund jetzt nicht mehr in den bestehenden Verhältnissen liegen möchte.

25) Heffter. p. 159. — Mit Recht bemerkt Möser (Patriotische Phantasien. II. p. 337.), dafs der Diensteid dem Beamten im Privatleben von grofsem Nutzen sei, um Einflüsterungen und Ausforschungen von Freunden, — die eigentlich nichts Verbrecherisches verlangen, sondern nur etwas gegen den Dienst Verfehlendes, — eine unübersteigliche Schutzwehr entgegen zu stellen, die um so nothwendiger ist, je leichter man im vertrauten Gespräche mehr sagen oder versprechen kann, als sich mit dem Dienste verträgt, da die Dienstpflicht, in Hinsicht auf Verschwiegenheit, von den Meisten, besonders den Nichtbeamten, nicht als etwas so streng zu Nehmendes angesehen wird.

Eid nur Gegenstand einer Privatabmachung, die eben so gut auf Treue und Glauben beruhen kann. — Aber es ist hier nicht von einem Verhältnisse zwischen Herrn und Diener die Rede, sondern von dem Verhältnisse zwischen dem Staate und seinem Beamten, das kein privatrechtliches, sondern ein staatsrechtliches ist; — das einen Staatsbürger zur wirklichen Theilnahme an der Verwaltung des Staats berechtigt und verpflichtet, der sonach durch das Vertrauen seiner Mitbürger, — ausgesprochen durch die bestandene Prüfung und die auf ihn gefallene Wahl der Regierung, — und nach seinem eigenen Wunsche, aus den Reihen des Volkes hervortritt, um das Beste desselben zu wahren, und zum Zwecke alles seines Strebens zu machen. — Gewifs müfste das Bewufstsein seiner Bürgerpflichten genügen, um den Staatsbeamten, in seiner Amtsthätigkeit, stets auf dem rechten Wege zu erhalten; allein der Eid ist nothwendig, um den in den Staatsdienst Tretenden an die Gröfse, an die Heiligkeit seiner Verpflichtungen gegen das Vaterland zu erinnern; — der Diensteid ist die erhabenste Sanction, die Heiligung des Verhältnisses zwischen dem Staate und seinem Beamten.

§. 71.

Aber eben weil der Eid, — wie immer, so auch besonders in diesem Falle, — als etwas Erhabenes, Heiliges betrachtet werden mufs, so sollte eine Vereidung eines Staatsdieners auch nur einmal Statt haben, nämlich bei seinem Eintritte in den Staatsdienst, bei der Uebertragung des ersten Amts. — Denn was soll jene, bei Antritt jedes anderen folgenden Amts, von ihm verlangte Eidesleistung? — Schon durch den ersten Eid wird das Verhältnifs des Staatsbürgers, in seiner Eigenschaft als Staatsbeamte, zu seinem Vaterlande sanctionirt; dieses Verhältnifs ändert sich aber später nicht mehr, so lange

der Staatsbürger Staatsbeamte bleibt, — das Amt mag nun sein welches es wolle. Bricht derselbe, nach dem ersten Schwur, dem Vaterlande überhaupt und der Staatsgewalt die Treue, so werden auch noch so viele folgende Eide ihn nicht von Wiederholung des Verbrechens abhalten. Eine solche Vervielfältigung des Eides entwürdigt denselben zu einer blofsen Formel, und wird so zu einer Profanirung der Heiligkeit desselben.

Da in der Autokratie der Monarch der alleinige Repräsentant des Staats ist, so wird auch der Diensteid ihm allein geleistet. In dem constitutionellen Staate mufs aber der Staatsbeamte nicht blofs dem Fürsten, sondern auch der Verfassung Treue schwören, — weil hier gleichsam der Staat durch Fürst und Verfassung zusammen repräsentirt wird. — Ueberdies könnte der Beamte, wenn er die Verfassung nicht mit beschwört, in Verhältnisse gesetzt werden, wo er, — sich als blofser Diener des Fürsten ansehend, — in Gegensatz zum Staatsganzen treten müfste.

Die Verantwortlichkeit des Beamten beginnt indessen nicht erst nach Ablegung des Eides, sondern sogleich mit dem Antritte des Amts. Macht er sich vor der Vereidung eines Dienstverbrechens schuldig, so hat dieser Umstand auf seine Straffälligkeit keinen Einflufs; wenn nicht aus dem Gesetze erhellt, dafs der Eidesbruch noch in der Strafe besonders berücksichtigt worden ist[26]). — Wo das Gesetz den Diensteid vorschreibt, sind der Staat und der Beamte auf gleiche Weise verpflichtet, für die Veranstaltung der Vereidung zu sorgen[27]).

---

26) Heffter. p. 159.

27) Heffter. p. 160. — Für den Diensteid spricht sich auch aus Gönner, §. 78.; gegen denselben Scheffner, §. 66.

C. Dauer der Anstellung.

§. 72.

Nach der urprünglichen Organisation des Staats werden die Staatsbeamten, durch aus derselben hervorgehende Gründe, immer nur auf bestimmte kurze Zeitperioden angestellt. — Dieses Verhältnifs gehört indessen auch zu denen, welche bei veränderter Gestaltung des Staatslebens Modificationen erhalten müssen. Denn die Ursachen für Uebertragung der Aemter auf kurze Zeit fallen weg, sobald die ganze Verwaltung in den Händen der Staatsgewalt concentrirt, und diese ausschliefslich berechtigt wird, alle Staatsbeamten zu ernennen.

Betrachten wir zuerst den Staatsdienst, die Bekleidung der Staatsämter, blofs in subjectiver Hinsicht (d. h. blofs in Bezug auf die Person des Staatsbeamten), so ergiebt sich, dafs, — da, nach dem ursprünglichen staatsrechtlichen Verhältnisse, jeder Staatsbürger zu den Staatsämtern wählt, und auch wählbar ist, — die Uebertragung eines Amts auf einen Staatsbürger blofs die Folge des von ihm erworbenen Vertrauens seiner Mitbürger sein wird. Indem aber dieses die einzige Bedingung ist, durch deren Erfüllung man zur wirklichen Ausübung einer Theilnahme an der Verwaltung des Vaterlandes gelangen kann, daran also eines der höchsten Rechte und heiligsten Pflichten des Staatsbürgers als solchen geknüpft ist, — so müssen, bei der steten schleunigen Wiederkehr der Wahlen, Viele von einem edeln Ehrgeiz angetrieben werden, sich jenes Vertrauen zu erwerben. Sie werden sich daher, neben ihrem sonstigen Lebensberufe, bestreben, sich, für den Fall dafs sie gewählt würden, zu einer tüchtigen Verwaltung der Staatsämter fähig zu machen, besonders da, — bei der übrigen fortwährenden regen Theilnahme aller Staatsbürger am Staatsleben, — die ge-

nauere Kenntnifs der Verhältnisse desselben Jedem als nothwendig erscheinen mufs.

Wenn aber die Verfassung eines Staats sich in soweit verändert, dafs zwar die Ernennung eines Theiles der Beamten ausschliefsliches Recht der Staatsgewalt wird, die Verwaltung jedoch, überhaupt und vorzüglich in der hier in Betracht kommenden Beziehung (d. h. die Provinzialverwaltung), zum Theil noch ganz von dem Volke ausgeht, zum Theil aber auch mittelbar durch die Eigenthümlichkeit des Volkslebens, oder auch blofs durch die unbedingte Herrschaft der öffentlichen Meinung, in seinen Händen ist, und zugleich auch durch die übrige auf Volksfreiheit gegründete Verfassungsorganisation eine stete Theilnahme des Volks an der Leitung des Staatswesens Statt hat; — so ist einerseits für die Staatsbürger derselbe Grund da, sich für das öffentliche Leben in Bezug auf Verwaltung auszubilden, während andererseits, — besonders wenn nur Bewohner des Verwaltungsbezirks zu den, in demselben vorkommenden, Aemtern gewählt werden dürfen, — das der Staatsgewalt zustehende Ernennungsrecht eines Theiles der Staatsbeamten eigentlich mittelbar vom Volke geleitet wird, da deren Stellung so ganz von dessen Vertrauen, von der öffentlichen Meinung abhängt. Bei aufmerksamer Berücksichtigung aller dieser Verhältnisse, werden sich nun, in dem betrachteten Falle, viel eher Gründe dafür finden, die Anstellung dieser Staatsbeamten auch blofs auf eine bestimmte kurze Zeitperiode festzusetzen, als eine lange Dauer für dieselbe anzunehmen [28]).

---

28) Aus diesem Gesichtspunkte könnten in England die vom Könige ernannten Provinzialverwaltungsbeamten, wie die Sheriffs und *Justices of the peace*, betrachtet werden. Beide Aemter wurden ursprünglich durch Wahl des Volkes besetzt, und wenn auch der König jetzt die Ernennung zu denselben hat, so ist er doch

Je freier demnach in diesen Beziehungen die Verfassung eines Staates ist, je reger also die Theilnahme jedes einzelnen Staatsbürgers am Gange der Verwaltung, überhaupt an den Staats-Interessen, — desto weniger ist eine Möglichkeit da, den Staatsdienst als eine, eine abgesonderte Vorbereitung verlangende, von allen übrigen völlig geschiedene, Berufsart anzusehen. Vielmehr wird dort jeder Gebildete sich die Kenntnisse anzueignen suchen, welche die Grundlage der Staatsverwaltungskunst bilden; nicht, um sich um ein von der Ernennung der Staatsgewalt abhängendes Amt zu bewerben, sondern um im Stande zu sein, etwaige Wahlämter zu übernehmen, — überhaupt um richtig die Angelegenheiten des Vaterlandes beurtheilen, und, — falls seine Mitbürger ihn zu ihrem Vertreter wählen, so wie in allen übrigen Verhältnissen des öffentlichen Lebens, — dieselben auch mit Verstand fördern zu können. —

§. 73.

Sobald aber die Gestaltung des Staatswesens sich noch weiter dahin verändert, dafs die ganze Verwaltung unmittelbar von der Staatsgewalt ausgeht, und diese ausschliefslich alle Staatsbeamte ernennt, ohne dabei nothwendig von der öffentlichen Meinung influencirt zu werden; — so haben wir gesehen, dafs das der Regierung zustehende, sonst unbedingte, Ernennungsrecht zu den

---

in der Wahl an die Eingesessenen der Grafschaften gebunden, noch mehr aber wohl darin durch die öffentliche Meinung beschränkt. Somit könnte man also diese Staatsbeamten als auch noch jetzt, nur indirect, aus Wahl des Volks hervorgehend ansehen, wie sie denn auch immer nur auf ein Jahr ernannt werden. Vincke. Verwaltung Grofsbritanniens. p. 12—20. — Die Ernennung der Sheriffs rifs Eduard II. an sich; die der Friedensrichter ward dem Volke entzogen, als die Königin Isabelle ihren Gemahl, denselben Eduard II., vom Throne stiefs, um ihren Sohn Eduard III. auf denselben zu setzen. *Blackstone. Commentaries of the laws of England. Book I. chap. 9.*

Staatsämtern in sofern beschränkt erscheint, als sie nur solche Staatsbürger anstellen kann, die sich, durch eine vorhergehende gesetzliche Prüfung, zur Verwaltung eines Amts fähig erwiesen, und dadurch, ein für alle Male, sich die Präsumtion des Vertrauens ihrer Mitbürger erworben haben. — Diese Prüfung macht aber nun eine wissenschaftliche Vorbereitung nothwendig, also ein über die allgemeine Bildung hinausgehendes Studium der auf die Staatsverwaltung bezüglichen Wissenschaften, so wie alles dessen, was auf die Verhältnisse des besonderen Staats Bezug haben kann; — ein Studium, welches, — wenigstens in dem zur Prüfung erforderlichen Grade, — wohl ausschliefslich nur diejenigen ergreifen werden, die sich ganz dem Staatsdienste widmen wollen. Denn indem jetzt nur solche Staatsbürger in die Verwaltung als Staatsbeamte berufen werden können, die dadurch, dafs sie sich einer Prüfung unterwerfen, ihren Wunsch zeigen, in den Staatsdienst zu treten, so wird es weniger das Interesse jedes Einzelnen sein, sich die für die Verwaltung nothwendige Befähigung anzueignen, wenn er sich nicht ausschliefslich dem Staatsdienste bestimmt, und um eine Anstellung in demselben bewirbt, da den Meisten eine gewisse allgemeine politische Bildung, in Hinsicht auf das allgemeine Interesse am Staatsleben, genügen wird, selbst im Fall sie zu Volksvertretern gewählt würden.

Es bildet sich also im Staate eine, gewissermafsen ganz besondere, aus der übrigen Masse ausgeschiedene, Classe von Staatsbürgern, die theils aus Liebe zum Vaterlande, theils aus Verlangen nach Ehre, vielfach und insbesondere aber auch, um sich eine anständige Subsistenz fürs Leben zu begründen, sich dem Staatsdienste mit Ausschlufs jedes andern Berufes widmen. — Noch hervorstechender wird diese Classe von Staatsbürgern in

den Autokratien. Denn da der Geist dieser Staatsverfassung es mit sich bringt, dafs das Gemeininteresse im Sonderinteresse untergeht, so werden sich auch nur wenige von denen, die nicht den Staatsdienst als besonderen Lebenszweig ergreifen, sich mehr als eine blofs ganz oberflächliche politische Bildung anzueignen streben, — indem in dergleichen Staaten für die Bürger auch die Möglichkeit wegfällt, als Volksvertreter die erworbenen Kenntnisse, zum Besten des Vaterlandes, in Anwendung zu bringen.

Mithin ist also, bei dergestalteten Verhältnissen, der Staatsdienst als ein besonderer Lebensberuf anzusehen, — als eine besondere Art, sich einen Stand im Staate, verbunden mit Lebensunterhaltgewinnung (wie wir später sehen werden), zu schaffen; ein Lebensberuf, den aber Niemand ergreifen wird, wenn er nicht die Ueberzeugung hat, nicht willkührlich aus demselben herausgeworfen werden zu können. — Da nun überdies jeder Mensch, im Allgemeinen, dem einmal gewählten Lebensberufe treu bleibt, — wenn auch nach manchem Wechsel einen bestimmten Weg ergreift, durch welchen er sich als nützliches Mitglied der Staatsgesellschaft erweisen, und sich für seinen Lebensbedarf unabhängig stellen kann, — so wird man auch voraussetzen müssen, dafs Diejenigen, welche sich zum Staatsdienste ausbilden und wirklich in diese Laufbahn treten, es mit der Absicht thun, derselben treu zu bleiben. Wenigstens wird man das, im Allgemeinen, immer voraussetzen können, so lange ein solches Individuum nicht freiwillig die erwählte Lebensbahn verläfst. — Hieraus mufs denn aber der Schlufs gezogen werden, dafs man den Staatsdienst, in subjectiver Hinsicht (d. h. mit blofser Berücksichtigung des in demselben befindlichen Individuums), als nothwendig lebenslänglich ansehen mufs.

§. 74.

Gehen wir nun zur Betrachtung des Staatsdienstes in objectiver Hinsicht über (d. h. in Bezug auf das Staatsamt selbst), so tritt uns auch hier die Lebenslänglichkeit des Staatsdienstes, als ein aus dem Zwecke, aus dem Wesen der Staatsämter hervorgehendes Postulat, entgegen. — Indem wir immer von der Forderung einer gesunden Verwaltungspolitik ausgehen, die Staatsämter so zu stellen, dafs die von der Regierung ernannten Staatsbeamten, so viel als möglich, die Verwaltungsorganisation nach dem Principe des Gemeindewesens nicht zu schmerzlich vermissen lassen, stellt sich als nothwendige Forderung hervor, dafs der Staatsbeamte, — gewöhnlich oder fast immer seinem Verwaltungskreise fremd, — in den Stand gesetzt werde, sich eine genaue Kenntnifs der materiellen und intellectuellen Localverhältnisse, und das Vertrauen der Bewohner seines Amtsbezirks zu erwerben. Ohne diese beiden Erfordernisse wird die Verwaltung nie ihren eigentlichen Zweck ganz erfüllen können, so richtig auch die Behörden in einander greifen mögen, denn nicht auf den regelrechten Gang der Verwaltung, sondern auf ihre Wirkung kommt es an. — Eine solche genaue Localkenntnifs aber, ein solches öffentliche Zutrauen und Vertrauen, als zu einer wahrhaft wohlthätigen Verwaltung nothwendig ist, — welche Erfordernisse der aus Volkswahl hervorgehende Beamte schon an sich besitzen mufs, — lassen sich von einem Fremden nur durch sehr langen Aufenthalt im bezüglichen Landestheile, durch fortwährende Leitung derselben Geschäfte, durch gleichsamiges Verwachsen mit den Interessen des Verwaltungsbezirks erreichen.

Der Vortheil des Volks, so wie auch der der Regierung, — in sofern ihr um eine, für die Interessen desselben, wohlthätige Verwaltung zu thun sein mufs, —

würde daher erheischen, dafs jedes Staatsamt immer lebenslänglich einem Beamten übergeben würde, der sonach in demselben bleiben müfste, so lange er überhaupt im Staatsdienste ist. — Da sich aber bei einer Betrachtung des Staatsdienstes in subjectiver Hinsicht ergiebt, dafs Diejenigen, welche sich ausschliefslich zum Staatsdienste ausbilden, auch ohne Ausnahme auf ein Vorwärtsschreiten in der Amtshierarchie rechnen, — wie Jeder den Zweck hat, in seinem Berufe stets höhere Stufen zu erreichen, und wohl auch dadurch, in Hinsicht auf den Nahrungsstand, sich in eine immer bessere Lage zu versetzen; — da man andererseits ein Staatsamt nicht als eine Pfründe, als ein Besitzthum des Staatsbeamten ansehen kann, wodurch dasselbe seinen Charakter, als integrirender Theil des Verwaltungsorganismus, verlieren, und die Staatsgewalt verhindert werden würde, nach den von ihr erkannten Forderungen des Staatsinteresses, über die Aemter zu disponiren; — so geht aus allem Diesem folgender Grundsatz hervor. — Jeder Staatsbeamte mufs, bis zu einem legitimen Aufhörungsgrunde, als lebenslänglich im Staatsdienste angesehen werden[29]), und mufs, — wenn er auch nicht lebenslänglich im Besitz eines und desselben Amts ist, — doch nicht ohne Noth (d. h. nur zu seinem ihm nach Recht zukommenden Vortheile, oder wegen einer dem Staate erweislich vortheilhafteren Verwendung desselben in einem anderen Amte) von demselben entfernt werden können[30]), und, wenigstens so viel als möglich, immer in demselben Landestheile und demselben Verwaltungszweige bleiben.

---

29) Pölitz. Staatswissenschaften. I. pag. 241. — Heffter. pag. 156.

30) Bischoff. pag. 326.

D. Zwang zum Eintritt in den Staatsdienst.

§. 75.

Der practische Werth der Untersuchung, ob der Staat (d. h. also, nach den bestehenden Verhältnissen, die Staatsgewalt) berechtigt sei, einen Staatsbürger zum Eintritt in den Staatsdienst zu zwingen, möchte wohl von keiner Bedeutung sein, da zu jetziger Zeit wohl nicht leicht sich Staatsämter finden werden, zu denen keine Bewerber da wären, oder die Niemand annehmen wollte. Die Möglichkeit eines solchen Falls kann freilich nicht geläugnet werden; wohl möchte man aber völlig bezweifeln: „dafs die Fälle gar nicht zu ferne liegen, wo der Staat von dem ihm zustehenden Zwangsrechte Gebrauch zu machen genöthigt werden könnte," — wie Hefftter (p. 126.) Solches zu glauben geneigt ist. — Jedenfalls ist aber die Frage, über das dem Staate in dieser Rücksicht zu- oder abzusprechende Zwangsrecht, theoretisch wichtig, wegen ihres Einflusses auf die Stellung der Staatsbeamten überhaupt; ist aber eigentlich schon beantwortet, je nach den Ansichten über die Grundlage des Verhältnisses der Staatsbeamten. Denn wenn man z. B. die Staatsämter als allgemeine Staatslasten ansieht, so versteht sich von selbst, dafs man dem Staate auch das Recht zusprechen mufs, die Erfüllung dieser Staatsverbindlichkeit von jedem einzelnen Bürger erzwingen zu können, wie denn auch Gönner (§. 19.) folgerichtig thut[31]). — Zu einer mehr erschöpfenden Beantwortung der hier aufgeworfenen Frage mufs man, wie bereits angedeutet worden, nothwendig wieder auf die Grundlage des Verhältnisses der Staatsbeamten zurückgehen.

Ziehen wir dasselbe in seiner ursprünglichen Gestal-

---

31) Die ähnliche Behauptung Seuffert's (§. 6.) widerlegt von der Becke in der Einleitung, §. 20.

tung in Betracht, so sehen wir jeden Staatsbürger, vermöge der ihm, in seiner Eigenschaft als Glied des Staats, zukommenden Rechte und Pflichten, Staatsämter übernehmen, wenn ihm dieselben durch Wahl seiner Mitbürger übertragen werden. — Wir haben gesehen, dafs jeder Staatsbürger, — ausgenommen in bestimmten besonderen Verhältnissen, — verpflichtet ist, auch gegen seinen Willen, ein durch Wahl auf ihn gefallenes Amt zu übernehmen, weil er als Staatsbürger die Verwaltung wollen, und daher auch nöthigen Falls bei ihr mitwirken mufs, — und auch weil diese Verpflichtung ihn, wegen der kurzen Dauer der Amtsführung, durchaus nicht mehr in der, ihm durch den Staat garantirten, Zweckserstrebung beschränkt, als es das Wesen des Staatsverbandes mit sich bringt. — Zur einmaligen Uebernahme eines Staatsamts, das von seinen Mitbürgern durch Wahl ihm übertragen wird, mufs daher jeder Staatsbürger nicht blofs als verpflichtet angesehen werden, sondern man mufs auch annehmen, dafs er dazu vom Staate gezwungen werden mag, — wenigstens dem Rechte nach, — wenn er im Staatsverbande bleiben will. Dadurch ist aber noch nicht gesagt, dafs der Staat, in einem solchen Falle, auch wirklich von seinem Zwangsrechte Gebrauch machen soll, da er in der erzwungenen Amtsführung keinen Vortheil finden wird; sondern nur, dafs er berechtigt ist, den Staatsbürger zu strafen, der aus unzulässigen Gründen seiner Pflicht, als Glied der Staatsgesellschaft, nicht genügen will [32]). —

Sobald aber die Grundlage eines solchen Verhältnisses der Staatsbeamten eine Umgestaltung erfährt, müssen sich natürlich daraus auch andere Resultate ergeben.

---

32) So wurden in Venedig, zur Zeit der Republik, Diejenigen verbannt, welche ein durch Wahl auf sie gefallenes Staatsamt nicht übernehmen wollten.

Das tritt aber ein, sobald die Staatsorganisation sich dahin verändert, dafs die ganze Verwaltung ausschliefslich von der Staatsgewalt ausgeht, und diese allein das Recht hat, die Staatsbeamten zu ernennen, d. h. unter den, über Fähigkeit zum Staatsdienste, bestehenden Bedingungen. — Einmal ist damit das active Wahlrecht zu den Staatsämtern von der Staatsgesammtheit auf die Staatsgewalt übergegangen, und es kann daher nicht mehr von einem dem Staate, sondern nur von einem der Staatsgewalt zustehenden Zwangsrechte die Rede sein. Dann aber sind auch nun nicht mehr alle Staatsbürger berechtigt, zu Staatsämtern gewählt werden zu können, sondern nur diejenigen unter ihnen, welche sich durch eine Prüfung zum Staatsdienste befähigt haben; während eben dadurch auch die Pflicht der Wählbarkeit nur auf sie beschränkt ist, so dafs also bei ihnen die hierher bezüglichen Rechte und Pflichten der Gesammtheit der Staatsbürger concentrirt, und demnach die übrigen Staatsbürger, weder jener Rechte, noch jener Pflichten mehr theilhaftig sind. — Ist aber einerseits jeder Staatsbürger berechtigt, in diese besondere zum Staatsdienste befähigte Categorie einzutreten, weil das allen zustehende passive Wahlrecht nur durch die Bestimmung der erwähnten Prüfung beschränkt ist; — so ist er andererseits aber keinesweges dazu verpflichtet, weil dann auch jeder Staatsbürger als verpflichtet angesehen werden müfste, sich durch eine mit Geistesanstrengung verbundene, jede andere Beschäftigung mehr oder weniger ganz ausschliefsende, Vorbereitung dazu zu befähigen, — wozu im Wesen des Staatsverbandes kein Grund liegt. Noch viel weniger kann aber Solches von einzelnen Staatsbürgern gelten, da es gegen die Herrschaft des Rechts verstofsen würde, wenn die Staatsgewalt, in den gewöhnlichen Verhältnissen des Staatslebens, das allen Staatsbürgern in

den Grenzen der Gesetze zustehende Recht der freien Zweckerstrebung willkührlich in Bezug auf einige, — wenn auch zum bevorwandeten Vortheile der übrigen, — beschränken, ja vernichten wollte.

§. 76.

Die Widersinnigkeit eines Zwangs zum Eintritte in den Staatsdienst wird um so greller, wenn man bedenkt, dafs, — statt der, nach den früheren staatsrechtlichen Verhältnissen, allein möglichen Amtsübertragung auf bestimmte kurze Zeitperioden, — der Staatsdienst im Allgemeinen als lebenslänglich angesehen werden mufs. Denn demnach würde man mit dem Zwangsrechte zugleich auch der Staatsgewalt das Recht zusprechen, einen oder einige Staatsbürger, mit Uebergehung aller übrigen, zwingen zu können, nicht blofs sich wissenschaftlich für den Staatsdienst auszubilden [33]), sondern auch für ihre ganze Lebenszeit dem Staate in der Verwaltung zu dienen, also dem Rechte der Bestimmung ihres Lebensberufs zu entsagen.

Gewifs ist, wie sich auch das Staatsleben gestalten mag, jeder Staatsbürger verpflichtet, zu dessen Erhaltung mitzuwirken, und sich im erwiesenen Nothfalle dafür zu opfern,

33) Den Einwurf gegen das Zwangsrecht, dafs der Staat Niemanden zwingen könne, sich zu einem Staatsamt auszubilden (von der Becke, §. 27. der Einleitung), umgeht Gönner (§. 27.) und meint, der Staatsdienst habe des Anziehenden zu viel an sich, als dafs ein Staat über taugliche Subjecte in Verlegenheit kommen könne, und die Geschichte stelle überhaupt kaum ein Beispiel auf, dafs ein Despot einen guten Bürger zum Staatsdienst zwang; — was aber keine Widerlegung der Behauptung von der Becke's ist, sondern eher der Nothwendigkeit des Zwangsrechts. — Dresch. Beiträge zur Lehre von den Rechtsverhältnissen der Staatsdiener in constitutionellen Monarchien; — in Pölitz Jahrbüchern, 1830. II. pag. 332. — Victor Amadeus von Savoyen (1720 — 1730) bestrafte Diejenigen, welche die von ihm ertheilten Würden und Aemter ausschlugen. Montesquieu. V. 19.

opfern, — also auch in den Staatsdienst zu treten, wenn er allein im Stande ist, dadurch zur Aufrechthaltung des Staates beizutragen; allein in den gewöhnlichen Verhältnissen des Staatslebens kann unmöglich ein Zwang dazu Statt haben [34]). — Wenn daher Hefftер behauptet, „dafs der Staat, und zwar nicht blofs im Falle der höchsten Noth, zur Annahme eines Staatsdienstes zwingen könne, aus dem einfachen Grunde, dafs ohne Staatsdiener dem Staate oder Regenten eine Staatsverwaltung völlig unmöglich sein würde; dafs jedes Mitglied einer einfachen Gesellschaft schon schuldig ist, zu den positiven oder stillschweigend vorgesteckten Gesellschaftszwecken seine Hülfe zu leisten; dafs um so viel mehr in einer Staatsverbindung es Niemand gestattet sein kann, sich egoistisch zurückzuziehen, vielmehr es Pflicht sein mufs, zur Erreichung dieses Zwecks nach seinen intellectuellen Kräften beizutragen“ [35]), — so könnte dem entgegnet werden, dafs derjenige Staat, wo die Staatsverwaltung unmöglich wird, weil keine Beamte da sind, schon in der Wirklichkeit aufgehört hat ein Staat zu sein, da man eine Menschenmenge, in welcher sich Niemand findet, der willig wäre ihre Angelegenheiten zu verwalten, unmöglich einen Staat nennen kann, und auch nicht dadurch dazu machen wird, dafs man einzelne Glieder zum Eintritt in den Staatsdienst zwingt. — Aus dem weiteren Beweise Hefftер's geht aber nur hervor, dafs es die moralische Pflicht der Staatsbürger ist, sich nicht egoistisch zurückzuziehen, sondern so viel in ihren Kräf-

---

34) Einen Zwang zu gestatten, ist also nur denkbar in dem, — bei den jetzigen staatlichen Verhältnissen so gut wie unmöglichen, — Falle, wenn für ein nothwendig zu besetzendes Staatsamt erweislich von allen Staatsbürgern nur ein einziger tauglich wäre. Weber, in P. Jahrb. 1829. II. p. 122. 123.

35) p. 126. 127. Bischoff. p. 190.

ten zur Erreichung des Zwecks der Staatsverbindung mitzuwirken, — nicht aber, dafs die Staatsverbindung ein Recht habe, ihre Glieder dazu zu zwingen; da diese Verbindung sich auflösen mufs, sobald ihre Glieder nicht mehr zur Erreichung ihres Zwecks mitwirken wollen. —

Weiter sagt derselbe Schriftsteller: „denn wenn das Vaterland in Gefahr geriethe, oder ein grofses gesetzgeberisches Werk ausgeführt, oder eine wichtige Unterhandlung eingeleitet werden sollte, oder wenn es sich von der Bildung eines Regentschaftsraths für einen unmündigen Fürsten handelte, sollte da nicht Schuldigkeit zur Annahme eines Staatsdienstes für den dazu Tauglichsten eintreten?“ — Allerdings eine Schuldigkeit, in sofern das in dem Individuum rege Gefühl seiner Bürgerpflicht ihn bewegen wird, das Amt zu übernehmen, wenn nicht Gewissenspflichten ihn davon abhalten. Diese Schuldigkeit besteht also in dem inneren moralischen Zwange, seine Privatansichten oder Interessen seiner erkannten Bürgerpflicht zu opfern, — keineswegs aber in einem äufseren möglichen Zwange. — Mit Recht sagt Hefftter (p. 128.) selbst: „Wissen, Gedanken sind frei, zu ihrer Mittheilung kann Niemand gezwungen werden.“ — Worin besteht denn aber Theilnahme an der Gesetzgebung, Regentschaft, an der Leitung einer Unterhandlung? Doch wohl nicht in einer mechanischen Arbeit, sondern in der auf Wissen gegründeten Erfassung von Gedanken über Gesetzgebung, Verwaltung, über den Gegenstand der Unterhandlung; welche Gedanken durch die Mittheilung ins Leben treten und die Grundlage zu den Geschäften bilden, deren Uebernahme dennoch soll erzwungen werden können. — Die Möglichkeit kann zwar nicht geläugnet werden, dafs man durch Drohungen und Strafen Manchen wird zwingen können, auch gegen seinen Willen, Staatsbeamte zu werden; aber im Allgemei-

nen werden intellectuelle Dienste, auf denen doch die Staatsverwaltung beruht, vernunftgemäfs, nicht einem äufseren Zwange, von dem hier allein die Rede ist, unterworfen sein können. Wenn es sich hier aber überhaupt nur um eine Theorie handelt, und eine Theorie nur wahr sein kann, wenn sie auf Vernunftgesetze basirt ist, so mufs also auch, auf Grundlage des Vorhergehenden, das Recht, einen Staatsbürger zum Eintritt in den Staatsdienst zu zwingen, der Staatsgewalt durchaus abgesprochen werden.

§. 77.

Ist der Gegenstand bis jetzt blofs aus dem Standpuncte des Rechts betrachtet worden, so mufs es nun auch aus dem der Politik geschehen, weil nur die Vereinigung beider im Staatsleben zur richtigen Bestimmung der Verhältnisse leiten kann. — Die Politik nun mufs im Interesse der Staatsverwaltung, — also zum Besten der Staatsgewalt, wie des Volks, — das hier beleuchtete Zwangsrecht zurückweisen. Denn, abgesehen von dem natürlichen Widerstreben der öffentlichen Meinung gegen die, vom Rechte der Staatsgewalt die Bürger zum Staatsdienste zu zwingen, nicht zu trennende Willkühr, — würden auch die so erzwungenen Staatsbeamten, ihres vom Staate verbürgten Rechts der freien Berufserwählung beraubt, nie die Achtung beim Volke haben, welche eine nothwendige Bedingung einer wirksamen Verwaltung ist. Der freie Staatsbürger wird den bemitleiden, der nicht seine Freiheit zu bewahren verstand, der nicht Kraft genug hatte, seine Gewissenspflichten auch gegen äufseren Zwang zu behaupten; aber ihn besonders achten, gewifs nicht. — Ferner wird, im Allgemeinen, jeder erzwungene Staatsdienst ein schlechter sein, — d. h. man wird immer, im Allgemeinen, bei dem Staatsbeamten durch Zwang präsumiren können, dafs er seine

Amtsverwaltung nachlässig und ohne Eifer führen wird, wenigstens nicht mit dem Bestreben, sein Amt gut zu verwalten, als wenn er dasselbe freiwillig übernommen. In der menschlichen Natur ist der Widerwille gegen jeden Zwang begründet, und spricht sich aus in der schlechten Verrichtung des Erzwungenen. Der innere Eifer, der gute Wille, die Anstrengung aller Geisteskräfte, die den rechten Staatsdiener ausmachen, liegen eben so aufser den Grenzen des Zwangs, wie der Glaube, wie alles Innere [36]).

Diesem Einwurfe gegen das Zwangsrecht entgegnet Gönner (§. 24.), dafs eben so gut ein Staatsamt, welches ein Unterthan sucht, nach den Motiven solcher Dienstgesuche, meistens schlecht geführt werden müsse, weil der Patriotismus nur der Deckmantel des Eigennutzes sei, indem die Competenten im Staate nur eine Quelle von Ehre, Einflufs, Einkünften sähen. „Frage man die öffentliche Meinung, wie laut sie für den Mann sich erklärt, der nicht das Amt, sondern den das Amt suchte. — Wie viel mehr leistet ein solcher Mann, der zu dem Amte stieg, wozu das Vaterland aus Pflicht rief, vor jenem Miethlinge, der zum Amte kroch, wodurch aber nichts gegen die gesagt werden soll, welche Staatsämter nach dem gegenwärtigen Zustande der Dinge gesucht haben.“ In Privatverhältnissen werden erzwungene Arbeiten meistens schlecht sein, weil hier nur das Widerstreben der Sinnlichkeit wirkt, das aber bei Vorhalten der Bürgerpflicht durch die Vernunft überwunden wird. Der Zwang, womit ein Regent den Unterthan zur Erfüllung seiner Staatsverbindlichkeit in Uebernahme eines

36) Dresch, in P. Jahrb. 1830. II. p. 331. — von der Becke, §. 17. der Einleitung. — Nach Klüber, §. 404. p. 776., kann in der Regel der Staat nicht seine Bürger zu intellectuellen Staatsämtern zwingen.

Staatsamts belegt, ist „so ehrenvoll, dafs, nach den erhabenen, dadurch in ihm erregten Motiven, für den Staat aus erzwungenen Diensten gar kein Nachtheil zu besorgen ist.“ — Niemand wird läugnen, dafs bei einer grofsen Zahl, vielleicht bei der gröfsten Zahl der Beamten, reiner Patriotismus nicht der Beweggrund zum Eintritte in den Staatsdienst ist. Allein wenn auch nur die Erlangung von Ehre, Einflufs, Einkünften dadurch bezweckt wird, so wird eben deshalb immer der Beamte sich bemühen, sein Amt gut zu verwalten, sowohl um das Errungene nicht zu verlieren, als auch um es noch zu steigern. — Allerdings steht der Mann in der öffentlichen Meinung höher, und wird vielleicht auch mehr leisten, den das Amt sucht, und den seine Bürgerpflicht zur Uebernahme desselben bewegt; aber da ist kein äufserer Zwang das antreibende Motiv, sondern das innere Pflichtgefühl. — Das Antragen eines Amts ist dem Staatsbürger ehrenvoll, und er wird sich bemühen dem Vertrauen zu entsprechen. Der Zwang kann aber nie ehrenvoll sein [37]), weil er vom Staatsbürger, wo kein Nothfall für den Staat eingetreten, willkührlich die Aufopferung seiner Freiheit verlangt; wo aber jener Fall eintritt, die Aufopferung seiner Gewissenspflicht, die allein ihn bestimmen kann, seiner Bürgerpflicht nicht zu genügen. Der Zwang zum Staatsdienste ist daher als Widersinnigkeit, oder als Despotismus anzusehen, was

---

37) *Montesquieu. V.* 19. »*Les lois doivent-elles forcer un citoyen à accepter les emplois publiques? Jadis qu'elles le doivent dans le gouvernement républicain, et non pas dans le monarchique. Dans le premier, les magistratures sont des témoignages de vertu, des dépots que la patrie confie à un citoyen qui ne doit vivre, agir et penser que pour elle; il ne peut donc pas les refuser. Dans le second, les magistratures sont des témoignages d'honneur: or telle est la bizarrerie de l'homme, qu'il se plait à n'en accepter aucun que quand il veut, et de la manière qu'il veut.*« —

auch Gönner (§. 26.) dagegen anführen mag. Am wenigsten pafst aber hierher der Grund, dafs die Staatsbürger zum Staatsdienste gezwungen werden könnten, weil mit dem Dienste eine Entschädigung des Dienstleistenden verbunden sei, — da dieses, bei Erwähnung der erhabenen Motive der Bürgerpflicht, unmöglich in Betracht kommen kann.

§. 78.

Es steht demnach also fest, dafs kein Staatsbürger zum Eintritte in den Staatsdienst gezwungen werden kann; aber es frägt sich nun noch, ob nicht der freiwillig in den Staatsdienst Getretene von der Staatsgewalt gezwungen werden dürfe, ein bestimmtes Amt, auch gegen seinen Willen, zu übernehmen? — Diese Frage verdient hier um so mehr aufgestellt zu werden, da gewöhnlich, bei Betrachtung des Zwangsrechts, der Eintritt in den Staatsdienst überhaupt, also die Uebernahme des ersten Amts, nicht genug unterschieden wird von der späteren Uebernahme eines anderen Amts, wenn der Staatsbürger schon Staatsdiener ist; worin doch durchaus ein wesentlicher Unterschied liegt. Denn im ersten Falle steht der Staatsbürger der Staatsgewalt mit denselben Pflichten und Rechten gegenüber, wie jedes andere Glied der Staatsgesellschaft; während er im zweiten, durch seine Stellung, zwar ursprünglich allgemeine, aber durch die Umgestaltung des Staatslebens (wenigstens in der Ausübung) zu besonderen gewordene, Berechtigungen und Verpflichtungen, in Bezug auf die Theilnahme an der Staatsgewalt, erhält.

Nehmen wir, — abgesehen von Nebenrücksichten, — die Staatsgewalt als im alleinigen Besitze des activen Wahlrechts zu den Staatsämtern an; das passive Wahlrecht dagegen als in der Classe von Staatsbürgern concentrirt, welche sich durch eine Prüfung zum Staats-

dienste befähigt haben; — so bleibt das immer unumstöfslich gewifs, dafs zu einer solchen Befähigung Niemand gezwungen werden kann. Ist aber nun wirklich Jemand in diese besondere Classe von Staatsbürgern, die Categorie der Staatsdiener, getreten, so hat er also zwar ausschliefslich das Recht, zu Staatsämtern gewählt zu werden, — aber zugleich auch, dem correspondirend, ausschliefslich die Pflicht, sich der von der Staatsgewalt ausgehenden Wahl zu den Staatsämtern zu unterwerfen. — Er mufs daher das ihm auf diese Weise übertragene Amt annehmen, da er nicht für ein besonderes, bestimmtes Amt in den Staatsdienst getreten ist, wenn man von der Uebernahme des ersten Amts absieht, sondern im Allgemeinen, um dem Staate in der Verwaltung zu dienen, und dadurch seine ursprünglichen Rechte und Pflichten als Staatsbürger auszuüben. Nur die Bedingung findet dabei Statt, dafs, wenn für die verschiedenen Verwaltungszweige abgesonderte Prüfungen bestimmt sind, der sich durch eine solche zum Staatsdienste Befähigende auch nur in dem dadurch von ihm gewählten Verwaltungszweige, im Allgemeinen also in dem, in welchem er zuerst angestellt worden, ein Amt zu übernehmen verpflichtet ist.

Der Staatsbürger, welcher Staatsbeamte geworden ist, hat also dem Rechte nach durchaus die Verpflichtung, jedes ihm von der Staatsgewalt übertragene Staatsamt anzunehmen, jedoch nur so lange, als er in der Categorie der Staatsdiener bleibt; denn es darf ihm, — wie aus früher Gesagtem erhellt, — gar kein Staatsamt übertragen werden, sobald er, aus derselben heraus, in die Reihen seiner übrigen Mitbürger zurücktritt. — Demnach findet also auch, bei Uebertragung eines Amts, von Seiten der Staatsgewalt, auf einen bereits im Staatsdienste stehenden Staatsbürger, eigentlich genommen, kein

Zwang Statt, denn diesem würde man sich nicht entziehen können; sondern nur eine, jener Uebertragung correspondirende, an den Charakter als Staatsdiener geknüpfte, Pflicht. — Dem Staatsdiener kann aus keinem Grunde das Recht zugesprochen werden, sich beliebig ein Amt auszuwählen und es dann auch zu erhalten, da die Disposition über die Aemter ausschliefsliches Recht der Staatsgewalt ist.

Wenn aber einerseits die Ausübung des Rechts, den Staatsdienern auch gegen ihren Willen Aemter zu übertragen, der Staatsgewalt aus denselben Ursachen unpolitisch erscheinen mufs, wie der Zwang zum Staatsdienst im Allgemeinen; — so mufs andererseits schon hier bemerkt werden, dafs später zu erörternde Berechtigungen der Staatsbeamten dieses Recht der Aemterübertragung in sofern beschränken, — als eines Theils einem Staatsbeamten, der tadellos ein höheres Amt verwaltet hat, kein niedereres mehr aufgezwungen werden kann, so wie auch keines, das eine geringere Besoldung bringt; anderes Theils aber, zur Erhaltung der Unabhängigkeit der Staatsbeamten, in Bezug auf Versetzung von einem Amte zu einem andern, wenn auch gleichen, gewisse Beschränkungen eintreten, die den Staatsbeamten vor Willkühr schützen sollen.

II. Besoldung der Staatsbeamten.

§. 79.

In einem geordneten Staate mufs jeder Staatsbürger einen bestimmten Nahrungsstand haben, denn wer ohne Erwerbsbestrebung in den Tag hinein lebt, — wenn nicht etwa selbstständiges Vermögen seinen Unterhalt, und die Möglichkeit seiner bürgerlichen Ausbildung sichert, — kann kein guter Bürger sein, weil er nicht im Stande ist, seine vernunftgemäfsen Zwecke als solcher

zu erfüllen, die wieder nur Mittel zu seiner Ausbildung als Mensch sein sollen. — Wie viel mehr mufs dieses nun nicht vom Staatsbeamten gelten [38]), dessen Wirksamkeit von so hohem Einflusse auf das ganze Sein seiner Mitbürger ist, und der überdies durch seine Stellung berufen ist, ihnen in jeglichem Lebensverhältnisse ein, zur Nacheiferung auffordernde, Beispiel zu geben.

Wo die Staatsämter durch Wahl besetzt werden, und dadurch nur auf bestimmte kurze Zeitperioden, werden die zur Staatsverwaltung berufenen Bürger nicht von dem, von ihnen gewählten, Nahrungsstande abgerissen, sondern nur für diese bestimmte Zeit vielleicht in demselben gehindert. Dieses Opfer dem Vaterlande zu bringen, ist aber jeder Bürger verpflichtet, und kann es auch sein, ohne dafs dadurch das Princip der freien Selbstbestimmung vernichtet würde; weil er, nach Ablauf der immer nur kurzen Amtszeit, zu seiner früheren Beschäftigung zurückkehren kann, und weil überdies das erwiesene Vertrauen der Mitbürger jedes Opfer erleichtert. Sollte dasselbe aber durchaus seine Mittel überschreiten, so wird er, während seiner Amtsführung, eine den Verhältnissen angemessene Entschädigung erhalten, oder es wird auch, im Allgemeinen für jedes Amt, ein bestimmter geringer Ersatz der dadurch erzeugten Ausgaben festgesetzt; welche Entschädigung für jeden mit Ablauf der Dienstzeit aufhören mufs [39]). —

Anders aber stellt sich das ganze Verhältnifs, wenn wir die Staatsämter als von der Ernennung der Regierung abhängig betrachten, was, — wie gezeigt worden, — ihre Lebenslänglichkeit implicirt. Hier wird der Bürger, dem ein Amt übertragen wird, verhindert, so lange

38) Gönner. §. 40.

39) Emmermann. p. 233.

er lebt, oder wenigstens so lange er das Amt nicht aufgiebt, sich einen bestimmten Nahrungsstand zu gründen, oder doch den schon erlangten zu bewahren; weil die Natur eines solchen Amts es mit sich bringt, dafs durch die Pflichten desselben die Thätigkeit des Beamten so in Anspruch genommen wird, dafs eine anderweitige Beschäftigung, die einen Erwerb begründen könnte, nicht Statt haben kann. — Wenn es daher in jedem geordneten Staate nothwendig ist, dafs jeder Bürger sich selbst einen Nahrungsstand schaffe, wenn nicht ihm persönliche Verhältnisse seinen Lebensunterhalt, und die Möglichkeit seiner Ausbildung, anderweitig sichern, — so stellt sich hier für den Staat die Alternative: entweder die Staatsämter nur solchen Bürgern zu geben, die durch dergleichen persönliche Verhältnisse begünstigt sind, oder an den Staatsdienst einen Nahrungsstand zu knüpfen [40]). — Wollte der Staat das Erstere wählen, also die Aemter nur den Reichsten, oder doch nur den Wohlhabendsten ertheilen, so vernichtete er damit das erste staatsrechtliche Princip, in Hinsicht auf Verwaltung, dafs nämlich jeder Staatsbürger berechtigt ist, zu einem Amte zu gelangen, d. h. dafs Niemand von dieser Möglichkeit ausgeschlossen werden kann, der die nöthigen Kenntnisse besitzt, und den kein körperliches oder moralisches Gebrechen zum Staatsdienste untauglich macht. Gegen alles Recht würde also, durch eine solche ausschliefsliche Bevorzugung der Reichen, bei Ertheilung der Staatsämter, allmählich, einer Geldaristokratie das Uebergewicht im Staate gegeben werden [41]), welche von allen Aristokratien noch die engherzigste sein möchte, und auch leicht, durch einen ganz natürlichen Uebergang, die Erblichkeit

40) Gönner. §. 40.

41) Rotteck. §. 118.

der Staatsämter, — wenn auch nicht im Einzelnen, doch im Ganzen, — zur Folge haben könnte. — Mit Recht sagt daher Pölitz [42]): „Aemter ohne Besoldung sollten in keinem rechtlichen Staate bestehen," — wobei er natürlich nur Staatsämter nach dem hier angenommenen Begriffe meint, da in Hinsicht auf Wahlämter ganz andere Verhältnisse eintreten. — Der Staat mufs also, und kann nur das zweite Mittel ergreifen, um die Verhältnisse der Staatsbeamten mit den Forderungen des Rechts in Einklang zu bringen, — d. h. er mufs an den Staatsdienst einen Nahrungsstand knüpfen.

§. 80.

Da, in der historischen Entwickelung der Staaten, die Regierungen das Recht erhalten haben, die Staatsbeamten durch alle Stadien der Verwaltung hindurch zu ernennen; so müssen sie auch, — um ihre Verpflichtung gegen die Nation, in Hinsicht auf die Verwaltung, ganz erfüllen zu können, — die Entstehung einer besonderen Classe von Staatsbürgern, die ihnen tüchtige Candidaten zu den Staatsämtern liefern könnte, nicht blofs begünstigen, sondern auch, — wo die Culturverhältnisse des Volks nicht selbst in genügendem Grade dahin wirken, — durch alle in ihren Kräften stehende Mittel hervor-

---

42) Staatswissenschaften. I. p. 243. — Wenn Franklin die Besoldung der Staatsbeamten widerrieth, so dachte er wohl nur an eine republikanische Verfassung, und selbst dann war sein Ausspruch zu allgemein. Denn, wenn z. B. der Präsident der Nordamerikanischen Freistaaten keinen angemessenen Gehalt bezöge, so würde nothwendig die Wahl nur auf die reichen Bürger fallen können, weil nur diese den, mit dem Amte verbundenen, Aufwand zu bestreiten im Stande wären. Ueberhaupt möchte jene Behauptung nur in Republiken Anwendung finden, wenn das Amt nicht die volle Thätigkeit des Beamten in Anspruch nimmt, wenn es nicht auf Lebensdauer verliehen ist, und neben demselben ein Gewerbe getrieben werden darf. — Ganz entgegengesetzte Verhältnisse walten aber in der Monarchie ob. — Emmermann. p. 237.

rufen. — Schon in einer solchen ausgeschiedenen Classe Diejenigen auszuwählen, welche, für jedes einzelne Staatsamt, am besten dem Zwecke der Verwaltung entsprechen möchten, ist eine, jeder wahrhaft nach fester Begründung des Volkswohls strebenden Regierung, nicht leichte Aufgabe. Wie viel schwerer aber wäre diese, wenn die Staatsgewalt aus der Masse der Nation Diejenigen wählen sollte, welchen sie das Wohl derselben anvertrauen mufs. Denn wer ist wohl von gröfserem, unmittelbarerem Einflusse auf dasselbe, als gerade die Staatsbeamten, die durch ihre Stellung, unvermeidlich in jedem Augenblicke, in die innersten Lebensverhältnisse der Staatsbürger eingreifen müssen. — Wo Freiheit der Gedankenmittheilung, wo eine mächtige öffentliche Meinung herrscht, da wird diese doch nach der Staatsgewalt die Männer bezeichnen können, welche, wegen ihres Charakters und ihrer Kenntnisse, von dem Vertrauen des Volks zu den Staatsämtern empfohlen werden. Wo aber diese Organe einer Nation fehlen, da mufs die Schwierigkeit dieser verhängnifsvollen Auswahl um so gröfser werden. Das einzige Mittel, wodurch der Regierung die Erfüllung ihrer schweren Pflicht erleichtert werden kann, ist nun eben die Ausbildung einer besonderen Classe von Staatsbürgern, die sich ganz dem Staatsdienste widmen wollen, und in denen die Staatsgewalt wenigstens die Garantie einer wissenschaftlichen Vorbereitung findet, die ja doch, in allen cultivirten Staaten, die unumgängliche Grundlage der Verwaltung ist, und sein mufs. —

Eine solche besondere Classe von Staatsbürgern (welche den Staatsdienst zu ihrem Lebenszwecke machen, dem sie die Anstrengung aller ihrer Kräfte widmen wollen, — und deren eigenthümliche Stellung wir schon früher betrachtet haben) wird aber in unseren Zeiten, in Monarchien, und bei den jetzigen Verhältnis-

sen der Staatsverwaltung, wie des Staatsdienstes, — sich gewifs nicht aus blofsem Patriotismus bilden; sondern es mufs ein anderer Hebel angewandt werden, um diese Erscheinung hervorzurufen. Dieser Hebel aber ist der Vortheil, das mächtigste Agens wohl aller Zeiten. — Der Staatsdienst mufs ein Erwerbszweig werden; — es mufs an denselben ein Nahrungsstand geknüpft werden, um die Bürger zur Ergreifung desselben anzulocken. — Fern sei es von uns, dadurch den Staatsdienst zu einem Gewerbe herabwürdigen zu wollen. — Es soll vielmehr nur angedeutet werden, dafs für das einzelne Individuum die Idee vom Rechte und von der Pflicht jedes Staatsbürgers, zur Theilnahme an der Verwaltung, mehr in den Hintergrund tritt, — die Idee vom Staatsdienste als Erwerbszweig mehr in den Vordergrund. Dadurch wird jedoch keineswegs geläugnet, dafs nicht reine Vaterlandsliebe, edles Streben für das Beste der Mitbürger, für Viele, wenn auch nicht für die Meisten, die Triebfeder zur Widmung zum Staatsdienste sein könnte, für Alle es sein sollte. — Gewissermafsen sind das hier hervortretende, rein persönliche, Interesse des Individuums (gleichviel ob dasselbe nach Verbesserung des Nahrungsstandes, oder nach Ehre strebt) und das Interesse des Staats nicht ganz gleichartig; aber es ist eben die Aufgabe der Staatsgewalt, das anscheinend Heterogene in ein harmonisches Verhältnifs zu bringen.

Demnach wird aber immer dieses Verhältnifs zwei verschiedene, besonders zu betrachtende, Seiten darbieten; nämlich eine, die sich vorzugsweise auf das in den Staatsdienst tretende Individuum, als solches, bezieht, — und eine andere mehr staatsrechtlich-politische, die vorzugsweise dessen Verhältnifs als Staatsbeamte berücksichtigt. Die Betrachtung beider mufs dann die Momente geben, nach welchen die Politik ihre Grundsätze für das

Verhältnifs der Staatsbeamten, in der hier zu erörternden Hinsicht, festzustellen hat.

§. 81.

Beginnen wir mit der vorzugsweisen Beziehung auf den Staatsbürger, als Individuum, — so erkennen wir bald, dafs die, den Eintritt in jene besondere, allein zu Staatsämtern berechtigte, Classe bedingende wissenschaftliche Ausbildung zum Staatsdienste aus einem ähnlichen Gesichtspuncte betrachtet werden mufs, wie die Vorbereitung, wie die Auslagen zu jedem technischen Gewerbe, zu jedem geistigen Industriezweige. Allerdings ist die vorbereitende wissenschaftliche Bildung auch aufser dem Amte brauchbar und nützlich [43]). — Allein sind dem Techniker seine Kenntnifs der Mechanik, der Naturwissenschaften u. s. w., dem Mediciner seine medicinisch-philosophischen Studien, dem Juristen seine Kenntnisse in den philosophischen und positiven Wissenschaften nicht brauchbar und nützlich, — auch wenn der Techniker keine Fabriken anlegt, der Mediciner nicht practisirt, der Jurist nicht advocirt? — Woher schreibt sich denn der, — freilich die Wissenschaft entheiligende, aber aus dem wirklichen Leben gegriffene, — Ausdruck: Brodstudium, her, wenn nicht die Erfahrung lehrte, dafs, wenn auch vielleicht nicht meistentheils, doch gewifs vielfach, das Studium nicht die Wissenschaft, sondern den Erwerb zum letzten Zwecke hat.

So lange der Techniker nicht die Gewerbsconcession, der Jurist nicht die Advocatenlicenz oder die Anstellung als Richter, der Mediciner nicht die Erlaubnifs zum ärztlichen Practisiren von der Staatsgewalt erhalten hat, ist ihre ganze Vorbildung immer nur nach Speculation, eben so wie die wissenschaftliche Vorbereitung des sich dem Staatsdienste Widmenden. Sobald sie aber

---

43) Scheffner. Anmerkungen von C. p. 131.

ihre Concession erhalten haben, — der Letztere also ein Staatsamt, — so ist die Regierung verpflichtet, ihnen ihr Industriecapital (bestehend in ihren erworbenen Geschicklichkeiten, Kenntnissen, in ihren natürlichen Anlagen, in allen auf ihren künftigen Erwerbszweig bezüglichen Auslagen) vor jedem widerrechtlichen Eingriffe zu sichern, ihnen die Möglichkeit der Anwendung dieses Capitals zu garantiren. — Eine solche Concession zur Begründung des Nahrungsstandes ist natürlich immer lebenslänglich, wie es insbesondere schon für den Staatsdienst erwiesen worden, und also in sofern unwiderruflich, als die Staatsgewalt dem Berechtigten die Concession nur, wegen gerichtlich constatirter Verschuldung, nach Ausspruch des Gesetzes, entziehen kann [44]). — Für den Arzt, den Advocaten, den Fabrikanten hört nun, mit Ertheilung der Concession, jede weitere directe Begünstigung von Seiten der Regierung auf. Sie sind, in Hinsicht auf die wirkliche Verrentung ihres Industriecapitals, nur von der Concurrenz abhängig, und die Gröfse der Rente kann daher sehr wechselnd sein. Hier tritt aber nun für den Staatsbeamten, dessen Rente in den mit dem ihm übertragenen Amte verknüpften Vortheilen (d. h. im Allgemeinen in der Besoldung) besteht, ein anderes Verhältnifs ein, bedingt durch die überwiegende staatsrechtliche Seite seiner Stellung. — Indessen hat sich in dieser Beziehung ein, von dem der übrigen mehr mechanischen oder mehr geistigen Gewerbe, abweichendes Verhältnifs eigentlich auch erst in neuerer Zeit völlig ausgebildet; wo man nicht mehr blofs in der Theorie, sondern auch in der Wirklichkeit, auf die Bestimmung fester Grundlagen für das Staatsleben ausging. Früher konnte man den Staatsdienst als Nahrungsstand, auch in Hinsicht auf Verrentung, mit anderen Erwerbszweigen

44) Gönner. §§. 43. 46. 52.

vergleichen, indem die Besoldungen der Beamten meistentheils nicht fest bestimmt waren, sondern, mehr oder weniger, von mannigfachen äufseren Verhältnissen, in Ansehung ihrer Gröfse, abhingen. Die Beziehung des Staatsdienstes blofs auf das Individuum als solches, war durchaus vorherrschend vor dem staatsrechtlichen Momente im Verhältnisse der Staatsbeamten, d. h. der Staatsdienst wurde eigentlich ausschliefslich als Erwerbszweig betrachtet; auch schon deshalb, weil man im Allgemeinen die Staatsbeamten nur als unmittelbare Diener des Regenten ansah, die in seinem Lohn und Brod standen.

Wenn wir nun aber zuerst den Staatsdienst als Nahrungsstand auffassen, so ist es natürlich, dafs vor Allem die Gröfse des Industriecapitals bestimmt werden mufs, von welchem der Beamte in der Besoldung die Rente empfangen soll. Dieses Industriecapital setzt sich nun ungefähr aus folgenden Bestandtheilen zusammen: die Auslagen für die wissenschaftliche Ausbildung, und die Unterhaltskosten während der Zeit derselben; das dem Staate gebrachte Opfer aller Privatinteressen und anderweitiger Erwerbsquellen, weil solche neben dem Staatsdienste (dessen Natur nach) nicht bestehen können; die Gröfse der geistigen Fähigkeiten, welche das Individuum von der Natur besitzt; das Opfer der individuellen Unabhängigkeit, die, wenn auch nicht als moralische, doch als äufserliche, — mehr oder weniger der Unterordnung in den Dienstverhältnissen unterliegt. Aus dieser Aufzählung geht hervor, dafs die Rente ganz eigentlich eine Entschädigung für von dem Staatsbeamten, — theils vor Erlangung des Amts, theils dauernd während seiner Dienstzeit, — gebrachte Opfer ist [45]). — Weil aber diese

45) Heffter. p. 134. — Gönner. §. 41. — von der Becke. §. 18. — Krug. p. 228.

diese Opfer, als materielle, schwer einer Berechnung unterliegen möchten, — als intellectuelle aber gar keiner, — so ist hieraus kein Resultat zur Veranschlagung der Rente (der Entschädigung, der Besoldung) zu ziehen. Und gesetzt auch, es wäre mit einiger annähernden Genauigkeit möglich, so würde doch die Unmöglichkeit für jeden einzelnen Beamten, — da für jedes Individuum die Gröfse des Opfers natürlich verschieden ist, — einen besonderen Anschlag zu machen, ein unübersteigliches Hindernifs werden. Denn dadurch würde, aufser der Schwierigkeit der Berechnung, eine völlige Unbestimmtheit der Staatsausgaben für Besoldungen [46]), und ein offener Eingang für Willkührlichkeiten jeder Art entstehen. — Da wir nun also in der Entschädigung kein Kriterium für die Bestimmung der Gröfse der Gehalte finden, so müssen wir ein solches aus der Betrachtung der staatsrechtlichen Beziehung des Staatsdienstes zu entnehmen suchen, die ja an sich auch durchaus die wichtigere ist. Nur mufs bemerkt werden, dafs das Minimum des Gehalts durch die ungefähre, im Allgemeinen ohne Berücksichtigung des Individuums gemachte, Schätzung einer solchen Entschädigung begrenzt wird, für welche nämlich sich immer Individuen finden würden, bereit sich dem Staatsdienste zu widmen. Denn ein Gehalt unter dieser Grenze würde Niemanden anlocken, sondern Alle, aufser die an sich Vermögenden, vom Eintritte in den Staatsdienst abhalten.

§. 82.

Bei der Betrachtung der Besoldungsverhältnisse der Staatsdiener aus dem, auf diese Weise, vorherrschenden staatsrechtlich-politischen Gesichtspuncte, mufs auf die schon so oft angedeutete Natur des Verhältnisses der

46) von der Becke. §. 37.

Staatsbeamten zum Staate zurückgewiesen werden, — und hiernach stellt sich als leitendes Princip, dafs die Regierung den Beamten, in Hinsicht auf Besoldung, eine solche Stellung geben müsse, dafs der Staat dadurch eine neue Bürgschaft, für die Möglichkeit einer wahrhaft ihren Zweck erfüllenden Verwaltung, gewinnen könne. — Die Wichtigkeit der Festsetzung der Gehaltsnormen ist demnach nicht zweifelhaft, und es kommt also nur auf die Feststellung der hierher gehörigen Hauptmomente an, als welche sich ungefähr folgende ergeben möchten:

1. Für die Staatsämter im Allgemeinen.

a) Der Gehalt mufs, als die Rente des Nahrungsstandes in sich schliefsend, einen Ersatz für die Auslage des Industriecapitals geben, was natürlich nur einer ungefähren allgemeinen Schätzung, für die Individuen des Beamtenstandes überhaupt, unterliegen kann [47]).

b) Der Staatsbeamte mufs in den Stand gesetzt werden, auch wenn er kein Privatvermögen besitzt, durch den Gehalt allein, für sich und seine Familie (von mittlerer Zahl angenommen), sein Auskommen zu finden. Die Ehe ist etwas zu Heiliges, etwas zu sehr in der menschlichen Natur Begründetes, — als dafs man sie bei der Fixirung der Gehaltsnormen übersehen, und dadurch eine grofse Zahl von Staatsbürgern, — und was am gefährlichsten, von Staatsbeamten, — von der Ehe ausschliefsen dürfte. Denn die Politik lehrt, dafs der verheirathete Beamte eine sehr viel sicherere Bürgschaft seiner treuen Pflichterfüllung, seines unablässigen Strebens für den Zweck seines Amtes giebt, als der ledige. Die Bande der eigenen Familie knüpfen erst den Mann ganz ans Vaterland; — geben ihm die Anhänglichkeit an das vernünftig und rechtlich Bestehende, das der Un-

47) Gönner. §. 38. — Rotteck. §. 118.

verheirathete, dessen Entwürfen die ganze Welt offen steht, so leicht zu übersehen sich gewöhnt; — lassen ihn erst ganz am Orte seiner Wirksamkeit einbürgern, und seine Interessen mit denen der Einwohner desselben mehr verschmelzen, deren Wohl sein Zweck sein mufs. — Indessen gilt diese Rücksicht auf eine Familie nicht für alle Staatsämter, namentlich nicht für die unteren Verwaltungsämter, die eigentlich nur als Vorbereitungs-, als Uebergangs-Stufen zu den höheren anzusehen sind, — und von denen man, im Allgemeinen, wohl sicher annehmen kann, dafs sie nur von Unverheiratheten werden gesucht werden [48]).

Der Gehalt mufs also grofs genug sein, damit der Beamte für sich und seine Familie sein Auskommen findet, ohne einen Nebenerwerb suchen zu müssen, der durchaus, in den meisten Fällen, mit der Würde und dem Interesse des Staatsamts unverträglich sein wird, — und damit der Beamte der aus Mangel entstehenden Versuchung zur Bestechlichkeit, oder sonstigen Amtsuntreue, entrückt werde [49]).

2. Wenn wir die im Verwaltungsorganismus sich gleich stehenden, correspondirenden, Aemter in besondere Categorien vertheilen, so erhellt als Princip für alle Aemter jeder besonderen Categorie:

a) Der Gehalt mufs abgemessen werden nach der Wichtigkeit des Amts, und nach seiner Rangstufe im Verwaltungsorganismus [50]). — Diese Regel ist aber nur im

---

48) Gönner. §. 38. — von der Becke. §. 41.

49) Pölitz. Staatswissenschaften. I. p. 243. — Bischoff. p. 233. — Rotteck. §. 118.

50) Malchus. Handbuch der Finanzwissenschaft und Finanzverwaltung. Stuttgardt, 1830. II. §. 11. — Scheffner. Anmerkungen von B. p. 87. — von der Becke. §. 44. — Es ist hier nur von der Rangstufe des Amts die Rede, und nicht von der des

Allgemeinen geltend, weil ein nach der Rangstufe sehr viel geringeres Amt, durch die Gröfse des zu demselben gehörigen Wirkungskreises, die Erfordernisse an Kenntnissen und Eigenschaften, die Schwierigkeit der durch das Amt auferlegten Pflichten, die Wichtigkeit fürs Staatswohl, — von sehr viel gröfserer Bedeutsamkeit sein kann, als ein im Verwaltungsorganismus höher stehendes Amt, und daher auch verhältnifsmäfsig einen höheren Gehalt verlangen kann; nicht blofs wie die andern Aemter derselben Categorie, sondern auch wie manche Aemter einer höheren.

b) Der Gehalt mufs entsprechen dem Grade des in den Beamten einer bestimmten Categorie der Aemter zu setzenden Vertrauens, — der hiernach abgemessenen Verantwortlichkeit, — der bei der Amtsführung erforderlichen Anstrengung, — der Möglichkeit eines nachtheiligen Einflusses auf die Gesundheit, oder einer andern Gefahr, bei Ausübung der Amtspflichten [51]).

c) Der Gehalt mufs den mit der Rangstufe des Amts, nach den gesellschaftlichen hergebrachten Begriffen, nothwendig verbundenen Aufwand berücksichtigen. — Es soll dadurch keineswegs einem solchen Aufwande das Wort geredet werden, da er immer nur auf Kosten des Volks gemacht wird, das denselben in den Staatsauflagen mitbezahlen mufs. Es soll vielmehr dadurch

---

Beamten, weil der Rang des Beamten gar kein Kriterium für die Gröfse des Gehalts geben kann (von der Becke. §. 38. — Bischoff. p. 231.), welches nur im Umfange der Thätigkeit, im Wirkungskreise des Beamten liegt, die eben wieder durch das Amt bestimmt werden. — Ein im Verwaltungsorganismus höher stehendes Amt implicirt nicht nothwendig den wirklich höheren Rang des bezüglichen Beamten, wenn dieser auch conventionell eines mit dem Amte verbundenen, demselben angemessenen, Ranges theilhaftig ist. —

51) Gönner. §. 38. — Malchus. Finanzwesen. II. §. 11.

nur angedeutet werden, dafs dort, wo ein solcher Aufwand als mit einer gewissen Rangstufe des Amts verbunden gedacht wird, — bei der Bestimmung des Gehalts darauf Rücksicht genommen werden mufs, damit der ärmere Staatsbeamte nicht sich durch solche Verhältnisse gedrückt fühle, da er ja doch nicht gegen den Strom schwimmen kann, und weil noch vielfach von dem äufseren Glanze die Achtung der Menge abhängt. — Die Gehalte sollen nicht blofs die Existenz sichern, sondern sie auch der Würde angemessen machen [52]).

3. Ziehen wir aber die verschiedene Localität des Aufenthalts, im Verhältnisse zu den Staatsämtern derselben Categorie, in Betracht, — so zeigt die Erfahrung, dafs in allen Staaten die Kosten des Unterhalts, bei gleichem Aufwande, in verschiedenen Gegenden unendlich verschieden sein können; während wieder die Lage, die Gröfse eines Orts, so wie andere influirende Verhältnisse, — für den Beamten einen gröfseren Aufwand nothwendig machen können, als es für einen Beamten derselben Categorie an einem anderen Orte der Fall ist [53]). — Man kann daher nicht allen Aemtern einer Categorie den Gehalt nach gleichem Maafse zumessen, sondern mufs auf die aus Localursachen hervorgehenden Verschiedenheiten Rücksicht nehmen, — um nicht, bei einem Theile der Staatsbeamten, durch zu grofsen Gehalt zu verschwenden, andere derselben dagegen, durch zu geringen Gehalt, dem Mangel auszusetzen [54]). —

---

52) Scheffner. Anmerkungen von B. p. 88. — Malchus. II. §. 11. — Rotteck. §. 118.

53) Weber. Grundzüge der Politik. p. 192.

54) von der Becke. §. 43. „Was eine jede Classe von Staatsbürgern und Staatsbeamten brauchen, um mit einer mittelmäfsigen Familie den unentbehrlichen Unterhalt zu haben, dies ist in jedem Staate, oder in jeder besonderen Gegend eines grofsen

§. 83.

Aus allem Diesem ein befriedigendes Resultat zu ziehen, ist allerdings eine unendlich schwierige Aufgabe. Doch in welchem Lebensverhältnisse des Staats findet der Gesetzgeber nicht diese Schwierigkeiten? Dafs aber die Sache an sich wichtig genug sei, um zur Ueberwindung aller Hindernisse aufzufordern, ja dieselbe unabweislich zu verlangen, — ergiebt sich schon aus der Wichtigkeit der Staatsbeamten für das Wohl des Staats, und insbesondere auch noch bei Betrachtung der Folgen eines Fehlgriffs, in Hinsicht auf Bestimmung der Gehaltsnormen. Freilich wird ein solcher Fehlgriff nicht immer Jedermann in die Augen springen, so lange das Fehlerhafte der Maafsregeln noch nicht in die Extreme übergeht. Aber Demjenigen, der mit prüfendem Blicke in die Gestaltung des Staatslebens einzudringen sich bemüht, werden nie die Folgen desselben entgehen können, welche immer, früher oder später, dem Wohle des Volks verderblich werden müssen.

Mit Recht weiset Bischoff (p. 231.) darauf hin: „dafs sich die Gröfse der Besoldungen nach der Lage der Finanzen und Staatseinkünfte richten müsse," — weil hiervon in letzter Instanz immer die Thunlichkeit der Staatsausgaben abhängen mufs. Doch möchte dieser Satz hier nur in sofern allgemein geltend sein, als erwiesen werden kann, dafs in keinem Zweige der Staatsausgaben mehr zweckmäfsige Ersparnisse gemacht werden können. Denn der Besoldungsetat sollte immer das Letzte sein, was man bei Bearbeitung eines Budjets einer Reduction

---

Staats mit ziemlicher Genauigkeit zu bestimmen, eben nicht sehr schwer. Man läfst es sich ja allenthalben erzählen, mit wie viel an diesem oder jenem Orte ein Mann von diesem oder jenem Stande mit einer Familie leben könne. Also die Summe zu bestimmen, wäre an sich nicht unmöglich."

unterwirft, wenn nicht erweislich hier, durch verjährte oder durch neuere Ungesetzlichkeit, sich Besoldungsverhältnisse gebildet haben, deren Aufbringung dem Volke ohne entsprechenden Vortheil zur Last liegt [55]). — Aber, mit sehr wenigen Ausnahmen, wird ein Hinarbeiten auf Gehaltsreduction blofs auf die oberen Regionen der Staatsverwaltung zu beschränken sein, weil man dort, wo die Gewalt ist, auch fast immer den Mifsbrauch findet. Denn was die unteren, vorzugsweise hier zu betrachtenden, Staatsämter betrifft, so möchte wohl, — wenn überhaupt, — nur in wenigen Staaten, und auch hier wieder nur bei wenigen Aemtern, sich ein erweisliches Zuviel der Besoldungen zeigen lassen, weit eher ein überall in die Augen fallendes Zuwenig.

Es wird daher, in Bezug auf die hierher gehörigen Staatsämter, wohl fast im Allgemeinen eher auf eine Erhöhung, als auf eine Verminderung der Besoldungen hingearbeitet werden müssen, um sie den angegebenen Momenten angemessen zu machen, und auf diese Weise dem, für das Staatswohl so wichtigen, Stande der Staatsbeamten eine, ihrer und des Staats würdige Existenz zu schaffen. — „Allerdings wird durch diese Erhöhung der Verwaltungsaufwand vergröfsert; die Frage aber, um die es sich einzig handelt, betrifft die Nothwendigkeit einer solchen Erhöhung, die einem billigen Zweifel nicht unterliegen kann, weil, bei einer gänzlichen Veränderung aller Gewerbsverhältnisse, und bei der gröfseren Theu-

---

55) Der Gehalt ist immer an ein Amt geknüpft, nicht an den Beamten. Ein Gehalt ohne Amt, d. h. ohne ein wirkliches, mit einer verhältnifsmäfsigen Thätigkeit zum Besten des Staats verknüpftes Amt, — ist daher eine Abnormität, deren Vernichtung aus dem Staatsleben nicht schnell genug geschehen kann. Freilich kann die Politik rathen, damit vorsichtig zu Werke zu gehen, um nicht mächtige Interessen auf eine zu schroffe Weise zu verletzen. —

rung aller Bedürfnisse, die Staatsdiener nicht allein zurückbleiben, und diese Bedürfnisse nicht mit Besoldungen befriedigen können, die zum Theil vor einem halben Jahrhundert regulirt waren. Ueberhaupt können unangemessene, niedrige Besoldungen weder in dem wohlverstandenen Interesse des Staats, noch in jenem der Unterthanen, als eine wohlthätige Oeconomie betrachtet werden, die vielmehr einzig und allein nur in Beschränkung des Personals auf die für den Dienst nothwendige Anzahl gesucht werden darf, für welchen sie auch in anderer Beziehung vortheilhaft ist“ [56]).

§. 84.

Gewifs nennt Zachariä [57]) mit Recht eine nicht hinreichende Besoldung der Staatsbeamten eine Verschwendung, — denn sie ist es in Bezug nicht blofs auf den materiellen Volkswohlstand, sondern auch auf das moralische Wohl des Volks. — In Hinsicht auf den materiellen Volkswohlstand findet Verschwendung Statt, weil die geringere Gröfse der einzelnen Gehalte mit aufgewogen wird durch die viel gröfsere Summe aller Gehalte zusammen; — indem die schlechte Besoldung der

---

56) Malchus. Politik der innern Staatsverwaltung. I. p. 18. — Gönner. §. 94. „Wer ersparen will, indem er Besoldungen zuschneidet, der greift nach dem verkehrtesten Mittel in der ganzen Staatsverwaltung. Ich will gar nicht berühren, dafs manche Staatsdiener fähig sein könnten, sich für das Entzogene bezahlt zu machen; sondern man mufs vielmehr bedenken, dafs der Staatsdienst das erste Bedürfnifs, und eine Sparsamkeit am ersten Bedürfnisse eine verwerfliche Maxime sei.“

57) Zachariä. Vierzig Bücher vom Staate. IV. 2. Abthl. 1830. p. 341. „Eine Hauptmaxime, welche der Staat bei der Besoldung seiner Diener zu befolgen hat, ist die: Wenige Beamte, hohe Besoldungen! — Wenn die Sparsamkeit des Staats nicht auf die Zahl der Beamten, sondern auf den Betrag der einzelnen Besoldungen gerichtet ist, so ist sie, als ein Versuch zur Bestechlichkeit oder Verdrossenheit im Dienste, Verschwendung.“ —

Staatsbeamten nothwendig eine Vermehrung derselben nach sich zieht, um durch vermehrte Controlle nach allen Seiten hin gefürchtete Depredationen und Veruntreuungen derselben zu verhüten. Denn einer solchen nothwendigen Folge der nicht hinreichenden Besoldung ist sich jede Regierung bewufst, und sie mufs es sein, weil es ein die menschliche Schwäche verkennendes Verlangen wäre, dafs im Allgemeinen, ohne Ausnahme, der Staatsbeamte, — der sein ganzes Leben, alle seine Kräfte dem Dienste des Staats widmet, dem jeder andere Erwerbszweig verschlossen ist, — gleichmüthig Mangel und Nahrungssorgen für sich und die Seinigen ertragen soll, während er auch, bei der strengsten Controlle, die Möglichkeit sieht, sich auf Kosten der Regierung, — also mittelbar des Volks, — oder auch unmittelbar auf dessen Rechnung zu bereichern, oder wenigstens ein bequemeres Auskommen zu verschaffen. Wie kann die Controlle wirksam sein, wenn der damit Beauftragte am Ende eben so auf unrechtmäfsigen Erwerb zum Lebensunterhalte angewiesen ist, wie der Beamte, dessen Redlichkeit er von Staatswegen bevormunden soll? Oder, wenn er etwa durch den Zufall (denn an ein System läfst sich meist schwerlich denken) besser gestellt ist, — wird er streng und unnachsichtlich verfahren können, wenn ihm sein Verstand und sein Gefühl sagen, dafs der Beamte Unrecht gethan hat, aber dennoch zu entschuldigen ist? [58]) — Wohl könnte man daher mit

---

58) von der Becke. §. 35. „So lange Menschen Menschen sind, wird es auch in Staatsämtern Beamte geben, deren Sache es nicht ist, bei Arbeit, Sorgen, Gefahren und Beschwerlichkeiten zu darben oder ihr Leben kümmerlich hinzubringen. In diesem Falle werden sie nehmen, was man ihnen nicht giebt, oder doch zu geben schuldig ist, und wie mannigfaltig sind nicht die verdeckten Wege dazu, wie schwer sie zu verhüten? Wie nachtheilig ist nicht

F. C. v. Moser [59]) behaupten: „es sei schwer nach Recht und Gewissen zu entscheiden: ob es dem Herrn, der den Diener schlecht besoldet, oder diesem, der aus wahrer Noth zum Stehlen verleitet worden, am meisten zur Last zu legen sei?“ — Denn wo die höhere Intelligenz und zugleich die hinleitende Ursache des Verbrechens ist, da ist auch die gröfsere moralische Verschuldung. — Allerdings mufs der einzelne, auf diese Art schuldige, Staatsbeamte streng bestraft werden. Allein vor Allem werde die Mangelhaftigkeit der Verwaltungsgesetzgebung, in dieser Beziehung, erkannt und verbessert, — denn der Zweck aller Gesetzgebung ist nicht, das begangene Unrecht zu bestrafen, sondern das Begehen desselben zu verhüten.

Doch diese unmittelbare nachtheilige Wirkung auf den materiellen Volkswohlstand, wird wohl durch den mittelbaren noch weit überwogen, der durch die, aus einer solchen Lage der Dinge nothwendig hervorgehende, schlechte Verwaltung unvermeidlich entstehen mufs. — Die Verwaltung aber ist schlecht, weil bei einer zu geringen Besoldung alle Gewifsheit treuer, eifriger Erfüllung der Amtspflichten aufhört [60]), und dadurch ein System von Controllen nothwendig wird, deren zahlreiche Beamte keine tüchtige Verwaltung befördern, sondern ihr nur im Wege sind; — die Verwaltung ist

---

diese Entschädigungsart in ihren Folgen auf den Charakter des Mannes, der durch die Verletzung dieses Grundsatzes leidet, — auch des Beispiels wegen auf den der übrigen — auf die Kassen des Staats — auf den Beutel der Staatsbürger? etc. Unzweckmäfsige Besoldungen machen mithin schlechte Diener, erzeugen unvollkommene Dienstverrichtung, und streiten mit der ersten Regentenpflicht.« —

59) Der Herr und der Diener. p. 391.

60) Gönner. §. 94.

schlecht, weil der höchsten Bestechlichkeit, Pflichtvergessenheit und Untreue Thür und Thor geöffnet ist [61]), und dadurch das höchste Princip des Staatslebens: Herrschaft des Rechts, — vernichtet wird; — die Verwaltung ist schlecht, weil eine Kette von Niederträchtigkeit sie umschlingen wird, und jeder edle Unabhängigkeitssinn der Beamten aufhören mufs, indem Kriecherei der Unterbeamten gegen die Oberen und sträfliche Nachsicht dieser gegen jene nothwendig entsteht; — die Verwaltung ist schlecht, weil man nicht erwarten kann, die Aemter durch die Fähigsten, wissenschaftlich Gebildetsten besetzt zu sehen, wenn der Rechtschaffene sich sagen mufs, dafs jedes Gewerbe im Staate eine sicherere Existenz gewährt, weniger den Redlichen dem vor Allem zu fliehenden Verdachte der Unredlichkeit unterwirft, als der Staatsdienst [62]); — die Verwaltung ist schlecht, weil der Staatsbeamte nicht blofs den Cassen des Volks, sondern auch denen der Regierung feindlich gegenüber steht, und er so, — statt, als nothwendiges Bindemittel zwischen Regierung und Volk, eine wohlthätige Harmonie des Ganzen zu befördern, — trennend zwischen ihnen steht, um bald der Regierung in Erpressungen gegen das Volk beizustehen, bald mit dem Volke gemeinsame Sache zu machen, um die Regierung um ihre Einnahmen zu betrügen (denn die Individuen im Volke sind blind genug, um nicht einzusehen, dafs sie in der Regierung nur sich selbst berauben); — die Verwaltung ist schlecht, weil den Staatsbeamten die nothwendige Achtung ihrer Mitbürger fehlt [63]); entweder, weil der, bei

---

61) Schön. Die Staatswissenschaft, geschichtlich-philosophisch begründet. Breslau, 1831. p. 340.

62) Gönner. §. 38.

63) Gönner. §. 94.

zu kärglicher Besoldung und dennoch bewahrter Redlichkeit, unmöglich zu beobachtende äufsere Anstand, dessen Einflufs auf die Menge doch so grofs ist, — oder aber die vermuthete oder wirkliche Unredlichkeit in der Amtsführung, die Beamten wenn auch gerade dem Volke nicht verächtlich macht, so sie doch der Achtung beraubt, ohne welche auf die Länge keine Verwaltung in Sicherheit bestehen kann. —

In diesem Allem liegt auch der verderbliche Einflufs zu geringer Besoldungen, auf das moralische Wohl des Volks, zu deutlich am Tage, als dafs derselbe hier weiter ausgeführt zu werden brauchte. Eben so wenig soll hier in die Einzelheiten dieser allgemeinen Demoralisation in allen Theilen des Staatsorganismus eingegangen, noch bewiesen werden, dafs in dieser Verderbtheit eben der Keim der Auflösung des Staatsorganismus liegt, und man nicht in, so oft erträumten, oder wenigstens durch das Mikroskop der Furcht gesehenen, Revolutionsideen, sondern in einem solchen Zustande der Verwaltung, die Ursache allgemeiner Unzufriedenheit und Unruhe suchen mufs. Denn die Masse des Volks, — besonders eines in der Cultur nicht vorgeschrittenen, — wird nicht durch abstracte Ideen, sondern durch das, was sein gesunder, unverderbter, Verstand und Sinn sieht und begreift, zum allmählich immer ungestümeren Wunsche nach Veränderung des Bestehenden nothwendig hingeleitet. Darum sagt Gönner (§. 38.) mit Recht: „geringe Besoldungen sind das untrügliche Kennzeichen einer schlechten Regierung," — denn damit verschwindet eine der besten Bürgschaften einer rechtlichen, gesetzmäfsigen Verwaltung, die doch die Regierung dem Volke schuldig ist, und die beste Gesetzgebung ist dann immer nur ein leerer Schall, — kein Hülfe bietender Schutz, sondern bittere Verspottung des Volks.

§. 85.

„Wenn die Beamten nicht so grofsen Gehalt haben, dafs sie kummerlos leben können, so wird entweder die Regierung in die Hände der Reichen geliefert, oder es wird die höchste Bestechlichkeit, Pflichtvergessenheit und Untreue eintreten," — sagt Schön (p. 340.). Der zweite Fall ist genugsam beleuchtet worden, um Jeden von dem verderblichen Einflusse zu geringer Besoldung für überzeugt zu halten. — Es frägt sich aber nun, ob es nicht vielleicht zweckmäfsig wäre, die Gehalte in ihrer Unzureichendheit zu belassen, dafür aber die Verwaltung in die Hände der Reichen zu legen, welche einer gröfseren Besoldung nicht bedürften? Die Aermeren mögen sich dann andere Erwerbszweige suchen, und sich nicht mehr nach Aemtern drängen, wo sie Noth und Mangel ausgesetzt sind. — Freilich wäre das ein Auskunftsmittel, auf welches schon mancher feine Politiker gefallen sein mag, erfreut über dieses vortreffliche Mittel, die Verwaltung der Aristokratie in die Hände zu spielen und aus dem Bereiche des lästigen Ehrgeizes der unteren Stände zu reifsen. Denn wenn auch nicht die Aristokratie ausschliefslich im Besitze des Reichthums ist, so ist sie doch noch immer überwiegend genug, um in solchen Verhältnissen Vorwände zu finden, die übrigen Classen ganz vom Staatsdienste auszuschliefsen. — Allein erfafst man das wahre Wesen desselben, so springt die Unhaltbarkeit, die Widerrechtlichkeit solchen Zustandes in die Augen. Wie schon mehrfach erwähnt worden, hat jeder Staatsbürger das Recht und die Pflicht, an der Verwaltung seines Vaterlandes Theil zu nehmen, sobald er die gesetzliche Befähigung dazu hat. Das Staatsrecht kennt also keine Reichen und keine Armen, denn alle Staatsbürger haben, bei gleicher Befähigung, auch gleiche Rechte, und der Besitz eines gewissen Vermögens kann daher

nicht, als Bedingung, an den Eintritt in den Staatsdienst geknüpft werden; — wenn man nicht etwa zugleich die Studierfreiheit an den Besitz eines solchen bedeutenden Vermögens knüpfen will, wie im Kirchenstaate und in Sardinien. Auf die Verwaltungsprincipien dieser und ähnlicher Staaten kann aber hier keine Rücksicht genommen werden, und es ist also durchaus nothwendig, dafs bei der jetzigen Gestaltung der Verwaltungsformen, und der rechtlichen Verhältnisse der Beamten, die Besoldungen so grofs sein müssen, dafs der Arme, wie der Reiche, durch sie in den Stand gesetzt werde, seine Pflichten als Staatsbeamte zu erfüllen, ohne seine Pflichten als Mensch, gegen sich und die Seinigen, vernachlässigen zu müssen. Hat also etwa ein Beamte eigenes, mehr oder weniger bedeutendes, Vermögen, und kommt daher mit dem spärlichen Gehalte aus, so ist das noch gar kein rechtlicher Entschuldigungsgrund für die Forderung, dafs auch sein ärmerer Nachfolger mit demselben auskomme [64]). — Eine genügende Besoldung der Staatsbeamten wird demnach nicht blofs von einer gesunden Verwaltungspolitik anempfohlen, sondern ist auch ein, aus den Principien des Staatsrechts hervorgehendes, Postulat. —

Es könnte jedoch eingewandt werden, dafs die Staatseinkünfte zu einer hinreichenden Erhöhung der Besoldungen nicht auslangen würden, weil der Besoldungsetat schon so bedeutende Summen verzehre. Allerdings mag Letzteres in vielen Staaten der Fall sein; doch möchte wohl eine Vermehrung der Ausgaben für Besoldungen, auf einer anderen Seite und in Wahrheit, dem Volke keinen Verlust, sondern selbst einen materiellen Vortheil bringen, weil diese gröfsere Ausgabe, durch die bessere Verwaltung und die verminderte directe und indi-

64) von der Becke. p. 47.

recte (d. h. durch Hintergehung der Regierung) Beraubung des Volkes, weit aufgewogen werden mufs. — Aber gesetzt auch, der Besoldungsetat im Allgemeinen liefse sich wirklich nicht erhöhen, — so giebt es folgende, bereits angedeutete, Mittel, dennoch zum erzielten Zwecke zu gelangen. — Entweder man suche durch Ersparnisse an den vielfach zu hohen Besoldungen der obersten (Regierungs-) Beamten, oder durch Abschaffung der überall vorkommenden Sinecuren, die Gehalte der eigentlichen Staatsbeamten zu erhöhen. Oder man verringere die, durch verjährten Mifsbrauch und Verwaltungsunverstand, übermäfsig angewachsene Zahl der Beamten überhaupt, wodurch man nicht blofs eine bedeutende, zum Vortheil der übrigen Staatsbeamten zu verwendende, Ersparnifs erhielte, sondern auch eine Vereinfachung und gröfsere Ordnung der Verwaltung. Oder die Regierung überlasse einen gröfseren Theil der Verwaltung den eigenen Kräften des Volks, wobei wahrlich dem Staate nur Gewinn erwachsen würde, sowohl durch bessere, als durch wohlfeilere Verwaltung; während die wegfallenden Kosten der aufgehobenen Regierungsstellen einen bedeutenden Zuschufs zur Erhöhung der bleibenden Besoldungen liefern würden. — Denn wenn die Wahlbeamten auch nicht unbesoldet sein sollen, so können doch ihre Gehalte sehr viel geringer sein, als die der Staatsbeamten.

§. 86.

Sind aber nun einmal die Besoldungen erforderter Mafsen regulirt, so müssen sie auch verfassungsmäfsig, durch Gesetze, festgestellt werden, so dafs die Regierung auch nur wieder auf demselben Wege Aenderungen treffen kann [65]). — Obwohl sich der Besoldungs-

---

65) Jordan. p. 380. — Weber, in P. Jahrb. p. 135. — von der Becke. §. 47.

etat im Allgemeinen nach den Aemtercategorien, — nicht nach den Rangstufen der Beamten, — richten mufs [66]), so kann doch, wie schon gesagt worden, auch nicht die, aus der verschiedenen Localität der Aemter hervorgehende, Verschiedenheit zwischen den Aemtern einer und derselben Categorie aus den Augen gelassen werden, — so dafs also das Gesetz eigentlich für jedes Amt insbesondere einen unwandelbaren Gehalt festsetzen müfste; woher denn auch weder, in Bezug auf einen einzelnen Beamten, für die Dauer seiner Amtsführung, ein Abzug gemacht werden darf, noch von seiner Seite ein Anspruch auf Erhöhung. — Die Besoldung ist sonach nicht Gegenstand eines besonderen Vertrags, zwischen der Regierung und dem jedesmaligen neuen Beamten, — unterliegt also keiner Specialabmachung zwischen ihnen. — Wenn daher von der Becke (§. 95.) meint, dafs der Staatsbeamte nur dann Anspruch auf die Besoldung seines Vorgängers habe, als stillschweigende Bedingung des Dienstvertrags, wenn in diesem weder eine Erhöhung, noch eine Verminderung stipulirt worden; — wenn Bischoff (p. 240.) behauptet, dafs, weil der Staat mit jedem neuen Beamten einen neuen Anstellungsvertrag abschliefse, kein Nachfolger im Amte auf die Besoldung seines Vorgängers einen rechtlichen Anspruch habe, so sind diese Ansichten zwar eine natürliche Folge des damaligen allgemeinen Zustandes der Verwaltung in Deutschland, so wie der Theorie vom Dienstvertrage; — aber mit den Ansichten der neueren Zeit über Verwaltung in gar keinen Einklang zu bringen.

Indessen soll dadurch keineswegs behauptet werden, dafs überhaupt niemals eine Gehaltszulage für einen einzelnen Staatsbeamten Statt haben könne, sondern blofs, dafs

66) Emmermann. p. 238.

dafs eine solche nur durch ein motivirtes Gesetz, als Belohnung für einen sich auszeichnenden Staatsbeamten, erfolgen kann [67]). — Denn sind solche Zulagen irgend welcher Willkühr unterworfen, so ist der Dienstkriecherei ein Ziel aufgesteckt, und die nothwendige moralische Unabhängigkeit der Staatsbeamten gefährdet. — Im Allgemeinen wird jedoch eine derartige Belohnung mehr blofs bei tüchtigen Beamten in den niederen Graden anzuwenden sein, welche zu einer Beförderung zu höheren Aemtern sich nicht geeignet zeigen [68]). — Denn wo es nicht blofs auf Treue und Fleifs ankommt, hat der sich, durch Kenntnisse und sonstige Eigenschaften, auszeichnende Beamte Anspruch, nicht blofs auf höheren Gehalt, sondern auch auf Beförderung zu einem wichtigeren Posten [69]), wenn ein solcher vacant ist, — wenn er nicht etwa in einer Stellung ist, wo eine Beförderung, in Hinsicht aufs Amt, wenn auch nicht unmöglich, doch in wenigen Fällen thunlich ist. — In diesem Zwecke ist die Einführung der, z. B. in Würtemberg und Baden eingerichteten, Besoldungsclassen zu empfehlen, wo das Aufsteigen in eine höhere Besoldungsclasse die Belohnung bildet [70]); indem dadurch der Willkühr mehr vorgebaut ist, als wenn der Vorschlag der Gröfse der Gehaltszulage von den Oberbehörden abhängt. Natürlich hat der Nachfolger im Amte auf gleichfallsige Beziehung dieser Zulage kein Recht.

Gehaltsreductionen können dagegen nie auf einen einzelnen Staatsbeamten Bezug haben, sondern immer nur auf das Amt; d. h. es kann zwar durch ein Gesetz

---

67) von der Becke. §. 48. — Dagegen Scheffner. §. 56.

68) Emmermann. p. 237.

69) Scheffner. Anmerk. v. B. p. 88.

70) Malchus. Finanzw. II. §. 11.

bestimmt werden, dafs in Zukunft ein bestimmtes Staatsamt mit einem um so viel geringeren Gehalte dotirt sein werde, — nicht aber, dafs die Besoldung für einen bestimmten Staatsbeamten verringert werde, um für seinen Nachfolger wieder zur Höhe des früheren Betrages zu steigen. — Jedenfalls kann aber eine solche Gehaltsreduction nur verfassungsmäfsig durch ein motivirtes Gesetz bestimmt werden, welches (nach den Forderungen der Billigkeit) immer erst für den, in dem bezüglichen Amte, neuanzustellenden Beamten in Kraft treten dürfte, wie Solches auch Jordan (p. 380.) und Weber (p. 135.) unbedingt verlangen.

Im Allgemeinen hat also der Staatsbeamte das Recht zu verlangen, dafs ihm seine Besoldung in der vom Gesetze bestimmten Quantität und Qualität, und zur bestimmten Verfallzeit, pünctlich ausgezahlt werde, da es die Pflicht des Regenten gegen den Staat ist, alle Pflichten gegen den Staatsbeamten getreulich zu erfüllen [71]).

§. 87.

Was nun die Art und Weise der Besoldung anbetrifft, so kann sie entweder in Geld, oder in Naturalien, oder in Sporteln, oder in einer Combination derselben bestehen. Denn eine Besoldung durch Nutznieſsung von Grundstücken, Landgütern, — gegen welche Gönner (§. 38.) und von der Becke (§. 36.) sich aussprechen, — möchte wohl schwerlich noch in Staaten mit geregelter Verwaltung, anders als ausnahmsweise, vorkommen. — Was nun zuerst die Besoldung in Naturalien betrifft [72]), so soll hier das Finanzielle einer solchen Einrichtung gar nicht berührt, sondern nur die Zweckmäfsigkeit, oder Unzweckmäfsigkeit derselben, in

71) Gönner. §. 94. — von der Becke. §. 50.

72) Malchus. Finanzw. II. §. 11.

Bezug auf die Staatsbeamten, betrachtet werden. — Von der Becke (§. 36. Anmerk.) wünscht, dafs, — wenn man auch die Besoldung nicht ganz in Naturalien aussetzen wolle, — doch der Gehalt in einem bestimmten Maafse Getreide festgesetzt, aber in Geld ausgezahlt werden solle. Letzteres verlangt auch Gönner (§. 38.), doch nur für einen bestimmten Theil des Gehalts, um dadurch die Staatsdiener mit anderen Erwerbszweigen, die ihre Preise nach den Preisen der Lebensmittel steigern können, gleich zu stellen, und auf diese Weise häufige Revisionen der Besoldungsetats unnöthig zu machen. Hierdurch wäre nun freilich der Nachtheil einer reinen Naturalbesoldung aufgehoben, nämlich des Getreides Verwerthung durch die Staatsbeamten selbst, was die Unabhängigkeit und Würde derselben gefährden, und leichtlich das Interesse der Staatsangehörigen beeinträchtigen könnte [73]). — Allein es bleibt immer an einer derartig regulirten Besoldung auszusetzen, dafs es einmal schwer sein möchte, das richtige Verhältnifs für die, von den Getreidepreisen abhängig zu machende, Gehaltsquote zu finden, und dann, dafs der Staatsbeamte, durch das möglicher Weise sehr auffallende jährliche Wechseln der Getreidepreise, nie der Gröfse seines Gehalts sicher wird.

Eine Erörterung über die Richtigkeit der Principien, auf welche man das Sportelwesen basirt, gehört nicht hierher. Es werde vielmehr nur bemerkt, dafs ein Bezug von Sporteln, — wenn überhaupt, — eher für die Gerichte, als für die Verwaltungsstellen zulässig ist, weil jede Handlung einer Verwaltungsbehörde mehr zum Nutzen des Allgemeinen, und nur nebenher des besonders Betheiligten, — jede Handlung einer Gerichtsbehörde dagegen vorzugsweise zum Besten eines Individuums ge-

73) Emmermann. p. 238.

schieht, und nur dadurch im Allgemeinen nützlich wird. — Wenn aber Gönner (§. 38.) nicht auf dergleichen Gründe eingeht, sondern die Sporteln als Theil der Besoldung empfiehlt, um dadurch die Staatsbeamten, in Bezug auf einen Theil ihrer Subsistenz, von ihrem Dienstfleifse abhängig zu machen, und so deren Thätigkeit vollkommen rege zu halten, weil zu grofse und vom Fleifse unabhängige Besoldungen schläfrige Diener machen, — so sieht er in den Staatsbeamten eben nur Diener für Lohn, nicht Beamte des Staats, mit deren Stellung ein solcher Thätigkeitssporn sich nicht verträgt. Mit Recht sagt daher Malchus (a. a. O.): „Die Begründung eines Theils des Diensteinkommens auf den Selbsteinzug von Sporteln ist, — abgesehen von dem Mangel an Sicherheit in Betreff der stets gleichen Gröfse der Besoldungen, — weder mit der Würde des Staatsdienstes und der Staatsdiener, noch mit dem Interesse der Staatsangehörigen vereinbar.“ —

Die Besoldung besteht daher am besten nur in Geld, wobei jedoch der Wechsel im Werthe der Münze nicht aufser Acht gelassen werden darf, — so dafs, nach gewissen Zeitperioden, immer verfassungsmäfsig gesetzliche Regulirungen der Gehalte, nach den veränderten Werthverhältnissen, eintreten müssen.

Zu erwähnen ist noch die, zuerst und besonders, in Baiern (später auch in Nassau und Hessen-Darmstadt) eingeführte Sonderung der Besoldung in Standes- und Dienstgehalt, von welchen der erstere die Sicherstellung der bürgerlichen Existenz der Staatsdiener bezweckt, und ihnen daher auch im Falle einer temporären oder beständigen Pensionirung bleibt, — der letztere aber sich auf ihre wirkliche Dienstleistung bezieht, also auch zugleich mit dieser aufhört [74]). — Diese Einrichtung möchte in

74) Malchus. a. a. O. —

mancher Hinsicht zu empfehlen sein, und liefse sich auch wissenschaftlich begründen, da man den Standesgehalt als den Ersatz für die nicht mehr mögliche Ergreifung eines anderweitigen Nahrungsstandes ansehen könnte, als die eigentliche Rente des vom Staate garantirten Industriecapitals des Staatsbeamten [75]).

§. 88.

Pensionen [76]). — Wenn die Besoldungen der Art wären, dafs man vernünftiger Weise annehmen könnte, der Staatsbeamte sei im Stande, einen bedeutenden Theil des jährlichen Gehalts bei Seite zu legen, für den Fall seiner Dienstunfähigkeit durch Alter oder Zufall, und für den Fall seines Todes zur Versorgung seiner Nachgebliebenen, so wäre, wenn man den Staatsdienst blofs als Erwerbszweig ansieht, für den Staat nicht mehr Nothwendigkeit da, den unverschuldet dienstunfähigen Beamten lebenslänglich zu versorgen, oder seine Wittwe und Waisen angemessen zu unterstützen, als er es für irgend welchen Gewerbsmann zu thun schuldig ist, der unfähig ist sein Gewerbe fortzusetzen, oder durch den Tod demselben entrissen wird [77]). — Allein der Staatsdienst kann nicht blofs aus dem Gesichtspuncte eines Erwerbszweiges angesehen werden, sondern hauptsächlich aus dem

---

75) Gönner. §. 53.

76) Malchus. Finanzw. II. §§. 12. 13. —

77) Dann könnte man allerdings mit Recht mit Scheffner (Anmerk. v. C. p. 138.) die Frage aufwerfen: Wer unterstützt Wittwen und Waisen der Bauern, Künstler, Gewerbsleute, die bei freier Concurrenz den geringsten Lohn haben? während sie von dem Ihrigen hergeben müssen, um die Wittwen und Waisen der Beamten zu unterhalten, deren Gehalt nicht durch freie Concurrenz bestimmt wird, — und mit Bischoff (p. 250.) behaupten: die Versorgung der Wittwen und Waisen, aufser bei besonderen Verdiensten der Beamten, könne dem Staate nicht zur Last fallen, da der Tod des Hausvaters in jedem Stande nachtheilige Veränderungen für die Familie nach sich ziehe. —

politischen. Hiernach ergiebt sich aber, dafs der Staat dem Staatsbeamten eine solche Stellung geben müsse, dafs demselben der Erwerb nur Nebensache sei, bei seiner Amtsführung, die Verwaltung aber die Hauptsache. — Der Staatsbeamte mufs daher nicht blofs während seines Dienstes der Nahrungssorgen, sondern überhaupt auch, eben durch Zusicherung von Pensionen für Dienstunfähige, und für Wittwen und Waisen der Staatsdiener, der ängstlichen Sorge für die Zukunft entrückt werden, welche nicht anders als höchst nachtheilig auf die ruhige Ausübung seiner Amtspflichten, und die ungestörte Thätigkeit in der Verwaltung, wirken können. — Dazu kommt nun aber noch, dafs wohl die allerkleinste Zahl der Besoldungen so grofs ist, dafs man billiger Weise von dem Staatsbeamten Ersparnisse, für den Fall seiner Dienstunfähigkeit oder seines Todes, verlangen könnte, woher die Zusicherung einer Pension für die dienstunfähigen Staatsbeamten, und einer Unterstützung für ihre Wittwen und Waisen, aus dem Gesichtspuncte einer Ergänzung der Besoldung betrachtet werden mufs, wie solches die baiersche Dienstpragmatik vom 1. Januar 1805 [78]) ausdrücklich ausspricht. Hieraus ergiebt sich, dafs für die Staatsbeamten ein Rechtsanspruch auf Pension für sich [79]), und auf Unterstützung ihrer Nachgelassenen entsteht, in gleicher Weise wie auf die Besoldung selbst. — Von der Becke (§. 72 — 74.) stellt einen solchen Rechtsanspruch auf lebenslängliche Versorgung für die unverschuldet dienstunfähigen Staatsbeamten auf, wie auch Gönner (§. 103.). — Heffter (p. 152.) statuirt dagegen hier einen Rechtsanspruch nur, wenn der Staats-

78) Gönner. Anhang. p. XXVII.

79) Ausdrücklich wird dieses anerkannt in den Gesetzgebungen mehrerer deutschen Staaten. Malchus. a. a. O. —

dienst selbst die Unfähigkeit herbeigeführt hat, läfst aber (p. 153. Anmerk. 66.) lebenslängliche Versorgung, bei unverschuldeter Dienstunfähigkeit, von der höchsten Billigkeit gebieten. — Was aber die Versorgung der Wittwen und Waisen anbetrifft, so weiset er (p. 147. Anmerkung 59.) jeden Rechtsanspruch auf eine solche ab, wenn nicht der Staatsdiener erweislich durch und wegen seines Amts verarmt wäre, empfiehlt sie aber auch der Billigkeit. Eben so von der Becke (§. 96.) und Bischoff (p. 250.), welcher Letztere sich übrigens auch für die Pensionirung der dienstunfähigen Staatsbeamten ausspricht.

Die Einrichtung des ganzen Pensionswesens, so wie die etwaige Supplirung desselben, durch, unter Schutz und Aufsicht des Staats bestehende, oder von ihm gestiftete, Versorgungscassen für Wittwen und Waisen der Staatsdiener, und deren Einrichtung, gehört nicht hierher. Es sei nur noch bemerkt, dafs das Recht zum eventuellen Anspruch auf eine Pension durch den Eintritt in den Staatsdienst erworben wird; — das Recht dagegen, zur Forderung der wirklichen Pensionirung, bei Aufgeben des Staatsdienstes oder Eintreten von Dienstunfähigkeit, theils durch Erreichung eines bestimmten Lebensalters, theils durch Vollendung einer bestimmten Dienstzeit, nach Maafsgabe von deren längerer Dauer, der Betrag der Pension sich ebenfalls erhöht [80]). — Auf gleiche Weise müssen auch die Pensionen, oder Unterstützungen, für die Wittwen und Waisen der Staatsbeamten, gesetzlich normirt sein, — damit überall nur das Recht, und nicht die Willkühr entscheide.

Die Verheirathung der Staatsbeamten an eine Erlaubnifs der Regierung zu knüpfen, wie es durchgängig

---

80) Malchus. a. a. O.

in einigen Staaten festgesetzt ist, und wie es Gönner (§. 84.) vertheidigt, — ist ein Eingriff in die Menschen- und Bürgerrechte, die der Beamte durch seinen Eintritt in den Staatsdienst nicht aufgegeben hat. Besonders wenn der Staat nicht gesetzlich die Versorgung der Wittwen und Waisen der Beamten übernimmt, sondern der Staatsbeamte, verheirathet oder unverheirathet, mit Beiträgen zu einer Versorgungscasse eintreten mufs, — hat die Staatsgewalt nicht das Recht, ihn auf diese Weise in seinem bürgerlichen Leben zu beschränken. — Eine, auf die vom Beamten gemachte Anzeige der Absicht sich zu verheirathen, nicht zu verweigernde Licenz der Regierung, ist damit nicht zu verwechseln.

III. Recht der Staatsbeamten den Staatsdienst zu verlassen.

§. 89.

Wie wir gesehen haben, ist der Eintritt in den Staatsdienst, bei der hier in Betracht kommenden Gestaltung des Staatslebens, eine durchaus freie, nicht erzwingbare Handlung des Staatsbürgers, der (durch Erfüllung der Bedingungen der Fähigkeit Staatsämter zu bekleiden) das Recht erhält, Staatsbeamte zu werden, also in den Staatsdienst zu treten, vorzugsweise vor allen seinen Mitbürgern, die sich nicht auf diese Weise dazu befähigt haben. — Das freiwillige Ausscheiden eines Staatsdieners aus der so entstehenden besonderen Categorie von, zur Theilnahme an der Verwaltung, berechtigten Staatsbürgern, heifst den Abschied nehmen, resigniren, und es entsteht demnach sehr natürlich die Frage: ob der Staatsbürger, — so wie er berechtigt ist, in den Stand der Staatsdiener zu treten, — auch eben so das correspondirende Recht hat, diesen Stand, den Staatsdienst, zu verlassen, — nach Belieben seinen Ab-

schied zu nehmen, zu resigniren? — In sofern er mit Bewilligung der Staatsgewalt den Staatsdienst aufgiebt, liegt dieser seiner Handlung eine beiderseitige freie Einwilligung, in die Auflösung seines Verhältnisses als Staatsbeamte, zu Grunde; — ausgesprochen, einerseits durch sein Begehren danach, andererseits durch die, im Namen der Staatsgesammtheit gegebene, Einwilligung der Regierung. Hier findet sich also durchaus kein Grund zur Controverse, eben so wenig alsdann, wenn der Staatsdiener seine körperliche oder geistige Unfähigkeit zur Fortsetzung des Dienstes fühlt, und deshalb seinen Abschied verlangt. Denn gehen wir auf den Begriff dieser besonderen Bürgercategorie zurück, in welcher das, eigentlich allen Staatsbürgern zukommende, passive Wahlrecht zu den Staatsämtern concentrirt ist, — so ergiebt sich von selbst, dafs nur Solche dazu gehören, also im Staatsdienste sein können, die, in den ursprünglichen Verhältnissen des Staatslebens, wahrscheinlich durch das öffentliche Vertrauen, dazu berufen worden wären, oder hätten berufen werden können; — was man natürlich von, körperlich oder geistig, zur Bekleidung eines Staatsamts Unfähigen nicht annehmen kann. Es ist also in diesem Falle das Resigniren des Beamten seine Pflicht als Staatsbürger, — und die Einwilligung der Staatsgewalt ist schon, der Natur der Sache nach, gewissermafsen im Abschiedsgesuche des Beamten enthalten, weil es wiederum ihre Pflicht ist, darüber zu wachen, dafs nicht, geistig oder körperlich, zum Staatsdienste unfähig gewordene Beamte, die Verwaltung in der möglichst vollständigen Erreichung ihrer Zwecke hemmen. Sie mufs daher auch berechtigt sein, solche Staatsdiener unter gewissen, — jede Willkühr unmöglich machenden, — Bedingungen, in Bezug auf das Alter der Beamten und die Constatirung der eingetretenen weiteren Dienstunfähigkeit

derselben, vom Staatsdienste zu entbinden, zu verabschieden. — Jedoch kann dies immer nur verbunden mit Ertheilung der ihnen gesetzlich zukommenden Pensionen und etwaigen andern Vortheile geschehen. — Dieses so bedingte Recht konnte gleichsam als ein Ausflufs des, ebenfalls nur bedingt auf die Staatsgewalt übergegangenen, activen Wahlrechts zu den Staatsämtern angesehen werden.

Der wichtigste und eigentlich streiterregende Punct des Resignationsrechts liegt jedoch in der Frage: ob der Staatsbeamte berechtigt ist, auch wider den Willen der Staatsgewalt seinen Abschied zu verlangen und zu erhalten, so dafs also die Staatsgewalt nicht befugt ist, ihm denselben, d. h. ihre Einwilligung in sein Aufgeben des Staatsdienstes, vorzuenthalten [81]).

Gönner [82]) spricht das Recht der Resignation gegen den Willen der Staatsgewalt dem Staatsbeamten durchaus ab, weil Niemand sich einer ihm auferlegten Staatslast willkührlich entziehen könne; — Seuffert (§. 56 u. folg.), weil kein Contrahent einseitig einen ein-

---

81) Es könnte auch wohl noch gefragt werden, ob dem Staatsbeamten auch dann das Resignationsrecht zustehe, wenn keine bestimmte Clausel oder besondere Abmachung bei Antritt des Dienstes ihm dieses Recht ausdrücklich ertheilt, — in welchem Falle Niemand die Rechtmäfsigkeit seiner Forderung läugnen könnte. Allein aus der Natur der Grundlage des Verhältnisses der Staatsbeamten geht hervor, dafs weder solche, noch andere Clauseln beim Eintritt in den Staatsdienst gemacht werden können.

82) §. 105. „Staatsdienste sind ihrem obersten Grundsatze nach eine Staatsverbindlichkeit des Unterthans; so wenig nun ein Unterthan sich dieser Verbindlichkeit durch verweigerte Annahme eines Amts entziehen, so wenig er die Zahlung der Steuer unterlassen darf, eben so wenig darf er sich der Erfüllung seiner fortdauernden und gleichsam mit jedem Momente neuerwachenden Verbindlichkeit durch eine willkührliche und dem Regenten aufgedrungene Resignation entziehen.“ —

gegangenen Vertrag aufheben könne, also auch der Staatsdiener nicht den Dienstvertrag; — und endlich Bischoff (p. 295.), weil die oberste Staatsgewalt, so wie ihr freistehe, von den Unterthanen die Uebernahme eines Staatsamts als Pflicht zu fordern, dieselben auch zur Fortführung des einmal übernommenen Amts zwingen könne. — Gegen die Richtigkeit dieser Behauptung spricht aber schon die Unhaltbarkeit ihrer Grundlagen, — denn weder ist der Staatsdienst eine Staatslast gleich einer Frohnde, noch liegt ihm ein Vertrag zu Grunde, noch kann er in den heutigen staatlichen Verhältnissen erzwungen werden. — Aber wenn auch nicht die Politik eine solche erzwungene Anfesselung des Staatsbeamten an den Staatsdienst abriethe, weil dem Staate aus erzwungenen Diensten eher Nachtheil, als Vortheil erwächst, — so geht schon aus der richtigen Würdigung der Natur des Staatsdienstes in seiner jetzigen Gestaltung, so wie des Verhältnisses des Staatsbeamten als Mensch und als Bürger hervor, dafs ihm das Resignationsrecht nicht abgesprochen werden kann.

§. 90.

Jeder Mensch ist berechtigt und verpflichtet, alle seine Kräfte, in den vom Gesetze aufgestellten Schranken, zur Erstrebung seiner höchsten Zwecke als solcher (d. h. als Mensch), — also seiner gröfstmöglichsten intellectuellen Ausbildung und sittlichen Vervollkommnung, — zu verwenden. Hieran darf ihn kein Gesetz verhindern, weil der Staat, in Bezug auf seine einzelnen Genossen, nur ein Mittel zur Verfolgung der Menschheitszwecke ist, und daher im Collisionsfalle die Pflichten als Mensch denen als Bürger vorgehen [83]), — wenn nicht die Erhaltung des Staats eine augenblickliche Hint-

83) Jordan. p. 382.

ansetzung der ersteren verlangt, um hernach wieder ihnen desto besser nachkommen zu können. Denn der Mensch ist nicht blofs da, um Bürger zu sein, — sondern er ist Bürger, um ganz Mensch sein zu können. — Er wird daher auch als Bürger nur so viel von seinen allgemeinen Menschenrechten aufgeben müssen, als nöthig ist, um sich die übrigen desto sicherer zu erhalten.

Gehen wir nun auf unseren Gegenstand zurück, so wird jeder Staatsbürger allerdings, bei den ursprünglichen staatlichen Verhältnissen, verpflichtet sein, auf eine bestimmte kurze Frist ein Amt zu übernehmen, wenn er von seinen Mitbürgern gesetzmäfsig dazu aufgefordert wird, — und auch dasselbe bis Ablauf der Frist fortzuführen, weil eine solche Unterbrechung in der freien Wirksamkeit für seine Selbstbestimmung noch keine Verhinderung ist. Allein, wenn er die Möglichkeit einer solchen nachweisen kann, so wird ihm auch in keinem, auf eine richtige Würdigung des Verhältnisses der Menschen- und Bürgerrechte basirten, Staate die Niederlegung des Amts, auch vor Ablauf der bestimmten Dienstzeit, verwehrt werden. — Wie viel weniger kann aber nun ein solches Verhindern als Recht der Staatsgewalt behauptet werden, wenn man die, durch die Umgestaltung des Staatslebens hervorgerufene, Veränderung in den Verhältnissen der Staatsbeamten berücksichtigt.

Wenn, nach dem ursprünglichen Verhältnisse, jeder Staatsbeamte verpflichtet ist, ein Staatsamt zu übernehmen, sobald er durch das öffentliche Vertrauen dazu ausersehen wird, — aber dadurch immer nur auf eine bestimmte kurze Zeit Staatsdiener wird, nach deren Ablauf er wieder in seine früheren bürgerlichen Verhältnisse zurücktritt; — so ist dagegen, wenn die ganze Verwaltung, und damit auch die Ernennung der Staatsbeamten, völlig in die Hände der Staatsgewalt übergegangen

ist, der Staatsdienst ein besonderer Lebensberuf, den zu wählen das Gesetz zwar jeden Staatsbürger berechtigt, aber keineswegs verpflichtet. — So wie aber jeder Staatsbürger zur Ergreifung im Allgemeinen eines jeden, von den Gesetzen gestatteten, Lebensberufs berechtigt ist, — so ist er es auch eben so denselben wieder zu verlassen, wenn er einen anderen seinen Lebenszwecken für angemessener hält. Dasselbe ist natürlich auch bei dem Staatsdienste der Fall, so dafs also kein Staatsbürger gezwungen werden kann, in diesem Lebensberufe zu bleiben, eben so wenig, als er gezwungen werden kann, vorzugsweise gerade diesen zu erwählen. Das verhindert indefs durchaus nicht, den Staatsdienst in sofern als lebenslänglich anzunehmen, als man bei jedem Bürger präsumiren mufs, dafs er den ergriffenen Beruf für sein ganzes Leben gewählt hat, so lange er nicht ausdrücklich das Gegentheil ausspricht; — in dem hier betrachteten Falle, durch das, der Staatsgewalt übergebene, Abschiedsgesuch.

Dann haben wir aber auch gesehen, dafs mit dem Staatsdienste, in seiner hier zu berücksichtigenden Gestaltung, eine Besoldung verknüpft ist, durch welche dem Staatsbeamten ein Nahrungsstand erwächst, in dessen Förderung, — so lange nicht Rechte Dritter oder irgend welche Staatsgesetze dadurch verletzt werden, — jeder Bürger im Staate durch das Gesetz geschützt werden soll, weil der Nahrungsstand mit als ein Mittel zur Realisirung der höheren, von jedem Bürger zu verfolgenden, Menschheitszwecke betrachtet werden kann und mufs. — Wie leicht ist es aber nun nicht möglich, dafs ein Staatsbeamte durch eine eingetretene Veränderung seiner Lebensverhältnisse (angenommen, dafs er den Staatsdienst blofs als einen ihm einen Nahrungsstand begründenden Beruf gewählt hatte) in den Stand gesetzt wird,

der Besoldung zu seinem und der Seinigen Unterhalt nicht mehr zu bedürfen; während er sich zugleich in der Lage sieht, durch eine anderweitige, ehrenvolle, erwerbliche Thätigkeit sich und seinen Mitbürgern nützlicher zu werden, als es ihm im Staatsdienste möglich war. Sollte es ihm, in einem solchen Falle, nicht freistehen müssen, sein Amt aufzugeben, und sich einer neuen Lebensbestimmung zu widmen, da ja zugleich auch das Amt nicht unausgefüllt bleiben, vielmehr in den jetzigen Verhältnissen sich wohl für jedes Staatsamt mehr als ein Bewerber finden wird? [84]) —

Wenn Gönner (§. 105.) gegen diese Ansicht behauptet, dafs im Staatsdienste allerdings die Eigenschaft auch eines Nahrungsstandes liege, und dafs der Beamte gewifs befugt sei, diesen aufzugeben, nicht aber Solches eigentlich durch die Resignation bezwecke, sondern vielmehr eine Abwälzung der Staatslast (des Staatsamts), — so beruht auch hier seine Behauptung auf einer als falsch erwiesenen Grundlage. — Triftiger wäre, was Dresch (p. 333. Anmerk.) gegen jene Begründung des (übrigens von ihm gebilligten) Resignationsrechts auf das Recht der Verbesserung des Nahrungsstandes, besonders wie dieser Satz von Jordan und Weber aufgestellt wird, anführt, — dafs nämlich man dann dem Staate, aus einem ähnlichen Grunde, das Recht zusprechen müsse, die Besoldung einem fähigeren Staatsdiener als dem bisherigen

84) Jordan. p. 382. „Daraus, dafs die Staatsämter in Bezug auf die Beamten zugleich als Nahrungsquelle, sohin auch als Mittel ihrer höhern Selbstzwecke zu betrachten sind, folgt übrigens von selbst, dafs den Staatsbeamten das Recht der einseitigen Aufkündigung, wenn sie nur nicht zur Unzeit geschieht, nicht entzogen werden dürfe, — weil auch ihnen, wie jedem Unterthan, das Recht, ihre Nahrungsverhältnisse zu verbessern und sohin die Mittel zu ihren menschlichen Zwecken zu vermehren, ungeschmälert verbleiben mufs.“ — Weber. p. 140.

zuzuwenden, — wenn sich nicht zeigen liefse, dafs hier Staat, oder eigentlich Regierung, und Staatsbeamte in ganz verschiedenen Verhältnissen stehen. — Allerdings sucht der Staatsbeamte durch die Resignation, — die Rücksicht auf den Nahrungsstand immer als Motiv angenommen, — seinen Nahrungsstand zu verbessern, und dadurch sein Streben nach Erreichung höherer Selbstzwecke zu befördern, was ihm das Gesetz nicht verwehren kann. Allerdings sucht die Regierung, indem sie einen fähigeren Staatsdiener an die Stelle des bisherigen setzt, die Verwaltung zu verbessern, und dadurch die Erreichung des Staatszwecks zu befördern; — und somit fände sich eine Analogie in den bezüglichen Handlungen des Staatsbeamten und der Regierung. Allein Jener kränkt durch die seinige weder Rechte Dritter, noch des Staats, der nur von jetzt an zu erzwingende, und daher schlechte, Dienste verliert, und dagegen freiwillige und tüchtige leicht wiedererhält. — Die Regierung dagegen (an sich leichter einem Irrthume über die besten Mittel zur Erreichung des Staatszwecks unterworfen, als der Beamte es in der Wahl der Mittel zur Erreichung seiner eigenen Zwecke sein wird) verletzt, durch die willkührliche Entlassung eines Staatsbeamten, dessen Recht auf Lebenslänglichkeit des Staatsdienstes und des Nahrungsstandes. Ueberdies kränkt sie auch noch entweder dessen Ehre, — weil man sich die Entlassung nur, durch die absolute oder relative Unfähigkeit des Beamten, motivirt denken kann; — oder aber die Ehre des Staats, wenn etwa die öffentliche Meinung den Beamten in Schutz nimmt, und die Oberbehörde der Partheilichkeit und Ungerechtigkeit zeiht. —

§. 91.

Aber auch die bürgerliche Freiheit des Staatsbeamten wäre vernichtet, wenn man ihm das Recht zu resig-

niren nimmt. „Denn der Regent würde unbeschränkter Herr über das Schicksal des Dieners werden. Es würde von ihm abhängen, den Diener von allen weiteren Fortschritten in seinem Glück abzuhalten, ihn an der Stufe, worauf er ihn zuerst stellte, zu fesseln, auf jede Weise seine Rechte zu beeinträchtigen. Kurz! der Diener würde des Regenten Leibeigener, des Regenten Sclave werden. — Wie ist es aber nur denkbar, dafs ein vernünftiger Mensch so sehr sein eigener Feind sein sollte, seinen Aussichten, seinem Wohle gleich von Anfang die letzte Grenze zu stecken. Hundert unvorhergesehene Zufälle können den Diener in die Lage versetzen, dafs er nicht mehr zu dienen braucht, nicht mehr dienen mag, nicht mehr mit Nutzen für das Wohl des Staats dienen kann, — und in allen diesen Fällen sollte er sich die Rückkehr zu seiner Freiheit versperrt haben?“ [85]) — Diese Worte von der Becke's fühlt man sich zu unterschreiben noch mehr geneigt, wenn man sieht, wie die Gegner des Resignationsrechts selbst die nothwendigsten Ausnahmen bei ihren Grundsätzen verwerfen, und den Beamten geradezu zum blinden Werkzeuge, des Guten wie des Bösen, herabwürdigen. — Wen wird es nicht wenigstens in Erstaunen setzen, wenn Gönner (§. 106.) gegen die, bei Verneinung des Resignationsrechts, von Seuffert (§. 93.) gemachte Ausnahme: — dafs der Staatsbeamte zur Niederlegung seines Amts, also zum Ausscheiden aus dem Staatsdienste, befugt sei, wenn ihm etwas gegen sein Gewissen, oder seine Ueberzeugung, oder die öffentliche Rechtlichkeit zugemuthet wird, — sich erklärt, weil der Staatsdiener, nach fruchtlos gemachten Vorstellungen, von jeder Verantwortlichkeit, sowohl vor dem äufseren als dem inneren Forum, gänzlich frei sei;

85) von der Becke. §. 101.

sei; übrigens es auch nie einem solchen an einem Vorwande fehlen würde, einen Auftrag mit seinem Gewissen, oder seiner Ueberzeugung, für unvereinbar zu erklären. — Denn dieser Satz, dafs der Beamte, nach gemachten fruchtlosen Gegenvorstellungen, sowohl vor dem äufseren als dem inneren Forum, gänzlich frei sei, widerspricht der Moral, ebenso wie er dadurch gewissermafsen auch die Erreichung des Hauptzwecks des Staats, — die jedem Bürger erleichterte Erstrebung seiner Menschheitszwecke, — beeinträchtigt. Wer gegen sein Gewissen handelt, handelt auch immer gegen das Gebot der Moral, sein Antrieb sei welcher er wolle. Wer gegen die bestehenden Gesetze seines Vaterlandes handelt, ist immer ein Verbrecher gegen die Staatsgewalt und gegen seine Mitbürger, mag er nun zu diesem Verbrechen verleitet sein durch wen es auch sei. Das Gewissen, — eben jenes innere Forum, — ist keine Staatsanstalt, und die Oberbehörde, welche einem Staatsbeamten einen gegen die öffentliche Rechtlichkeit verstofsenden Auftrag giebt, kann ihn zwar willkührlich vor gerichtlicher Verfolgung schützen, aber sie vermag nicht, ihn jemals den Verfolgungen seines Gewissens zu entziehen. Wer also dem Staatsbeamten das Recht abspricht, sich der Ausführung eines seinem Gewissen, den Landesgesetzen widersprechenden Befehls durch Niederlegung seines Amts zu entziehen, der entwürdigt ihn als Menschen und als Bürger, und macht ihn zu einer seelenlosen Maschine, — was er freilich nach Gönner (§. 79.), dem Wesen der Staatsverfassung gemäfs, nothwendig sein mufs. Und wenn Hefftter (p. 139.) erklärt: er könne sich nicht überzeugen, dafs ein Staatsdiener im Allgemeinen zu einer einseitigen Resignation befugt sei, und darauf hinzufügt (p. 140. Anmerk. 43.), dafs selbst ein Ansinnen gegen sein Gewissen ihn nicht zur Niederlegung des Amts be-

rechtige; dafs er es aber als gewissenhafter Mann darauf ankommen lassen möge, was die Folge seiner beharrlichen Weigerung sein würde, — so könnte man wohl die Frage aufwerfen: Warum das Gesetz den gewissenhaften Mann in den Fall setzen soll, der Willkühr einer Oberbehörde zu unterliegen, wenn er nicht gegen sein Gewissen handeln will? Ist es nicht rechtlicher, zweckmäfsiger, die Herrschaft des Rechts im Staate erhaltender, wenn das Gesetz dem Staatsbeamten das Recht der Resignation auch in solchem Falle zugesteht? — Dadurch würde er der Willkühr entzogen, und die Oberbehörde zugleich am ersten die Ungesetzlichkeit ihres Verlangens nicht blofs einsehen, sondern auch fühlen, da sich wohl nicht so leicht Jemand finden möchte, um ein so resignirtes Amt mit der Absicht zu übernehmen, jenen widergesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Wenigstens wird es dort nicht geschehen, wo die öffentliche Meinung irgend welches Gewicht hat.

§. 92.

Demnach gilt als Princip, dafs jeder Staatsbeamte berechtigt ist, den Staatsdienst aufzugeben, also das gerade von ihm bekleidete Amt niederzulegen, wenn er eine Fortführung desselben für unverträglich mit der Erreichung seiner Lebenszwecke hält. Die Regierung ist nur befugt zu verlangen, dafs der Staatsbeamte seine desfallsige Absicht nach den von den Gesetzen vorgeschriebenen Regeln und Formen erkläre, und sie um ihre nicht zu versagende Einwilligung bitte. Bei erfolgter Einwilligung tritt derselbe aus dem Staatsdienste, diesem besonderen Verhältnisse zur Staatsgesammtheit und zur Staatsgewalt, heraus und in seine früheren, oder überhaupt in die allgemeinen bürgerlichen, Verhältnisse zurück. — Ob der Beamte verpflichtet ist, das Amt noch weiter zu verwalten, bis zur provisorischen Uebertragung desselben

an einen anderen Beamten, oder bis zur definitiven Installirung seines Nachfolgers; — ob für die mögliche Dauer dieser weiteren Amtsführung, so wie der Zeit zwischen dem Abschiedsgesuche und der Einwilligung der Staatsgewalt, eine bestimmte längere oder kürzere Frist festgestellt ist oder nicht, hängt von der besonderen Gesetzgebung jedes Staats ab. Immer aber mufs als Princip feststehen, dafs der Staatsbeamte, der sein Abschiedsgesuch eingereicht hat, und demnach eigentlich das Amt nur noch provisorisch verwaltet, — nicht gezwungen werden kann, Befehle auszuführen, denen er seinen Namen nicht leihen will. Vielmehr mufs er berechtigt sein, in solchem Falle, mit ausführlicher Motivirung seines Benehmens, sogleich das Amt ganz niederzulegen, so dafs die Geschäftsführung auf einen anderen Beamten übergehen mufs. Denn fände diese Bestimmung nicht Statt, so wäre das Resignationsrecht, wenigstens in einer Beziehung, rein illusorisch.

Wenn im Allgemeinen die Staatsbeamten, wie oben angedeutet worden, nach bestimmten Dienstjahren und in einem bestimmten Lebensalter, bei ihrem Austritte aus dem Staatsdienste, Anspruch auf eine vom Gesetze festgestellte Pension haben. Wenn wir annehmen müssen, dafs jeder Staatsbeamte berechtigt ist, auch gegen den Willen der Staatsgewalt zu resigniren, so dafs ihm ihre Einwilligung zum Verlassen des Staatsdienstes nicht versagt werden kann, — so frägt sich nur noch, ob der Staatsdiener, auch in einem solchen Falle, das Recht auf die, aus seiner Dienstzeit, ihm für das Ende derselben erwachsenden Vortheile, als Pensionen und dergl., behält, das er bis dahin nach dem Gesetz erworben haben kann? — Gönner (§. 79.) verneint es, selbst wenn der Beamte, um seiner Privatüberzeugung ein Opfer zu bringen, sein Amt niederlegen will und der Regent, ein an-

deres taugliches Subject findend, dazu seine Einwilligung giebt. — Haben wir oben anerkannt, dafs im Allgemeinen der resignirende Beamte, überhaupt oder nach einer bestimmten Dienstzeit, ein Recht auf Pension etc. hat, so hängt eine Bestimmung für diesen Fall ebenfalls von der Localgesetzgebung ab, und kann daher für den Beamten günstig oder ungünstig sein. Allein jedenfalls möchte es als Ungerechtigkeit erscheinen, dem Staatsbeamten vermöge Gesetzes das, durch seinen frühern Dienst, gesetzlich erworbene Recht auf Pension abzusprechen, als Strafe, weil er etwa dem Gesetze und seinem Gewissen treu bleiben will, oder überhaupt den Staatsdienst nicht mehr mit seinen Lebenszwecken für verträglich hält.

§. 93.

Zu den von Gönner bekämpften Ausnahmen, in Hinsicht auf welche einige Schriftsteller doch das Resignationsrecht gestatten wollen, gehört unter anderen, weniger zu beachtenden, auch die: wenn der Staatsbeamte gegen den Willen des Regenten resignirt, weil er auswandern will. — Gönner (§. 106.) behauptet nun, dafs er, — wenn ein Staatsamt mit einer besonderen Einsicht in wichtige Angelegenheiten des Staats, mit den sogenannten Staatsgeheimnissen, verbunden sei, — in der Uebernahme eines solchen Staatsdienstes eine Verzichtleistung auf die Auswanderungsfreiheit finde, und glaube, dafs auch hier, ohne die freie Einwilligung des Staats (d. h. wohl des Regenten), die Resignation nicht Statt haben könne. Denn es würde daraus der Staatsregierung Gefahr erwachsen, da ja die Auswanderung Unzufriedenheit mit ihr, oder Vorliebe für andere Staaten, voraussetzt. Wo aber solcher Staatsdienst zugleich einen Nahrungsstand begründe, und deshalb gesucht werde, sei der Verzicht auf die Auswanderungsfreiheit nicht zu be-

zweifeln; was schon durch Uebernahme des Staatsamts als Staatslast erhelle, weil der Unterthan, wenn er auswandern wollte, es vor der Uebernahme des Amts erklären mufste, bevor er sich durch dasselbe in den Besitz der Staatsgeheimnisse gesetzt.

An und für sich bedürfte dieser Punct weiter keiner Beleuchtung, weil der Staatsbeamte, wenn er resigniren will, gar nicht gezwungen werden kann, seine Gründe anzugeben, da sein ausgesprochener Wunsch, den Staatsdienst zu verlassen, genügen mufs. Allein weil Gönner diesen Gegenstand behandelt, und weil überhaupt die Frage aufgeworfen werden könnte, sowohl: — ob einem Staatsbeamten nicht der Abschied versagt werden kann, weil er in Staatsgeheimnisse eingeweiht ist [86]), — als auch: ob einem solchen Staatsbeamten, wenn er den Staatsdienst verlassen, nicht das (sonst nach dem Vernunftrechte jedem Staatsbürger, unter gewissen Bedingungen, zustehende) Recht der Auswanderung genommen werden kann? — so soll auch hier darauf eingegangen werden.

Beleuchten wir zuerst die Behauptung Gönner's, so geht aus derselben nicht klar hervor, ob er damit gesagt haben will, dafs überhaupt jedem Staatsbeamten, der den Staatsdienst verläfst, die Auswanderung verwehrt werden kann, — oder ob er jene stillschweigende Verzichtleistung auf's Auswanderungsrecht, nur von den in die Staatsgeheimnisse Eingeweihten verstanden haben will. Wie dem aber auch sei, so ist gewifs, dafs weder im ersten Falle, noch im zweiten, das Recht der Auswanderung dem verabschiedeten Staatsdiener abgesprochen werden kann. Denn angenommen, dafs in gewissen Staaten noch

86) Diese Frage bejahen Bischoff, p. 291., und Rönnberg. Ueber Dienstentlassung und Dienstaufkündigung. Berlin, 1799. p. 119 u. folgende.

sogenannte Staatsgeheimnisse vorkommen, so mufs man dieselben nur solchen Beamten anvertrauen, von deren steter Verschwiegenheit man, auch für den Fall ihrer Verabschiedung und Auswanderung, überzeugt ist. Oder man mufs die in die Geheimnisse Eingeweihten, wenn man zu ihnen kein Vertrauen hat, nicht blofs nicht verabschieden und nicht auswandern lassen, sondern dieselben in eine Festung sperren, weil sie sonst immer Mittel fänden, das Anvertraute auszuplaudern, oder für Lohn zu verrathen. Nie aber kann ihnen durch ein Gesetz das allgemeine Auswanderungsrecht genommen werden. Dagegen könnte jedoch ein einzelner Staatsbeamte wohl sich für immer zur Verzichtleistung auf dasselbe verpflichten.

§. 94.

Um auf das Resignationsrecht an sich zurückzukommen, werde hier noch betrachtet, was Gönner (§. 105.) von dem dem Staate daraus erwachsenden Schaden sagt. Abgesehen davon, dafs man nicht behaupten könne, der Staat finde jedesmal ein anderes taugliches Subject, weil es ja Staatsdienste gebe, die ausgezeichnete Geistesanlagen, eine besondere Erfahrung, oder einen Vorrath eigener technischer Kenntnisse erforderten, — bringe die unbedingte Resignationsfreiheit im Principe dem Staate allemal grofsen Schaden: weil sie solche Staatsdiener, welche sich mit mehr oder minder Grund für unentbehrlich hielten, leicht zu einem verderblichen Trotze gegen die Regierung verleite, da sie wohl durch Androhung ihrer Resignation alle ihre vorgefafsten Pläne und Absichten durchzusetzen hoffen dürften. — Geistesanlagen, Erfahrung, technische Kenntnisse, sind gewifs Erfordernisse fast aller Staatsämter, zu deren Ausfüllung sich indessen doch wohl in jedem gut verwalteten Staate immer tüchtige Subjecte finden werden, „denn es wird in

dem Lande nie an guten Dienern fehlen, in welchem sie nach wahren Grundsätzen behandelt werden, so wie auch ein in Verdiensten ausgezeichneter Diener auch immer einer Auszeichnung von Seiten des Regenten würdig ist, wenn dieser seine Eigenschaften dem Dienste des Staats wesentlich zu sein glaubt, und ihn beizubehalten wünscht“ [87]). — Im Allgemeinen wird kein Staatsbeamte, ohne triftige Gründe, leichtsinnig sein Amt aufgeben, sondern es geschieht entweder, weil er sich eine andere Lebensbestimmung gewählt hat, oder weil er sich in seinen Dienstverhältnissen unzufrieden fühlt, oder weil er sich ohne Verschulden vernachlässigt oder zurückgesetzt glaubt. — In den beiden ersten Fällen giebt es kein Mittel, ihn wieder an's Amt zu knüpfen, wenn nicht etwa besondere Auszeichnungen einen Staatsbeamten zu neuem Eifer, neuer Liebe für den Dienst erfüllen. Im dritten Falle aber ist es nothwendig, dafs, — wenn der Beamte wirklich beeinträchtigt ist, — die Regierung denselben, durch Ertheilung dessen was seinen Verdiensten gebührt, zurückhalte, — sowohl um einen guten Beamten nicht zu verlieren, als auch und insbesondere um eine Ungerechtigkeit gut zu machen. Keineswegs aber ist sie dadurch berechtigt, — d. h. im Besitze eines Zwangrechts, — zu verlangen, dafs der Beamte nun auch wirklich nicht den Dienst verlasse, wie solches Rönnberg (p. 119.) meint, der übrigens in der Behandlung dieses Gegenstandes sich nicht von der Vorstellung losmachen kann, dafs es sich insbesondere vom Uebergehen aus dem Dienste eines Staats in den eines anderen handle, was aber bei den jetzigen Verhältnissen, selbst in Deutschland, nur wenig in Betracht kommen kann. — Verlangt aber der Beamte seinen Abschied aus Trotz, etwa weil er irgend

87) von der Becke. §. 102.

einen Plan, eine Absicht durchsetzen will, sich der Staatsverwaltung für unentbehrlich haltend, so ist das gar nicht als Grund gegen die Resignationsfreiheit anzuführen, weil in so einem Falle, — wenn nicht die Wichtigkeit und Nützlichkeit jener Pläne und Absichten der Staatsgewalt einleuchtend werden, — die Würde des Staats es durchaus verlangt, dafs einem solchen Staatsbeamten, auch wenn er noch so viele sonstige Verdienste hätte, sogleich sein Abschiedsgesuch gewährt werde. Natürlich kann, auch in diesem Falle, demselben sein etwaiges Recht auf Pension etc. nicht genommen werden, wenn nicht völlige Unangemessenheit der Art seines Resignationsgesuchs, — versteht sich: immer den Gesetzen nach, — eine solche Entziehung als Strafe begründet.

§. 95.

Der Staat erleidet also, durch's Resignationsrecht der Staatsbeamten, keinen Schaden. Ja vielmehr fordert sein eigenes Interesse das Bestehen eines solchen Rechts, weil dort, wo kein solches Statt findet, die Staatsbeamten sich als der Willkühr hingegebene Lohndiener ansehen müssen, und leicht auch so behandelt werden können. Von dem dadurch erzeugten Geiste der Staatsverwaltung wäre aber für die Staatswohlfahrt nichts Ersprieſsliches mehr zu erwarten [88]). — Selbst Rönnberg's (p. 122.) Behauptung, dafs die Regierung dem Staatsbeamten dann durchaus den Abschied versagen könne, wenn der Staat sich in einer gefährlichen kritischen Lage befinde, — möchte nicht unumstöſslich sein, weil die auf Verwaltung bezüglichen Gesetze nothwendig auch mit den Principien der Politik übereinstimmen müssen. Diese aber lehrt, dafs dem Staate, besonders in solchen Verhältnissen, ein zum Dienste gezwungener Staatsbeamte mehr

88) von der Becke. §. 102.

schaden als nützen könne. Gewifs ist jedoch, dafs das Aufgeben des Amts, gegen den Willen der Staatsgewalt, von Seiten des an seinem Posten durchaus nothwendigen Beamten (wenn nicht besondere moralische Motive Statt haben), in solcher Lage des Vaterlandes, Verrath gegen dasselbe ist, wie Rönnberg sagt, und mit Cassation, ja Landesverweisung bestraft werden kann, wenn die Gesetze diesen Fall vorausgesehen haben.

So steht also der Satz fest, dafs jeder Staatsbeamte das nie zu schmälernde Recht hat, sein Amt aufzugeben, die Einwilligung der Staatsgewalt in seine Resignation gesetzmäfsig zu verlangen, und dann auch zu erhalten. — Selbst Hefftер sieht zwar nicht ein, dafs ein Staatsdiener zu einseitiger Resignation befugt sei, sagt indessen (p. 140.): „dafs damit aber keineswegs geläugnet werde, dafs die Staatspraxis häufig einseitige Resignation zuläfst; und wo dieses erweislich ist, da kann auch ein jeder Staatsdiener es als ein ihm gegebenes gewöhnliches Recht in Anspruch nehmen," — welche Auskunft auch von der Becke (§. 100.) für den Fall annimmt, wenn über Resignation sich in den Gesetzen keine Vorschriften finden. Und in dieser Hinsicht, wenn nämlich überhaupt über die Verhältnisse der Staatsdiener gar keine Gesetze bestehen, würden auch Hefftер's Ableitungen der Rechtsverhältnisse der Staatsbeamten aus der Theorie der Billigkeit allerdings von Nutzen sein können, wenn sie nicht so sehr aller staatsrechtlichen Grundlage ermangelten. — Auch von neueren Rechtslehrern, wie z. B. von Klüber (§. 406. p. 779.), wird zwar den Staatsbeamten das Resignationsrecht zugestanden, demselben aber in der Theorie das der Regierung zugesprochene Entlassungsrecht gegenüber gestellt, und das eine Recht von dem anderen abhängig gemacht. — Es ist daher an der Zeit, zu den Rechten der Staatsgewalt ge-

gen die Staatsbeamten überzugehen, überhaupt zu den Verhältnissen dieser, die durch schon erfolgte Theilnahme derselben an der Verwaltung bedingt sind, und daher in dem folgenden zweiten Abschnitte: über die Verhältnisse der Staatsbeamten in Hinsicht auf die wirkliche Verwaltung eines Staatsamts, — enthalten sein müssen. Denn bis jetzt ist mehr nur von den eigentlich eventuellen Rechten der Staatsbürger, für den Fall ihres Eintritts in den Staatsdienst, die Rede gewesen, aber nicht von den aus der Amtsführung selbst für sie entspringenden Verhältnissen. —

ZWEITER ABSCHNITT.

Das Verhältnifs der Staatsbeamten in Hinsicht auf die wirkliche Verwaltung eines Staatsamts.

Allgemeine Uebersicht.

§. 96.

In jedem Staate hat die Regierung, als das Organ desselben (wenn nicht etwa die Verfassung, als zweiten unabtrennlichen Theil des Organs, eine Volksvertretung aufstellt), das Recht und die Pflicht, zur Verwirklichung des Staatszwecks, eine hierarchische Stufenfolge von Behörden einzusetzen, oder vielmehr die derartigen, aus dem Volksleben im Laufe der Zeiten sich entwickelt habenden, Institutionen so zu ordnen, dafs eine regelmäfsige Verwaltung, eines der ersten Bedürfnisse des Staats, für denselben ins Leben treten kann. Es versteht sich von selbst, oder erhellt aus früheren Ausführungen, dafs

die ewigen unveräufserlichen Rechte der Staatsbürger, und die Regeln einer gesunden Verwaltungspolitik, der Regierung hier ihren Gang vorzeichnen müssen, damit sie weder historisch entstandene, in der Natur besonderer Staatsverhältnisse begründete, Institutionen über den Haufen wirft; noch wieder andere, ebenfalls historisch entstandene, aus denen jedoch durch die Länge der Zeit der lebendige Geist auf immer gewichen ist, beibehält. Wo letzterer Fall nicht eingetreten ist, mufs man das Altbestehende nicht umstofsen, sondern es nach den Bedürfnissen der Zeit verbessern. Vor Allem aber hüte man sich vor den zwei Hauptfeinden einer guten, also gerechten, Verwaltung: der Sucht des Vielregierens und der auf die Spitze getriebenen Centralisation, die, beide im innigsten Zusammenhange stehend, der Tod jeder freien und kräftigen Entwickelung des Staatslebens sind. Was aber einmal in der Verwaltung angeordnet worden, das werde Gesetz, damit es auch wieder nur durch ein Gesetz verändert werden kann. Die Lust zum Reorganisiren ist grofs bei vielen Staatsmännern, aber gröfser noch der Nachtheil für den Staat, wenn die Umgestaltung nicht aus einem wirklichen Bedürfnisse hervorgeht. Deshalb mufs jenes Princip der inneren Politik Englands überall herrschen, dafs das Bestehende die Präsumtion des Rechten für sich habe, und nur mit einem Neuen vertauscht werden dürfe, wenn, — nicht die Meinung des Tages, — sondern ein tief und lebendig in der Gesammtheit des Volks gefühltes Bedürfnifs es erheischt. — Die Organisation der Verwaltung ist aber nur die Bildung des Körpers; das Ganze erhält erst Leben, Seele, durch die Staatsbeamten, durch diejenigen, welchen die Ausführung der Verwaltung, durch alle Stadien derselben hindurch, anvertraut wird. Der beste Verwaltungsorganismus ist ein todtes Räderwerk, wenn demselben

nicht die ihn ausfüllenden Staatsbeamten entsprechen. Ja es wäre selbst wünschenswerther für das Wohl des Staats, dafs die Staatsbeamten nur tüchtig sind, wenn auch der Verwaltungsorganismus schlecht ist. — Grofs ist daher überall die Wichtigkeit der Beamten, und folglich auch ihrer ganzen Stellung im Staate; besonders aber dort, wo viel von Oben herab verwaltet wird, wenig der Selbstverwaltung des Volks überlassen ist. Ein gedeihliches Staatsleben läfst sich nicht erwarten, so lange nicht die Stellung der Staatsbeamten im Staate (ihre Pflichten und ihre Rechte, so wie die ihnen anzuvertrauende Gewalt) festgestellt ist, und zwar wieder durch ein Gesetz, damit nur ein Gesetz daran ändern kann. Denn weder die Organisation der Verwaltung, noch die Stellung der Staatsbeamten, darf dem Ermessen der Willkühr anheim gestellt werden.

Allein hierbei darf der Staat nicht stehen bleiben. — Jede Gewalt trägt in ihrem Schoofse den Keim zu ihrem Mifsbrauche, jede Pflicht zu ihrer Uebertretung, jedes Recht zu seiner Verletzung. Das Organ des Staatswillens (die Regierung, oder Regierung und Volksvertreter) mufs daher nothwendig in jedem Augenblicke über die Thätigkeit der Staatsbeamten wachen, die Oberaufsicht über dieselben haben, um gewifs zu sein, dafs die Verwaltung auch in Wahrheit ihren Zweck erfülle, der wieder nur das Mittel, — und zwar eines der vorzüglichsten, — zur Erreichung der Zwecke des ganzen Staatslebens ist.

Aber dieses Wachen, diese Oberaufsicht über die Verwaltung und ihre Beamten, darf nicht in ewiges Mifstrauen ausarten [1]); sie mufs nicht blofs gegen die Staatsbeamten gerichtet, sondern auch ihr Schutz sein. Hier

1) Zachariä. IV. 2. Abthl. p. 334.

insbesondere mufs allein das Gesetz herrschen, nicht aber die Willkühr. Denn jede Erschütterung in den Rechtsverhältnissen der Staatsbeamten mufs nothwendig, — weil dieselben gleichsam das Adersystem des Staates sind, — eine noch heftigere Erschütterung durch alle Theile des Staatskörpers hervorbringen. — Wenn daher das Gesetz, gegenüber den allgemeinen Pflichten der Staatsbeamten und den besonderen jeder Verwaltungsstelle, die allgemeine Verantwortlichkeit der Staatsbeamten für ihre Amtshandlungen ausspricht, — zum Schutze für die Verwaltung und für die Rechte der Staatsbürger, — und die der Staatsgewalt zustehende Dienstgewalt über die Staatsbeamten; so mufs dasselbe aber auch andrerseits, durch genaue Umgrenzung jener Bestimmungen, jedartiger Willkühr wehren, — damit in dem ganzen Verhältnisse zwischen Staatsbeamten, Staat und Staatsgewalt, das Recht herrsche, was wieder eine der Hauptbedingungen der Herrschaft des Rechts im Staatsleben überhaupt ist.

Wurden bis jetzt vorherrschend die Rechte der Staatsbeamten, wie dieselben aus der Natur ihrer Stellung fliefsen, berücksichtigt, so werden nun eben so vorherrschend die Rechte des Staats, gegenüber den Staatsbeamten, betrachtet werden müssen; — immer nur vorherrschend, weil in allen Verhältnissen des Staatslebens Rechte und Pflichten einander gegenüber stehen, sich wechselseitig bedingen. Die Rechte des Staats werden, in ihren gesetzlichen Grenzen, von dessen Organe ausgeübt, in der Autokratie also von der Regierung allein, in den constitutionellen Staaten von Regierung und Volksvertretung. In welchem Verhältnisse, in den Staaten letzterer Art, jene Rechte zwischen den beiden Theilnehmern vertheilt sind, hängt von ihrer besonderen respectiven Stellung ab, die hier weder entwickelt werden kann, noch soll, sondern als bekannt angenommen wird,

woher denn bei einzelnen Rechten nur angegeben werden kann, wem dasselbe zusteht, nicht aber woher.

I. Verantwortlichkeit der Staatsbeamten für die Verwaltung des ihnen anvertrauten Staatsamts.

§. 97.

Die Herrschaft des Rechts ist in einem Staate nicht denkbar, sobald nicht das Staatsgesetz den Grundsatz feststellt, dafs jeder Staatsbeamte, in dem ihm vom Gesetze angewiesenen Kreise seiner Amtsthätigkeit und Amtsbefugnifs, für Alles verantwortlich ist, was er thut oder was er unterläfst. Sonst wäre, bei der den Staatsbeamten nothwendig einzuräumenden Gewalt, die Staatsgesammtheit leicht nur ein Spielzeug ihrer Willkühr, während sie eigentlich doch nur die Bevollmächtigten derselben sind. — Ist aber dieser Grundsatz schon unerläfslich in der Natur des Verhältnisses, zwischen dem Staate und seinem Beamten, begründet, so lange noch die ursprüngliche Gestaltung dieses Verhältnisses besteht, — wo doch schon in den stets wiederkehrenden Wahlen dem Volke ein Mittel gegeben ist, sich der ihre Pflicht nicht erfüllenden Staatsbeamten zu entledigen; — wie viel mehr ist er da nicht eine der wichtigsten Bedingungen fürs Fortbestehen eines rechtlichen Staatslebens, wenn, durch die äufsere Umgestaltung dieses, die Lebenslänglichkeit der Anstellung der Staatsbeamten nothwendig wird. — Jeder derselben ist daher für die Verwaltung des ihm anvertrauten Amts verantwortlich, und zwar in der Autokratie der Staatsgewalt allein, — in der constitutionellen Monarchie der Staatsgewalt und der Volksvertretung, als Organen der Staatsgesammtheit. Diese können also allein den Staatsbeamten zur Verantwortung ziehen; — was aber nicht ausschliefst, dafs auch

der einzelne, durch einen Beamten als solchen, beeinträchtigte Bürger für sich den Weg Rechtens ergreifen kann. Hier kommt jedoch der letztere Fall nicht in Berücksichtigung, da nur von der Verantwortlichkeit des Staatsbeamten, für seine amtlichen Handlungen im Allgemeinen, nicht aber in Bezug auf ein besonderes, dadurch verletztes, Individuum die Rede ist. Eben so wenig kommt hier das Wie der Verantwortung in Betracht, sondern nur das allgemeine Princip, dafs jeder Staatsbeamte für das verantwortlich ist, was er bei seiner Amtsführung thut oder unterläfst [2]).

A. Allgemeine und besondere Dienstinstructionen.

§. 98.

Spricht aber demnach das Gesetz die Verantwortlichkeit aller Staatsbeamten aus, so mufs es auch die Pflichten der Staatsbeamten im Allgemeinen [3]), und die besonderen Pflichten, — die für jeden Beamten aus der Uebernahme einer gewissen Verwaltungsstelle entspringen, — genau und deutlich angeben. — Auf diese gesetzlichen Normen ihres öffentlichen Handelns müssen dann die Staatsbeamten, respective beim Eintritt in den Staatsdienst überhaupt und beim Antritt jedes besonderen Amtes, verpflichtet werden, weil von deren Beobachtung ihre Verantwortlichkeit abhängt. — Jene Normen müssen daher sowohl den Umfang der Forderungen

---

2) „Unverantwortlichkeit ist nur ein Vorrecht des Staatsoberhaupts selbst, weil dieses keinen Höhern im Staate über sich hat, dem es verantwortlich sein könnte. Denn die Verantwortlichkeit gegen Gott ist eine ideale. Die Verantwortlichkeit der dem Staatsoberhaupte untergeordneten Beamten aber ist eine reale.“ — Krug. p. 231.

3) Gönner. §. 72. — von der Becke. §. 118 u. folg.

angehen, die der Staat an die öffentliche Thätigkeit jedes einzelnen Beamten machen kann, als auch die Grundsätze, nach welchen erforderlichen Falls die Amtsthätigkeit desselben beurtheilt werden mufs [4]). Diese Normen der allgemeinen Dienst- und besonderen Amtspflichten müssen also gesetzlich bestimmt und ausgesprochen sein in der allgemeinen und in der besonderen Dienstinstruction (Dienstreglement), so dafs Jeder, der überhaupt in den Staatsdienst tritt, oder wenn er ein besonderes Amt übernimmt, genau wissen kann, was der Staat von ihm verlangt, und wofür er demselben verantwortlich ist. — Wenn daher von der Becke (§§. 82. 121.) unter den Rechten der Staatsbeamten auch die Befugnifs anführt, eine Instruction zu verlangen, so ist das allerdings wahr; jedoch nur dann, wenn der Staat überhaupt noch keine gesetzlichen Bestimmungen über diesen Gegenstand getroffen hat. Das ist jedoch ein Fall, der wenigstens in jetziger Zeit wohl nur selten vorkommen könnte, da in jedem wohlgeordneten Staate dieser wichtige Punct der Gesetzgebung nicht aus den Augen gelassen sein wird. Jedenfalls müfste wenigstens eine solche Forderung einer Instruction die Ertheilung eines allgemeinen Dienstreglements zur Folge haben, da eine Instruction für einen Staatsdiener insbesondere (nicht also für das Amt) nur bei besonderen zeitlichen Aufträgen Statt haben kann, und auch nur dann einen staatsrechtlichen Sinn hat. — Geht man aber von diesem Gesichtspuncte aus, so kann nicht mit der Ansicht Gönner's (§. 76.) übereingestimmt werden: „dafs der Regent befugt sei, jedem Staatsdiener, es geschehe nun beim Antritt des Staatsdienstes oder nachher, durch eine allgemeine Instruction den Umfang der Amtspflichten vor-

zu-

4) Weber. p. 119.

zuzeichnen, oder auch durch besondere Befehle für einzelne Gegenstände der Thätigkeit eine besondere Richtung zu geben.“ — Denn es kann eben nie eine Dienstinstruction für einen Staatsdiener insbesondere (mit Ausnahme des bezeichneten Falls), sondern nur im Allgemeinen für den Staatsdienst, und für jedes Amt insbesondere, gegeben werden, und zwar blofs durch ein Gesetz, das nur auf ähnlichem gesetzlichen Wege verändert werden kann. Dem einzelnen Staatsbeamten werden jene, durch das Dienstreglement festgesetzten, Pflichten nicht in seiner Eigenschaft als Mensch, als Staatsbürger, auferlegt, — sondern nur in sofern er ein Staatsamt verwaltet, oder überhaupt sich im Staatsdienste befindet.

§. 99.

Wenn es aber die Pflicht des Staats ist, so wie auch dessen Recht, durch das Organ seines Willens ein umfassendes Dienstreglement zu geben, und nicht sowohl in diesem, als in der Gesetzgebung über den Verwaltungs-Organismus überhaupt, eine scharfe Begrenzung der Competenz der besonderen Behörden und Aemter festzusetzen, — damit jeder Beamte den Umfang seiner Amtsthätigkeit kenne, — und damit das Recht des Staats, den Beamten zur Verantwortung zu ziehen, kein unbestimmtes, unbegrenztes sei, sondern eben in diesen durchs Gesetz bestimmten Normen seine Begründung und Begrenzung finde, — so mufs man sich wundern, wie Gönner (§. 76.) theoretisch den Satz aufstellen kann: „dafs jeder Staatsdiener zum Gehorsam und zur Befolgung sowohl der allgemeinen Dienstinstruction, als der besonderen Befehle verbunden ist, wenn sie auch von jener Instruction abweichen, oder zur eigentlichen Amtssphäre des Staatsdieners nicht gehören sollten; denn ein bestimmter Amtskreis hebt die allgemeine Verbindlichkeit

des Staatsdieners nicht auf, und ihm kommt weder eine Cognition darüber zu, ob ein Auftrag in seinen Amtskreis schlage, noch ist er befugt, dem Auftrag sich zu entziehen, wenn auch nach der Organisation der Behörde ein Geschäft offenbar zu einem andern Amte ressortirte; z. B. wenn dem Landrichter ein Geschäft aufgetragen würde, das unbezweifelt zum Rentamt gehört.“ — Denn wie kann man in der Theorie den Staatsbeamten einer Verantwortlichkeit unterwerfen, wenn man ihm zugleich zumuthet, dafs er seiner Dienstinstruction folgen, und doch auch wieder besondere Befehle ausführen soll, wenn sie auch von jener abweichen? — Müfste nicht die gröfste Verwirrung in der Verwaltung entstehen, wenn jeder Beamte verpflichtet würde, auf Befehl ohne Weiteres die Competenz seines Amts zu überschreiten und in die einer anderen Behörde einzugreifen? Und welche Garantie eines Rechtszustandes in der Verwaltung wäre dann noch gegeben, wenn ein Beamter auf diese Weise in einen, seinem Amte fremden, Wirkungskreis eingreifen könnte, während er zugleich für seine Handlungen, in diesem Falle, rechtlich nicht verantwortlich gemacht werden kann, weil ihm hierüber keine gesetzliche Instruction gegeben ist. — Dafs in der Praxis nicht Fälle vorkommen könnten, wo ein Beamter in eine fremde Competenz schlagende Amtshandlungen verrichten mufs, — soll aber dadurch keineswegs geläugnet werden; wenn auch solche Fälle nur selten vorkommen dürfen, und jedenfalls, in jedem wohlgeordneten Staate, sich dafür gesetzliche Vorschriften finden werden, durch welche wiederum eine Verantwortlichkeit begründet werden kann. Eben so wenig soll geläugnet werden, dafs ein Staatsbeamter nicht besondere Aufträge übernehmen und ausführen müsse, auch wenn sie in seinen Instructionen nicht besonders bezeichnet sind, wenn sie nur nicht dem Geiste

dieser, den Landesgesetzen überhaupt, — und wenn der Beamte auch hier keine genügende Auskunft für sein Benehmen findet, — weder dem vernünftigen Staatszwecke, noch seinem Gewissen widersprechen. Dasselbe Kriterium hat er auch dort anzuwenden, wo seine Instruction selbst nicht im Allgemeinen vorgesorgt hätte, — welche Fälle, auch bei der vollkommensten Abfassung der Gesetzgebung über diesen Gegenstand, wegen der unendlichen Mannigfaltigkeit des Staatslebens, vorkommen können. Hier sind nur folgende Worte Gönner's (§. 77.) bestätigend anzuführen: „Nach der Wichtigkeit eines Falls sichert sich der Staatsdiener, wenn er den Fall seiner Behörde anzeigt, und allenfalls mit Erstattung eines motivirten Gutachtens sich Verhaltungsbefehle erbittet. Allein gar oft kommen Fälle vor, welche schnelle Maafsregeln fordern und die Einlangung der Verhaltungsbefehle unmöglich machen; bei anderen minder wichtigen Fällen nehmen die oberen Behörden die zu häufigen Anfragen als eine Kurzsichtigkeit oder Unentschlossenheit eines Staatsdieners übel auf. Hier mufs er die Natur und wesentlichen Verhältnisse seines Amtes vor Allem kennen, er mufs auf den Hauptzweck des Staats, welchem alle Amtszwecke untergeordnet sind, zurückgehen, er mufs die inneren und äufseren Verhältnisse des Staats vor Augen haben, und das von der Regierung angenommene, aus ihren Verordnungen und Befehlen hervorleuchtende System berücksichtigen, und aus allen diesen Betrachtungen sich in der Auswahl seiner Maafsregeln leiten lassen [5]), welche ihn, wenn er von der Natur mit gesunder Urtheilskraft ausgestattet ist, nicht leicht auf Irrwege führen werden [6])." — Wo aber und in soweit

5) Seuffert. §. 58.

6) von der Becke. §. 121.

eine Dienstinstruction besteht, ist es die Pflicht des Beamten, dieselbe zu befolgen [7]); doch nicht blofs durch strenges Halten an den Buchstaben derselben, so dafs er sich für nichts verpflichtet hielte, was nicht namentlich in derselben vorgeschrieben. Er mufs vielmehr in ihren Geist eindringen, ihren wahren Sinn zu ergründen suchen, und sie sowohl in ihrer Beziehung auf den Zweck seines Amts, als auf die Landesgesetzgebung, und auf den obersten Staatszweck betrachten, — um im Stande zu sein, in den nothwendig vorkommenden Fällen, wo die besondere Amtsinstruction nicht deutlich das Verhalten vorzeichnet, dieselbe nach dem Sinne der allgemeinen Dienstinstruction suppliren zu können [8]).

§. 100.

Diese Pflicht des Staatsbeamten ist um so unerläfslicher, je fehlerhafter es wäre, wenn die Amtsinstruction so in die geringsten Einzelheiten einginge, dafs der Beamte in jedem Momente seiner Amtsthätigkeit sich am Leitseile befände; ein Fehler in der Gesetzgebung, der kaum geringer wäre, als der gänzliche Mangel eines Reglements für den Staatsdienst. — Allerdings mufs jede Amtsinstruction die Pflichten des, dieses Amt verwaltenden, Beamten so genau als möglich bezeichnen. Sie darf ihn aber nicht zu einem, in einem bestimmten Kreise sich nothwendig bewegenden, Automaten machen, — sie darf ihm nicht die eigene Geistesthätigkeit in Verwaltung seines Amts untersagen, sondern kann ihm nur die Geschäftsordnung und den Umfang der Geschäfte, so wie die allgemeine Richtschnur für besondere Fälle, vorzeichnen. Darüber hinaus aber, mufs sie ihm Freiheit des eigenen Handelns lassen, damit er wirklich Organ der

7) von der Becke. §. 121. — Seuffert. §. 57. — Gönner. §. 76.

8) von der Becke. §. 122.

Verwaltung sei, und nicht eine blofse Maschine, die bei jedem unvorhergesehenen Ereignisse stockt [9]). — Und wie oft wird nicht, bei jeder Verwaltungsstelle, der Fall vorkommen, dafs der Buchstabe einer so übermäfsig detaillirten Instruction, bei eintretenden besonderen Verhältnissen, die nicht vorhergesehen werden konnten, mit dem Interesse, wie der Verwaltung selbst, so auch der Staatsbürger, in Widerspruch tritt.

Dafs in einem solchen Falle der Staatsbeamte verpflichtet sei, von dem Buchstaben der Amtsinstruction abzuweichen, und nach den Worten und dem Geiste der allgemeinen Dienstinstruction zu handeln, wird Niemand läugnen wollen, der mit Recht die letztere als das Fundament der erstern ansieht. Hier kann also nicht von der Becke's (§. 83.) unbedingter Ausspruch gelten, dafs der Beamte unmöglich das Recht haben könne, eigenmächtig von seiner Instruction abzuweichen. Freilich aber mufs er sein Benehmen so einrichten, dafs er dasselbe durch die in der allgemeinen Dienstinstruction ausgesprochenen Grundsätze zu verantworten vermag. In jedem anderen Falle aber, — d. h. wo die besondere Instruction mit der allgemeinen übereinstimmt, — steht dem Beamten auf keine Weise eine Prüfung der ersteren zu, weil er, schon vor seinem Eintritte in den Staatsdienst, die Grundsätze der allgemeinen Dienstinstruction danach geprüft haben mufs, ob sie mit dem, was er für Recht hält, was sein Gewissen ihm vorschreibt, vereinbar sind, um, wo er es nicht so findet, lieber gar nicht in den Dienst zu treten, als sich einer möglichen Collision seines Gewissens und seiner Dienstpflicht auszusetzen.

Wenn wir aber von dem nothwendigen Postulate

9) Schön. p. 338.

ausgehen, dafs, in jedem wohlgeordneten Staate, die allgemeine Dienstinstruction mit den Principien des Rechts und der Vernunft übereinstimmen müsse, so können wir eben so unbedingt verlangen, dafs der Beamte nicht zur Verantwortung gezogen werden darf, — d. h. nicht straffällig ist, — sobald er zu beweisen vermag, dafs er wirklich nur im Geiste der Grundsätze der allgemeinen Instruction, in einem besondern Falle, die Vorschriften der Amtsinstruction bei Seite gesetzt habe. Statuirt das Gesetz dieses nicht, so stellt es ausdrücklich den Buchstaben über den Geist, die Form über das Wesen der Verwaltung, und erniedrigt den Staatsbeamten zum Subalterndiener.

Ist aber, gleich von Anfang her, die Abfassung der Amtsinstruction verfehlt, so dafs sie den Grundsätzen der Dienstinstruction widerspricht, oder hat sich dieser Widerspruch, durch die im Laufe der Zeit nothwendig eintretenden Veränderungen des Staatslebens, ergeben, so dafs er dauernd bleibt, — so ist es die Pflicht des Staatsbeamten, deshalb der competenten Behörde eine begründete Vorstellung zu machen, damit auf dem Wege des Gesetzes die nothwendig gewordene Abänderung geschehe.

Gehen die Oberbehörden, und in letzter Instanz die Regierung selbst, — nicht auf seine Ansicht ein, so mufs er entweder über seinen ja wohl möglichen Irrthum Belehrung annehmen, oder aber, — wenn er von der Richtigkeit seiner Vorstellung überzeugt bleibt, — den Dienst verlassen, wenn er es nämlich nicht mit seinem Gewissen vereinbaren kann, so zu handeln, wie die Instruction es ihm vorschreibt.

B. Recht der Staatsbeamten, die ihnen zukommenden Befehle und Verordnungen zu prüfen.

§. 101.

Je tiefer herab in der Stufenfolge der Behörden, desto geringer wird, für den einzelnen Staatsbeamten, der Umfang einer mehr selbstständigen Thätigkeit, wie die vorher betrachtete es ist, — desto mehr sind seine Amtshandlungen nur Resultate der Befolgung und Ausführung der ihm, von den vorgesetzten Behörden, zugekommenen Befehle und Aufträge. Je nachdem die Verfassung des Staats einen gröfseren oder geringeren Theil der Verwaltung der eignen Thätigkeit des Volks überläfst, oder einen geringeren oder gröfseren Theil der Verwaltung unmittelbar in die Hände der Regierung legt, — wird auch die Zahl der Behördenstufen, die sich über einander reihen, geringer oder gröfser sein. — Immer aber wird eine solche Stufenfolge der Behörden Statt finden, weil in jedem Staate, wenn auch nicht die ganze Verwaltung selbst, doch ihre oberste Leitung, aus einem Puncte ausgehen mufs, — in der Monarchie vom Regenten und seinem Ministerium. — Es wird also in allen Staaten Ober- und Unterbehörden geben, und das Gesetz, über den allgemeinen Verwaltungsorganismus, wird das respective Verhältnifs derselben so genau wie möglich festzustellen haben. Wie aber auch die einzelnen Bestimmungen hierüber seien, so wird immer das Grundprincip vorherrschen müssen, dafs der Staat ein Organismus und keine Maschine ist, dafs also keine Behörde, als zu der ihr vorgesetzten im Verhältnisse eines todten Werkzeuges stehend, betrachtet werden kann; sondern jeder so viel Selbstständigkeit in der Unterordnung eingeräumt werden mufs, als es das Interesse der Verwaltung erlaubt. — Das Wieviel dieser Selbstständigkeit be-

dingt nun auch, für jede Behörde, für jeden Beamten, den Umfang der Verantwortlichkeit in allen Amtshandlungen. Denn ein Staatsbeamte kann, vernünftiger Weise, nur in soweit verantwortlich sein, als ihm durch das Gesetz zugestanden ist, in seinen Amtsverrichtungen frei zu handeln [10]), d. h. in Allem was er thut, — sei es in Befolgung der Befehle der vorgesetzten Behörden, sei es wo seine Amtsinstruction ihn zu selbstständigem Handeln anweiset, — blofs seiner Ueberzeugung, von der Gesetz- und Recht-Mäfsigkeit seiner Handlung, zu folgen. Das schliefst aber nicht aus, dafs er Befehle der Oberbehörden, auch gegen seine Ansichten von der Sache, ausführen mufs, wenn er deren locale Unzweckmäfsigkeit erkennt, aber auf seine begründete Vorstellung der Befehl wiederholt wird. Denn ein Anderes ist, einen Befehl für unzweckmäfsig, ein Anderes, ihn für widergesetzlich, widerrechtlich, halten.

Es ist gewifs eine der schwierigsten Aufgaben in der Verwaltungsgesetzgebung, den Umfang und die Grenzen, sowohl der Selbstständigkeit jeder Behörde und der einzelnen Aemter, als ihrer Unterordnung unter die Oberbehörden, genügend zu bestimmen. Denn es mufs auf eine Weise geschehen, dafs die Verwaltung weder ein todter Mechanismus wird, wo dem Impulse der Oberbehörden alle übrigen blindlings, maschinenmäfsig folgen müssen; noch aber wieder sich zu einem, — in völlig getrennte, von einander fast ganz unabhängige Organe, — zerstückelten Wesen gestaltet, was nur Anarchie zur Folge haben könnte. Der Widerstreit dieser Aeufsersten ist gleichsam der Kampf der Centripetal- (Centralisation) und der Centrifugalkraft (Provinzialsystem), und es ist eine der höchsten Aufgaben der Staatsweisheit,

---

10) von der Becke. §. 84.

diese ewig widerstrebenden Kräfte zum harmonischen Zusammenwirken zu vereinigen. Je nachdem es aber, mehr oder weniger, in einem Staate gelingt, je nachdem wird auch die Verwaltung eine bessere oder schlechtere sein, — der bürgerliche Zustand ein glücklicherer oder unbehaglicherer. Angenommen aber, dafs der genügende Mittelweg, zwischen übermäfsiger Centralisation und deren entgegengesetztem Extreme, für einen Staat gefunden werden kann, — so wird es hier der Ort sein, im Allgemeinen den Grad der Selbstständigkeit, und andererseits der Unterordnung, zu bestimmen, welche jedem Staatsbeamten gegenüber seiner Oberbehörde, bis hinauf zur Regierung, in Hinsicht auf seine Amtsthätigkeit, zugesprochen werden mufs, wenn anders der Zweck einer gerechten, und dem Interesse der Staatsbürger gemäfsen, Verwaltung erreicht werden soll. Hierdurch allein wird zugleich auch, auf genügende Weise, die Verantwortlichkeit jedes einzelnen Staatsbeamten durchs Gesetz festgestellt werden können.

§. 102.

Im Allgemeinen ist jeder Staatsbeamte verpflichtet, dem ihm von seiner Oberbehörde zukommenden Befehle unverzögert Folge zu leisten. Denn bei der Möglichkeit des Ungehorsams würde die Einheit der Staatsverwaltung verloren gehen, und der Regent oder das Ministerium nicht im Stande sein, den Geschäftsgang des Ganzen im Zusammenhange zu übersehen, die Wirkung der Anordnungen zu beurtheilen. Kein Beamte darf sich daher über die Stelle erheben, die ihm angewiesen worden ist, — keiner sich anmafsen, die Ordnung des Geschäftsganges zu stören, wie das Gesetz sie festgestellt hat [11]). — Dadurch ist aber noch nicht gesagt, dafs der

11) von der Becke. §. 120.

Beamte eine seelenlose Verwaltungsmaschine sein solle. Er ist vielmehr ein denkendes Organ der Verwaltung, als welches er keinen Befehl ausführen darf, ehe er dessen Zweckmäfsigkeit und Gesetzmäfsigkeit geprüft hat [12]). Dazu wird er auch gewifs nicht so viel Zeit bedürfen, dafs dadurch der rasche Gang der Verwaltung in Stokken gerathen könnte. Denn jeder Staatsbeamte mufs die Landesgesetze kennen, und mufs mit den Localverhältnissen seines Wirkungskreises vertraut genug sein, um einen ihm zugekommenen Befehl danach beurtheilen zu können. — Dies ist sein Recht und seine Pflicht als Staatsbeamte, als Staatsbürger, und als Mensch.

Der Staatsbeamte hat das Recht und die Pflicht, die Zweckmäfsigkeit jedes ihm gewordenen Befehls vor der Ausführung zu prüfen, weil er im Umkreise seiner Amtsthätigkeit im Stande ist und sein mufs, zu erkennen, ob die beregte Maafsregel den örtlichen Interessen und Verhältnissen anpassend ist, oder ob sie nicht etwa dieser Localität einen unverhältnifsmäfsig gröfseren Schaden bereiten würde, als der, aus der Allgemeinheit ihrer Ausführung, fürs allgemeine Beste erwartete Vortheil möglicher Weise sein kann. — Der Beamte mufs natürlich voraussetzen, dafs die befehlende Oberbehörde (oder die

---

12) Gönner. §. 79. „Ich glaube, dafs ein Staatsdiener, welcher einen Befehl des Regenten oder seines vorgesetzten Departements erhält, und in demselben etwas zu finden glaubt, was mit seiner Ueberzeugung, mit dem Staatsbesten, mit der öffentlichen Rechtlichkeit (wenigstens nach seiner Ansicht) unvereinbar ist, oder sogar die Grenzen der Regentengewalt überschreitet, nicht blofs berechtigt, sondern sogar verbunden sei, in einer bescheidenen Gegenvorstellung die Gründe vorzutragen, aus welchen er die Zweckmäfsigkeit oder Rechtmäfsigkeit des erhaltenen Befehls bezweifelt.“ — Ist aber der Beamte zu einer solchen Gegenvorstellung verbunden, so ist er natürlich auch verbunden zur Prüfung jedes Befehls; das Eine folgt aus dem Andern. —

Regierung, die überall ebenfalls als Oberbehörde, als die höchste zu betrachten ist) durch die bezügliche Anordnung nur das Beste des Staatsganzen sowohl, als auch der einzelnen Localität, bezweckte. — Er ist daher verbunden, sie darauf aufmerksam zu machen, was sie etwa in den örtlichen Verhältnissen aus natürlicher Unkenntnifs derselben übersehen hat. Denn in gröfseren Staaten kann man unmöglich von einer Oberbehörde eine solche, in alle Einzelheiten eingehende, Vertrautheit mit allen Localinteressen und Verhältnissen verlangen. Wie tief aber ein solcher, an sich so natürlicher und verzeihlicher, Mifsgriff die besonderen Interessen einzelner Landestheile verletzen könnte, braucht wohl nicht weiter ausgeführt zu werden. Daraus erhellt nun für den Staatsbeamten die unmaafsgebliche Pflicht, wenn er einen solchen Widerstreit der anbefohlenen Maafsregel mit den Localinteressen erkennt, für den Augenblick die Ausführung auszusetzen. Doch mufs er sogleich der befehlenden Oberbehörde eine begründete Darstellung der Verhältnisse machen, welche ihm die Befolgung der Anordnung, als durchaus schädlich, und diese selbst demnach als unzweckmäfsig, erscheinen lassen. — Entweder wird nun die Oberbehörde durch des Beamten Vorstellung überzeugt, und nimmt den Befehl ganz zurück, oder verändert ihn wenigstens den Verhältnissen gemäfs; oder aber sie beharrt bei ihrer Anordnung, die sie dann dem Staatsbeamten gegen seine Vorstellung motiviren mufs. Wird aber dieser dadurch nicht überzeugt, so mufs er seine abweichende Ansicht protocolliren lassen, dann aber unverzüglich zur Ausführung des Befehls schreiten [13]). — Es sei denn, dafs etwa die Unzweckmäfsigkeit, ja Schädlichkeit, desselben ihm so dringend erscheint, dafs er

13) von der Becke. §. 87.

sich verpflichtet glaubt, vor dessen Befolgung sich vom Ministerium (wenn der Befehl nicht von diesem ausging) eine Entscheidung auszubitten, ja bis zum Regenten zu gehen, wenn die Verfassung, oder die Organisation der Behörden, ihm auch dazu Mittel an die Hand geben [14]). Wird ihm auch von diesen obersten Instanzen nur die Entscheidung, dem Befehle Folge zu leisten, so mufs er es thun, nachdem er sich, durch protocollirte Verwahrung, gegen die Verantwortlichkeit für den, aus jener Maafsregel möglicher Weise entspringenden, Schaden geschützt hat. Ein solches Verfahren mufs selbst dem Staatsbeamten in der Instruction vorgeschrieben werden, weil sonst die Verwaltung ihre Zwecke, für das Wohl aller Staatsgenossen, unmöglich erreichen kann. Der Beamte mufs daher, für die Beobachtung dieser Vorschrift, verantwortlich gemacht werden können, nicht aber dafür, dafs er nicht augenblicklich einen, — ihm schädlich und unzweckmäfsig scheinenden, — Befehl vollzogen hat. —

§. 103.

Eine noch viel gröfsere Berechtigung und Verpflichtung, zur Prüfung der ihm zukommenden Aufträge, mufs dem Staatsbeamten, in Hinsicht auf deren Gesetzmäfsigkeit, zugesprochen werden; wenigstens in sofern man die Herrschaft des Rechtsgesetzes als die nothwendige Grundlage des Staatslebens überhaupt ansieht. Die Gesetzmäfsigkeit des Befehls kann nun in gedoppelter Hinsicht geprüft werden, — in formeller und in materieller, — für welche beide Puncte die Verwaltungsgesetzgebung die Normen liefern mufs. — Der Befehl ist formell gesetzmäfsig, wenn er in der durch das Gesetz vorgeschriebenen Form, und von einer durch die Verfassung dazu

14) Gönner. §. 79.

befugten Behörde (sei es eine Oberbehörde, das Ministerium oder der Regent) ergeht. Fehlt eines dieser Erfordernisse, so ist der Staatsbeamte verpflichtet, sich bei der befehlenden Behörde selbst, oder nöthigen Falls bei seiner verfassungsmäfsigen Oberbehörde, eine Entscheidung über sein Verhalten zu erbitten, da er nothwendig für die Vollziehung eines Befehls, dem die gesetzliche Form mangelt, der Verantwortlichkeit unterliegt. Man kann daher dem Beamten auch nicht das Recht absprechen, so lange der Form keine Genüge geschehen, dem Befehl den Gehorsam zu versagen [15]). — Allerdings ist die Form nur eine Aeufserlichkeit. Sie wird aber hier eine unumgängliche Bürgschaft des Rechtszustandes der Verwaltung, und eben daher mufs denn auch das Gesetz den Beamten, bei seiner rechtmäfsigen Weigerung, vor ihm nachtheiligen Folgen schützen. —

Es versteht sich von selbst, dafs Fälle eintreten können, wo bei Dringlichkeit der Umstände die vorschriftmäfsige Form aus den Augen gesetzt werden kann, und dennoch der Beamte den Befehl vollziehen mufs, wenn er in materieller Hinsicht nichts einzuwenden findet. Die Unterscheidung einer solchen, durch die Umstände hervorgerufenen, von einer willkührlichen Formvernachlässigung oder Formwidrigkeit, mufs und kann der Einsicht des Beamten überlassen bleiben. Doch ist er jeden Falls berechtigt, sich auch in solchem Falle, gegen daraus entspringende Verantwortlichkeit, protocollarisch zu verwahren.

§. 104.

Von noch viel höherer, ja von der höchsten Wichtigkeit, ist jedoch die Verpflichtung und Berechtigung

---

15) Mohl. Das Staatsrecht des Königreichs Würtemberg. I. Tübingen, 1829. p. 655. Anmerk. 5. —

des Staatsbeamten, den ihm ertheilten Befehl, in Hinsicht auf dessen materielle Gesetzmäfsigkeit, zu prüfen. Denn es wäre eine offenbare Proclamirung der vollständigsten Willkührherrschaft (wo nicht etwa eine Volksvertretung eine Schranke bildet), wenn man dem Beamten hier blindes Gehorchen vorschreiben wollte. Die materielle Gesetzmäfsigkeit eines Befehls besteht aber darin, dafs der Inhalt desselben dem Buchstaben, weder der Amtsinstruction, noch der allgemeinen Instruction, noch aber der Verfassung und den allgemeinen Landesgesetzen widerspricht. — Wenn nun der Beamte einen solchen Widerspruch zu finden glaubt, so mufs er den Vollzug der Anordnung aussetzen, und, in einer begründeten Vorstellung, die befehlende Behörde auf die von ihm bemerkte Gesetzwidrigkeit aufmerksam machen. Beharrt sie dessen unerachtet bei ihrem Ausspruche, und kann der Beamte sich dagegen von der Gesetzmäfsigkeit des beregten Befehls dennoch nicht überzeugen, so mufs er die Sache einer höheren Oberbehörde, dem Ministerium, dem Regenten, vorlegen. Wird nun aber der Befehl auch von allen diesen Instanzen bestätigt, so hat der Beamte, — wenn er von der Gesetzwidrigkeit überzeugt bleibt, — den Gehorsam zu verweigern. Denn das bestehende Gesetz mufs die höchste Richtschnur der Handlungen aller Staatsbürger, vor Allem aber jedes Staatsbeamten, sein. Zwei Wege kann dieser für sein nunmehriges Verhalten einschlagen, zwischen welchen die Wahl von seiner Einsicht und den Umständen abhängt. — Entweder er wartet die Folgen seiner beharrlichen Weigerung ab, oder er nimmt, um so der Ausführung der Gesetzwidrigkeit sich zu entziehen, seinen Abschied, der ihm nicht verweigert werden kann. Das Gesetz mufs den Staatsbeamten in einem solchen Verfahren schützen, weil sonst jede Garantie eines Rechtszustandes im Staate über-

haupt vernichtet wäre. Denn was hilft die allervollkommenste Gesetzgebung, wenn gerade Diejenigen, welche über deren Ausführung und Anwendung wachen sollen, dasselbe ohne Weiteres nicht blofs übertreten können, sondern auch übertreten müssen? Was soll man von dem Staate erwarten, dessen Beamte bestraft wird, weil er das Gesetz über Alles ehrte? Kann die Nichtvollziehung eines Befehls, dessen Vollzug den Beamten strafällig gemacht hätte, für diesen doch zugleich ein Verbrechen sein? [16]) — Nein, in jedem Staate, wo das Recht herrscht, wird der Staatsbeamte hohe Anerkennung finden, der kühn und freimüthig erklärt, dafs er vor Allem dem Gesetze treu bleiben will.

Steht es fest, dafs jede Verletzung des Gesetzes Verbrechen ist, so ist auch der Staatsbeamte ein Verbrecher, wenn er ein Gesetz des Landes verletzt, mag er es nun aus eigenem Antriebe, oder auf fremden Befehl, gethan haben. Seine Verantwortlichkeit und Strafwürdigkeit bleibt dieselbe, wenn später ihn auch Willkühr der Strafe entzieht. — Denn, in Hinsicht auf die Zweckmäfsigkeit einer Maafsregel, kann der Beamte sich irren, oder nicht immer im Stande sein einzusehen, wie das Staatsinteresse gerade von den bezüglichen örtlichen Interessen ein nothwendiges Opfer erheischt.

Aber die Gesetze zu kennen ist er verpflichtet, und jede Uebertretung derselben mufs, nothwendiger Weise, für ihn eine unausweichliche Verantwortlichkeit zur Folge haben. Gegen diese kann er sich nicht verwahren, weil seine erste Bürgerpflicht in der Ehrfurcht vor dem Gesetze besteht, und er vor Allem Bürger des Staats, dann erst dessen Beamte ist. Diese Verantwortlichkeit kann er nicht auf die Oberbehörde abwälzen, die den Befehl

16) Mohl. I p. 655. Anmerk. 5.

gab, wie Mohl (an der angeführten Stelle) glaubt, weil er verpflichtet ist, selbst zu wissen, was die Gesetze vorschreiben.

§. 105.

Aber der Staatsbeamte hört auch nie auf Mensch zu sein, und ist daher nach den Gesetzen der Moral berechtigt und verpflichtet, den ihm gewordenen Auftrag, in Hinsicht auf dessen moralische Rechtmäfsigkeit, zu prüfen, — ob er denselben nämlich ausführen kann, ohne sein Gewissen zu beschweren [17]). — Dabei darf er freilich nie vergessen, dafs es im Staatsleben Momente giebt, wo der Staatsbürger seine Eigenschaft als solcher vor Allem beachten, und sein Gefühl als Mensch für den Augenblick vergessen mufs, — um, ohne Rücksicht auf dasselbe, nur die Erhaltung des Staats im Auge zu haben. Denn eben nur der Staat gewährt ihm überhaupt die Möglichkeit Mensch zu sein, nach den höchsten menschlichen Zwecken zu streben. Doch im gewöhnlichen Laufe der Dinge, wo eben nicht solche besondere Umstände ins Leben des Staats eingreifen, mufs auch dem Beamten, wie jedem Menschen, sein Gewissen die höchste, letzte, Richtschnur seines Handelns sein.

Allerdings mag es auch dann Verhältnisse geben, wo der Beamte, durch eine allzu ängstliche, enge Ansicht von dem Moralgesetze, in der freien amtsmäfsigen Wirksamkeit gehindert, Befehle seines Oberen auf eine allzu feine Waage

17) Hierzu gehört natürlich auch, dafs der Befehl dem Geiste, weder der Amtsinstruction, noch der Verfassung und der Landesgesetze widerspricht, so wie eben der Beamte diesen Geist aufgefafst hat. Der Geist der Gesetze kann verschieden verstanden werden, und die individuelle Auffassung ist daher eine moralische Ueberzeugung des Beamten, welcher er gleich dem Anspruche seines Gewissens folgt; der Buchstabe der Gesetze ist dagegen für Alle gleich.

Waage legen, und dadurch den Gang der Verwaltung stören würde. Dann freilich ist er seiner Stellung nicht gewachsen, und thut besser den Staatsdienst zu verlassen, als seinem Gewissen, wie es sich nun einmal bei ihm ausgebildet hat, Fesseln anzulegen. Denn vor den Vorwürfen desselben würden ihn weder die Zufriedenheit seiner Oberen, noch die Belohnungen seines Fürsten schützen. — Von einer solchen übermäfsigen Aengstlichkeit, von einer solchen Quäkerhaftigkeit des Gewissens, ist aber hier auch nicht die Rede. Sondern nur davon, dafs der Staatsbeamte als Mensch berechtigt und verpflichtet ist, den ihm gewordenen Auftrag nicht auszuführen, wenn derselbe dergestalt seinem Gewissen widerstreitet, dafs er es, selbst mit dem Gedanken an das Gebot höherer Staatsinteressen, nicht beschwichtigen kann. In solchem Falle kann und mufs er deshalb auf geziemende Weise seiner Oberbehörde, und nöthigen Falls bis zum Regenten, Vorstellungen machen, weil er sowohl über das vielleicht Irrthümliche seiner Befürchtungen belehrt werden, als dagegen auch die Oberbehörde etc. von der nicht genug bedachten Maafsregel zurückkommen kann. Tritt aber weder das Eine, noch das Andere ein, so ist der Staatsbeamte berechtigt und verpflichtet, sein Amt niederzulegen [18]). — Verpflichtet ist er dazu, weil er dem Befehle nicht Widerstand leisten, den Gehorsam nicht versagen darf. Denn seine Ansichten sind blofs auf sein individuelles Gefühl, nicht (wie bei materieller Ungesetzmäfsigkeit des Befehls) auf den deut-

---

18) von der Becke. §. 86. — Seuffert. §. 93. Dafs ihm dafür seine etwaigen Ansprüche auf Pension etc. entzogen werden können, kann nicht geläugnet werden, wohl aber, dafs diese Entziehung auf irgend welchem Rechtsprincipe beruhe. Unter keiner Bedingung kann jedoch der Staatsbeamte, für sein Benehmen, einer Strafe unterworfen werden.

lichen Buchstaben des Gesetzes gegründet, so dafs also ein Irrthum von seiner Seite möglich ist. Auch hemmt er auf diese Weise nicht den Gang der Verwaltung, indem sein Nachfolger im Amte (der ihm in der Verwaltung am nächsten stehende, ihn provisorisch ersetzende Staatsbeamte) vielleicht die Vollziehung des Befehls mit seinem Gewissen für vereinbar hält [19]). — Er ist dazu berechtigt, weil (wie gesagt) der Beamte nicht aufhört Mensch zu sein, und er daher der Stimme Gottes, die sich in seinem Gewissen ausspricht, mehr gehorchen soll, als den Menschen. Denn der Staat ist nur das Mittel zur Erreichung der Zwecke der Menschheit, die der Staatsbürger immer für sich als die höchsten anerkennen mufs. — Wollte man auch hier es dem Staatsbeamten zum Gesetze machen, dafs er blind den Befehl seiner Oberen befolge, und ihnen die Verantwortlichkeit überlasse, — so macht man ihn zum Knecht jeder Willkühr [20]), erniedrigt ihn von seiner Menschenwürde, und vernichtet den Staat in seinen höchsten und letzten Zwecken. Die Regierung kann strafen und belohnen; sie kann den Verbrecher den von ihr selbst verordneten Gerichten, den Gesetzen, die sie aufrecht erhalten soll, entziehen, aber nicht den unabwendbaren, unabänderlichen Aussprüchen seines Gewissens, das sich nicht mit jener Idee, von Abwälzung der Verantwortlichkeit, beschwichtigen lassen wird.

§. 106.

Einer anderen Ansicht über diesen Gegenstand ist Gönner (§. 19.), indem er sagt: „Hat aber der Staats-

---

19) Tritt aber auch hier wiederum derselbe Fall ein, so mufs auch dieser Beamte so handeln, und die Oberbehörde wird einsehen müssen, dafs sie Unrechtmäfsiges verlangte.

20) von der Becke. §. 85.

diener alle diese Mittel (d. h. Vorstellungen und Beschwerden) erschöpft, und die Regierung besteht auf ihren Befehl, dann, glaube ich, bleibe dem Staatsdiener nichts als *gloria obsequii* übrig [21]). — Zum Forum des Staatsdieners gehören alle Diensthandlungen, bei welchen die Ueberzeugung der Staatsgewalt allein entscheidet, bei welchen jede Entscheidung des Privatmanns entfernt sein mufs, bei welchen der einzelne Staatsdiener keinen Willen, keine Entscheidungsgewalt hat, bei welchen ihm, sofern er höhere Befehle nur vollzieht, gar keine Verantwortlichkeit aufliegt, bei welchen jede Rücksicht auf sein Gewissen als Private verschwindet, bei welchen man als Privatmann kein Urtheil über ihre Rechtlichkeit sich anmafsen darf, bei welchen daher einem Staatsdiener, der alle Gegenvorstellungen und verfassungsmäfsigen Gegenmittel erschöpft, und durch das: „*Dixi et liberavi animam*," alle Verantwortlichkeit von sich abgewälzt hat, nichts, als *gloria obsequii* übrig bleibt. Will er seiner Privatüberzeugung den Staatsdienst zum Opfer bringen, so kann er sein Amt niederlegen, sofern Staatsdienste als Nahrungsstand ihm Vortheile bringen, er also auf seinen Vortheil verzichtet, und der Regent, der ein anderes taugliches Subject findet, seine Einwilligung ertheilt; aber dann hat er auf Fortdauer der Besoldung oder auf eine Pension keinen Anspruch. Wer mir den Einwurf machte, dafs dem Gewissen kein Zwang angelegt, dafs der Staatsdiener nicht zum Sclaven oder zur Maschine herabgewürdigt werden dürfe, dafs diese Meinung zum Despotismus führe, den mufs ich erinnern, dafs dem Gewissen des Staatsdieners, der, nach Erschöpfung aller

21) Unter *gloria obsequii* versteht Gönner (§. 79.) des Beamten Verbindlichkeit, die Befehle des Regenten oder vorgesetzter Behörden in seinen Amtssachen, ohne alle Rücksicht auf seine Privatüberzeugung, zu befolgen.

Mittel, vor jeder äufsern und innern Verantwortlichkeit frei ist, kein Zwang angelegt werde, dafs der Staatsdiener zum Gehorsam gegen die Befehle der Staatsgewalt verpflichtet, und in sofern nach dem Wesen der Staatsverfassung nothwendig eine Maschine sei; dafs die Ueberzeugung und der Befehl der Staatsgewalt durch eine Unterwerfung unter das Urtheil eines einzelnen Staatsdieners nicht herabgewürdigt werden dürfe, und dafs die gegentheilige Meinung zur Anarchie führe, ohne den Despotismus zu hindern, indem der Despot immer andre Menschen finden würde, welche seine Befehle vollziehen.“ — Die Widerlegung dieser Grundsätze liegt in dem Obengesagten. Nur der Schlufs selbst verdient noch eine besondere Beleuchtung. Denn jeder Laut des Wortes Anarchie ist centnerschwer, und keiner politischen Ansicht kann ein furchtbarerer, verhängnifsvollerer Vorwurf gemacht werden, als der, zur Anarchie zu führen. Wenn aber unter Anarchie, wenigstens in jedem auf Herrschaft des Rechts gegründeten Staate, das Nichtvorhandensein rechtlicher Herrschaft verstanden werden mufs, so ist nicht einleuchtend, wie ein solcher, alles Staatsleben vernichtender, Zustand dadurch herbeigeführt werden kann, dafs man den Staatsbeamten berechtigt und verpflichtet, im ganzen Umfange seiner Amtsthätigkeit streng den Gesetzen des Landes und denen seines Gewissens zu folgen, — da doch dieses die Pflicht jedes Staatsbürgers ist, vom Fürsten herab bis zum letzten Tagelöhner. — Oder sollte etwa jede rechtliche Herrschaft unmöglich werden, weil nicht jeder von Oben kommende Befehl sogleich ausgeführt wird, sondern zuerst beachtet werden soll, ob derselbe nicht in — unmöglich in den höchsten Regionen der Verwaltung genau genug gekannte — örtliche Interessen vernichtend eingreift? — Sollte etwa jede rechtliche Herrschaft unmöglich werden,

weil, durch alle Stadien der Verwaltung hindurch, das Gesetz das letzte Kriterium der Ausführbarkeit und Thunlichkeit aller Maafsregeln ist, während ja doch auf Herrschaft des Gesetzes jeder Staat basirt sein mufs? — Nein, nicht dadurch wird Anarchie entstehen. Wohl aber kann diese furchtbarste Geifsel der Staaten dann ins Leben treten, wenn der Bürger fühlt, dafs es nicht sein Bestes ist, was hauptsächlich bezweckt wird, sondern der rasche maschinenmäfsige Gang der Verwaltung; wenn er sieht, dafs das Gesetz nur für ihn als Kappzaum gegeben ist, nicht aber zugleich eben so für diejenigen gilt, die nach Pflicht und Recht es wahren, es beschützen sollten; wenn der Bürger fühlt, dafs seine theuersten Interessen, dafs die Gesetze nur ein Spielball der Willkühr sind. Dann wird er sich fragen, ob das der Zweck einer rechtlichen Herrschaft ist, — und Wehe einem solchen Staate, — denn mit dieser Frage ist er in seinen Grundfesten erschüttert. —

§. 107.

Wir wollen hoffen, dafs es unter den europäischen Staaten keinen giebt, wo man mit Grund zu befürchten hätte, dafs ein Staatsbeamter in die schwierige Lage versetzt werden könnte: zwischen dem, seinen Oberen schuldigen Gehorsam und der Achtung vor den Landesgesetzen, so wie der Scheu seines Gewissens, wählen zu müssen. Dafs überall, oder in einem besonderen Staate, ein solcher Zustand zu befürchten stände, — davon ist auch nicht die Rede gewesen, sondern nur von Dem, was Pflicht und Recht, in einem solchen unglücklichen Falle, dem seinem Gewissen und seinem Vaterlande treuen Beamten zu thun gebieten würden. — Wohl weiset aber Gönner auf die Möglichkeit eines solchen Verhältnisses hin, wenn er (in der angeführten Stelle) zuletzt sagt: die ihm gegentheilige Meinung führe zur Anarchie, ohne

den Despotismus zu hindern, indem der Despot immer andre Menschen finden würde, welche seine Befehle vollziehen. — Man soll also lieber keine Gesetze aufstellen, weil der Despot sie ja doch umgehen kann. Heifst das nicht der Despotie einen bequemeren Weg bahnen, indem man sie von jedem rechtlichen Widerstande befreit, und ist das nicht der kürzeste Weg zur Anarchie? Ist Despotie nicht an sich schon Anarchie, wenn Anarchie, wie gesagt, das Nichtvorhandensein rechtlicher Herrschaft bedeutet? Und abgesehen davon, — wie läfst es sich mit dem Sittengesetze vereinigen, dafs man dem Staatsbeamten vorschreibt, nur selbst das Widergesetzliche zu thun, weil sonst doch ein Anderer es thun würde? — Wir wollen zu Gönner's Ruhme glauben, dafs dieses nicht seine Meinung war, sondern dafs er nur fürchtete, die Verwaltung würde nicht mehr so rasch und durchgreifend wirken können, wenn man dem Beamten erlaubte, neben dem auszuführenden Befehle, auch noch an dessen Gesetz- und Rechtmäfsigkeit zu denken. „Denn (sagt der angeführte Schriftsteller), wie eine Uhr stille stehen müfste, wenn jedes Rad sich bedenken dürfte, ob es in die Fugen des andern eingreifen wolle, eben so würde die ganze Staatsverwaltung stocken, wenn dem untergeordneten Staatsdiener erlaubt wäre, gegen Befehle der vom Regenten ihm vorgesetzten Behörde sich ungehorsam zu bezeigen. (Von Ungehorsam ist auch gar nicht die Rede, sondern von Verhinderung einer Ungesetzlichkeit.) Denn eben das Wesen der Maschinerie für den Staatsdienst fordert mehrere, in verschiedenen Stufen untergeordnete, Aemter, welche durch die ihnen vorgesetzte Behörde mit dem Centralpuncte der Regierung zusammenhängen, und durch diese Zwischenräder vom Regenten in einer dem Ganzen anpassenden Bewegung erhalten werden." (§. 80.) Diese künstliche Ma-

schinerie, fürchtet er nun eben, könnte gestört werden, und macht so den Staat zur Maschine, und überhaupt das Mittel zum Zwecke. Denn was ist die Verwaltung anders, als ein Mittel zur Erreichung des Staatszwecks, der selbst wieder nur Mittel zur Erreichung der höchsten Zwecke der Menschheit ist? Und wenn diese das letzte Kriterium sind, — so ist wohl nicht schwer zu entscheiden, ob für das Wohl des Staats eine rasche maschinenmäfsige Bewegung der Verwaltung, — oder aber eine, durch alle Stadien des Staatsorganismus durchgeführte, Herrschaft des Gesetzes das Vorzüglichere sei. —

Um dem Staate, um dem Beamten, seine Würde zu erhalten, mufs also derselbe selbst für jede Uebertretung des Gesetzes verantwortlich sein, gleichviel ob sie in seinem eignen Willen lag, oder Folge eines ihm zugekommenen Befehls war; — und das: *dixi et liberavi animam* — kann nie in dem von Gönner gebrauchten Sinne gelten.

§. 108.

Wenn aber gesagt worden, dafs bei einem Zweifel des Staatsbeamten, über die Anwendbarkeit und Zweckmäfsigkeit einer ihm vorgeschriebenen Maafsregel, er zwar eine Vorstellung deshalb der Oberbehörde machen, dann aber auch gegen seine Ansicht ihrem Befehle nachkommen müsse, — so scheint Malchus (I. p. XXI.) dieses Recht der Vorstellung selbst ihm absprechen zu wollen. Denn er beschränkt, — „wegen der wohl nicht in Zweifel zu ziehenden Nothwendigkeit der Centralisirung, sowohl des Impulses, welcher die Action der Verwaltung belebt, als der Resultate, die aus derselben sich ergeben," — „die Verantwortlichkeit der untergeordneten Mittelbehörden auf die pünctliche Befolgung der Anordnungen der denselben vorgesetzten höhern Behörde und auf dasjenige, was ihrer selbstständigen Wirksamkeit über-

lassen ist, und hält, in der erstern Beziehung, die Verantwortlichkeit dieser Behörden gewissermafsen in jene ihrer Departementchefs für eingekörpert“ [22]). Wenn aber auf diese Weise, durch alle Stadien der Verwaltung, die Verantwortlichkeit für die Folgen des angeführten Befehls hinauf auf den Departementchef, auf den Minister, gewälzt wird, — sollte dieser sich nicht dann vielfach mit dem Hasse derer belastet sehen, deren theuerste Interessen, — ohne Nutzen für den Staat, — in Folge der von ihm befohlenen Maafsregel verletzt werden, deren Wirkung er in der Entfernung, und bei der Unmöglichkeit der Kenntnifs aller Localverhältnisse, nicht berechnen, nicht voraussehen konnte? Wird nicht oft blofs der Buchstabe seines Befehls, ohne alle weitere Rücksichten, befolgt werden, da der Beamte nur für die stricte Ausführung verantwortlich ist, daher auch nicht verpflichtet sein kann, in den Sinn der Anordnung einzudringen? — Es wird der Beamten genug geben (besonders wo der ganze Beamtenstand noch nicht von moralischer und intellectueller Bildung durchdrungen ist), welche, froh durch das Vorzeigen des höheren Befehls vor jeder Verantwortlichkeit geschützt zu sein, frisch darauf los regieren, ohne sich im geringsten um die Folgen ihres Thuns zu bekümmern. Denn welchen Antrieb können sie auch haben, sich genau mit den Interessen und Verhältnissen ihres Amtskreises bekannt zu machen? Ihr Pflichtgefühl erstreckt sich nur: auf stricte Befolgung der höheren Anordnungen, oder auf die protocollarische

---

22) I. p. XXII. Dieser Ansicht scheint auch Dresch zu sein, wenn er sagt: „auch in der constitutionellen Monarchie mufs der auf die Verfassung vereidete Beamte seinen Oberen gehorchen, was hinauf gilt bis zum Beamten, auf den zuletzt die Verantwortlichkeit haftet. p. 339.

Gewifsheit, dieselben an eine etwaige Unterbehörde befördert zu haben.

Liegt nicht in den harten Worten Weber's (p. 119.) Wahrheit, dafs nämlich der Staatsbeamte dann eine von Bedientengeist beseelte Dienstmaschine wird? — Mit Recht sagt daher Emmermann (p. 227.): „Man kann und darf daher den Staatsbeamten nicht, um die Verantwortlichkeit (für genaue Befolgung der Verfassung und der Dienstpflichten) von ihm abzuwälzen, als Maschine betrachten. Auf diese Art würde das Gute und Nützliche in der Dienstführung von der obern Behörde unbelohnt, und das Schlechte unbestraft bleiben müssen. Hierin liegt genau der Unterschied zwischen der Obliegenheit der Staatsdiener zum Gehorsam und zum selbstthätigen Vollzug der Berufspflichten — gegen die Subordination der bewaffneten Macht, welche unbedingt, ohne Prüfung und Modification, die von der obern Militairbehörde erhaltenen Befehle zu vollziehen hat“ [23]). — Wenn er aber dann hinzufügt: „Der Militairgehorsam mag wohl im Civildienste in despotisch regierten Ländern zur Aufrechthaltung der Willkührherrschaft nöthig sein; dagegen ist er in constitutionellen Staaten offenbar schädlich und dem Staatszwecke zuwider, indem die Beamten sogar verpflichtet sind, den obern Behörden die Nachtheile zu schildern, welche durch den rücksichtslosen Vollzug unzweckmäfsiger Verfügungen entstehen würden, wobei es sich indessen von selbst versteht, dafs, nach erhaltener Belehrung und Erneuerung der Verfügung, der Vollzug nicht verweigert werden darf.“ — so wollen wir behaupten, dafs dieser Ausspruch nicht blofs für die constitutionellen Staaten, sondern für alle wohlgeordneten Staaten gilt, und dafs jene Nothwendigkeit des Militair-

23) Pölitz. Staatswissenschaftliche Vorlesungen. III. p. 315.

gehorsams im Civildienste, in Europa höchstens noch in der Türkey Statt finden mag.

C. Inbegriff der Verantwortlichkeit der Staatsbeamten.

§. 109.

Fassen wir nun alles in diesem Abschnitte Gesagte zusammen, so ergiebt sich für die Bestimmung der amtlichen Verantwortlichkeit jedes Staatsbeamten (so wie jedes Collegiums von Staatsbeamten, als moralische Person betrachtet) folgendes Resultat:

Jeder Staatsbeamte ist im ganzen, vom Gesetze bestimmten, Umfange seiner Amtsthätigkeit verantwortlich. Jeder Staatsbeamte ist verantwortlich für alle seine Amtshandlungen, für welche das Gesetz ihm Selbstständigkeit zugesprochen hat, sobald er Etwas gegen den, durch den Geist der allgemeinen Dienstinstruction zu suppli-renden, Buchstaben der Amtsinstruction, — gegen die Verfassung und gegen den Buchstaben der Landesgesetzgebung überhaupt, — gethan oder unterlassen hat.

Jeder Staatsbeamte ist verantwortlich für alle seine Amtshandlungen, — für welche das Gesetz ihn auf Befolgung der Anordnungen seiner Oberbehörden angewiesen hat. Nämlich: 1) Für jede Nichtbefolgung dieser Anordnungen, es sei denn, dafs dieselben dem Buchstaben seiner Instruction und der Verfassung und Landesgesetzgebung überhaupt zuwiderliefen. — 2) Für die Folgen jedes von ihm vollzogenen Befehls, sobald er durch sein Amt im Stande ist, dessen Zweckmäfsigkeit oder Unzweckmäfsigkeit, in Bezug auf sein Amtsgebiet, zu erkennen; — es sei denn, dafs er vor Vollzug des Befehls der competenten Oberbehörde darüber vorgestellt und, bei wiederholtem Befehle, seine abweichende Ansicht protocollarisch bewahrt hat. — 3) Für jede auf hö-

heren Befehl begangene Verletzung der Verfassung und der bestehenden Landesgesetzgebung; besonders, wenn er nicht einmal vorher der competenten Oberbehörde, bis zum Fürsten hinauf, darüber vorgestellt hat.

Immer aber kann diese Verantwortlichkeit der Staatsbeamten nur eine richterliche sein [24]), sei es auf administrativem, oder auf justiziellem Wege. Denn, so wie sie dem Volke die Bürgschaft einer gerechten und zweckmäfsigen Verwaltung, und der Regierung die eines geregelten tüchtigen Ganges der Verwaltung sein soll, — so mufs sie hinwiederum auch so geordnet sein, dafs sie dem Staatsbeamten eine Bürgschaft für die Unverletzbarkeit seiner Rechte, ein Schutz gegen Willkühr jeder Art, ist. Hieraus geht aber nun wieder hervor, dafs die Verantwortlichkeit der Staatsbeamten eine gedoppelte sein mufs: gegen den Staat überhaupt, und gegen die Regierung insbesondere. Was die erstere anbetrifft, so wird sie (im constitutionellen Staate) ins Leben gerufen von den Volksvertretern, theils aus eigenem Antriebe, theils auf Petition einzelner Staatsbürger oder Gemeinden, entweder durch Vorstellungen bei der Regierung, oder auch durch förmliche Anklage vor dem Staatsgerichtshofe [25]). — Die Verantwortlichkeit der Staatsbeamten gegen die Regierung insbesondere aber, die hier allein in Betracht kommen soll, fliefst mit der, der Regierung zustehenden, Dienstgewalt über die Staatsbeamten zusammen, über welche im folgenden Abschnitte das Nothwendige gesagt werden soll.

---

24) Krug. p. 231.

25) Ein Gericht, dessen Zusammensetzung die völlige Unabhängigkeit seines Urtheils von jedem äufseren Einflusse verbürgen mufs.

II. Dienstgewalt der Staatsgewalt über die Staatsbeamten.

§. 110.

Die Dienstgewalt [26]) ist der Inbegriff der, bei der hier zu betrachtenden Gestaltung des Staatswesens, der Staatsgewalt als Organe des Staats zustehenden Rechte in Hinsicht auf die Staatsbeamten, bei wirklicher Amtsverwaltung derselben; jedoch so, dafs diese Rechte sich nicht auf die Verantwortlichkeit selbst beziehen, sondern auf die Amtsführung durch die Staatsbeamten und das Verfahren der Staatsgewalt gegen dieselben. Die Dienstgewalt mufs daher das Recht umfassen, die Staatsbeamten in ihrer Amtsverwaltung zu beaufsichtigen, dieselbe nöthigen Falls zu untersuchen und, in Folge der Untersuchung, den schuldig befundenen Staatsdiener nach den Gesetzen zu bestrafen, — so wie das Recht, die Staatsbeamten, — versteht sich immer in den Grenzen der Gesetze und nach dem Gebote des Staatszwecks, — in den für sie passendsten Aemtern zu verwenden. — Die Dienstgewalt gebührt der Staatsgewalt, als unmaafsgebliche Bedingung des ihr zugefallenen Rechts, die Gesammtverwaltung des Staats nicht blofs zu leiten, sondern unmittelbar von sich ausgehen zu lassen; — welchem Rechte natürlich die Pflicht gegenübersteht, dasselbe so auszuüben, dafs diese Umgestaltung in den Verhältnissen des Staatslebens nicht eine Hemmung werde für

---

26) Dienstgewalt wird hier in engerer Bedeutung verstanden, oder in einem anderen, als dem gewöhnlichen Sinne, nach welchem z. B. Zachariä (IV. 2te Abtheilung. p. 310.) Dienstgewalt das Recht des Herrschers nennt, ein rechtskräftiges Urtheil über die Pflicht zu fällen, welche den Unterthanen als solchen obliegt, ihre Kräfte zum Dienste des Staats zu verwenden. — Der Deutlichkeit wegen, war die Aufstellung jenes engeren Begriffes nothwendig.

die möglichst vollständige Erreichung des Staatszwecks. — Die hier angedeuteten Rechte und Pflichten der Staatsgewalt bilden die Hauptmomente für die Betrachtung der Grenzen der Dienstgewalt, in sofern diese aus ihrem wahren Charakter nothwendig heraustritt, sobald sie nicht mehr durch dieselben bestimmt wird. Immer aber ist sie blofs ein Recht der Staatsgewalt, und kann von keiner anderen Gewalt, oder moralischen Person, im Staate angesprochen werden. Indessen wird dadurch nicht ausgeschlossen, dafs in den constitutionellen Monarchien, — wo die Verantwortlichkeit des Staatsbeamten in Wahrheit eine gedoppelte, gegen die Staatsgewalt und gegen das Volk, ist, — die Volksvertreter eine Untersuchung der Amtsführung eines Staatsbeamten veranlassen, ihn förmlich anklagen können.

A. Recht der Staatsgewalt auf Aufsicht über die Staatsbeamten, oder die Dienstpolizei.

§. 111.

Die Verwaltung des Staats läuft in die Staatsgewalt (oder Regierung) zusammen, oder sie geht von ihr, wie von einem Centralpuncte, aus. Wie die Regierung daher das Recht hat, den Gang der Verwaltung zu regeln, so hat sie auch das Recht und die Pflicht, die von ihr gebrauchten Organe zu beaufsichtigen, weil sie nur auf diese Weise dem Staatsganzen, für Erreichung des Staatszwecks durch die Verwaltung, bürgen kann [27]). — Dieser Aufsicht kann sich kein Staatsbeamte entziehen, noch selbst von der Regierung ihr ausdrücklich entzogen werden [28]), eben weil sie eine Garantie der Verwaltung

27) Bischoff. p. 207.

28) Stillschweigend es zu thun, hängt natürlich von ihr ab, wenn es auch immer eine ungesetzliche Willkühr ist, die gleichsam einen Staat im Staate schaffen kann.

ist, und mit der allgemeinen Verantwortlichkeit der Staatsbeamten zusammenfliefst, mit welcher sie sich gegenseitig bedingt [29]). Sie ist aber immer eine gedoppelte: zuerst und vorzüglich, über die Amtsführung der Staatsbeamten; dann aber, in gewisser Rücksicht, auch über die Privathandlungen derselben.

Dafs der Regierung das Recht zusteht, die amtliche Thätigkeit der Staatsbeamten jederzeit zu beaufsichtigen und, wann es ihr belieben mag, einer Prüfung zu unterwerfen, ohne dafs eine solche als ein Beweis des Mifstrauens angesehen werden, noch den Beamten kränken kann, — geht aus dem bereits Gesagten hervor, und bildet zugleich eine der Hauptpflichten der Regierung gegen den Staat [30]). — Aber aus eben dieser Verpflichtung der Regierung gegenüber dem Staate, in Hinsicht auf die Verwaltung, geht für dieselbe ein gleiches Recht und eine gleiche Pflicht hervor, auch die Privathandlungen der Staatsbeamten, in sofern sie auf die Dienstverrichtungen und auf das Wohl des Staats Einflufs haben, zu beaufsichtigen. — Denn es giebt Fehler und Laster, die gerade an dem öffentlichen Beamten am auffallendsten werden, ohne jedoch gesetzlich als Vergehen oder Verbrechen betrachtet werden zu können, und die nicht blofs einen nachtheiligen Einflufs auf die Amtsführung haben, sondern auch die, der Verwaltung so unentbehrliche, Achtung in der öffentlichen Meinung untergraben können. Dafs sich diese Aufsicht nicht auch auf gleichgültige Privathandlungen des Beamten, auf sein ganzes Privatleben beziehen darf, versteht sich von selbst [31]). —

---

29) von der Becke. §. 53.

30) von der Becke. §. 54. — Gönner. §. 75.

31) von der Becke. §. 55. — Gönner. §. 75. — Pölitz. Staatswissenschaftliche Vorlesungen. III. p. 308. „Weil das Privat-

Diese allgemeine, der Regierung zustehende, Aufsicht über die Staatsbeamten ist nun in letzter Instanz in den Händen des Fürsten, des Regenten. Er übt sie aber unmittelbar eigentlich nur über die obersten Staatsdiener, die Minister etc., aus. Diesen überträgt er wieder in dieser Hinsicht seine Gewalt über die übrigen Verwaltungsbehörden, — so dafs diese Aufsicht, in welcher die Dienstpolizei [32]) besteht, von unten auf, immer von den aufsteigenden Behörden über die ihnen untergebenen gehandhabt wird, und eigentlich die ganze Dienstpolizei zuletzt in den Händen der Minister ruht, je nach den verschiedenen Verwaltungszweigen. Denn sie selbst kommen, als einer Aufsicht (nämlich der des Fürsten) unterworfen, hier nicht in Betracht, wo nur von den eigentlichen Staatsbeamten die Rede ist. — Nie aber darf diese übertragene Aufsichtsgewalt so angeordnet sein, dafs der Staatsbeamte ganz in die Hände seiner Oberen

---

und Familienleben gerade im Gegensatze des öffentlichen Lebens steht, so kann und darf das Privatleben eines Staatsdieners nicht eher von den vorgesetzten Behörden berücksichtigt werden, als wenn man entweder einen störenden Einflufs desselben (z. B. durch Trunk, Spiel, Faulheit, zerrüttete Finanzen) auf die öffentlichen Dienstverhältnisse befürchten müfste, oder wenn bereits ein solcher Einflufs sichtbar, und Beschwerde oder sogar Klage gegen den Staatsbeamten wegen seines Privatlebens erhoben würde.“ —

32) Gewöhnlich wird unter Dienstpolizei nicht blofs die Aufsicht an sich über die Staatsbeamten verstanden, sondern auch die Folgen ihrer Wirksamkeit, d. h. Untersuchung, Disciplinarstrafen, Dispositionsrecht, überhaupt alle auf die Staatsbeamten bezüglichen Anordnungen. (Malchus. Politik der innern Staatsverwaltung. I. p. 49. *d.*) Allein diese Bedeutung ist zu weit und zu unbestimmt, und für die hier ausgesprochenen Grundsätze über die Verhältnisse der Staatsbeamten durchaus nicht passend, indem nach denselben vieles unumgänglich aus dem Bereiche der, von Malchus den Ministern übertragenen, Dienstpolizei wegfallen mufs. Hier wird daher unter Dienstpolizei immer nur die Aufsicht selbst über die Staatsbeamten, nicht aber die daran geknüpften Folgen, verstanden.

gegeben ist, oder dafs wieder diese mit Berichten über die ihnen Untergebenen so überhäuft werden, dafs ihrer eigentlichen Amtsthätigkeit Eintrag geschieht [33]). —

§. 112.

Wenn in allen Verhältnissen des Staatslebens das Gesetz herrschen mufs, und nirgends die Willkühr, so mufs auch die Dienstpolizei gesetzlich, nach ihren Grenzen, genau bestimmt sein, um so jedem nur zu leicht möglichen Mifsbrauche vorzubeugen, der natürlich den Zweck der Dienstpolizei, — die Erhaltung einer geregelten, gerechten und guten Verwaltung, — in seinen Grundlagen zerstören würde. Denn jede Willkühr ist der Vernichtungskeim gesetzlicher Herrschaft. — Das Maafs und die Grenzen der Ausübung der Dienstpolizei hängen nun, in den verschiedenen Staaten, von den in Anwendung seienden Verwaltungssystemen ab. Von den Vorzügen und Mängeln der einzelnen Systeme, von den Principien der militairischen, büreaukratischen und collegialischen Verwaltungsorganisation, von ihrer Anwendbarkeit je nach der Individualität eines besonderen Staats etc., kann hier nicht die Rede sein, weil dieser Gegenstand von zu hoher Wichtigkeit für das Wohl der Staaten ist, um eine flüchtige Behandlung zu erlauben. Es kann also hier nur, als Resultat einer Vergleichung jener Systeme, die Ansicht ausgesprochen werden: — dafs, im Allgemeinen, eine zeitgemäfse, — von allen schleppenden For-

33) Zachariä. p. 334. „Berichte, welche der Vorstand einer Staatsbehörde oder ein höherer Beamter über den Fleifs und die Sittlichkeit der ihm untergeordneten Staatsdiener regelmäfsig zu erhalten hat (oder sogenannte Conduitenlisten), verwandeln die Vorgesetzten in Ausspäher und Angeber, geben der Leidenschaftlichkeit ein Mittel an die Hand, sich in das Gewand des Diensteifers zu kleiden.“ — Schlözer. Briefwechsel. LVI. p. 101. — Jedenfalls müfste eine Bürgschaft da sein gegen alle Partheilichkeit. —

Formen des alten Schlendrians befreite, — Collegialverfassung in der Verwaltung durchaus den Vorzug verdiene, weil nur dann eine freie Entwickelung des gesammten Volkslebens, eine Entfaltung aller, nicht blofs der materiellen, sondern auch der intellectuellen, Kräfte der Nation gedeihen, und weil nur durch sie dem Staate eine, überall und gleichmäfsig erscheinende, Herrschaft des Gesetzes gewährleistet werden kann. Dafs dagegen eine büreaukratische Organisation der Verwaltung im Allgemeinen, wie Frankreich uns das höchste Muster derselben zeigt, Mittel und Folge eines militairischen Despotismus ist (wie ihn Napoleon, der eigentliche Schöpfer der neueren Büreaukratie, in Frankreich ausübte, vielleicht anfangs ausüben mufste, um in diesem eisernen Netze den Dämon der Anarchie zu ersticken), und immer im Kampfe mit allen freieren Staatsinstitutionen sein wird [34]). —

B. Recht der Staatsgewalt, die Staatsbeamten, in Bezug auf ihre Amtsführung, einer Untersuchung und Bestrafung zu unterwerfen.

§. 113.

Das Recht der Staatsgewalt, — zur Aufrechthaltung eines geregelten und gesetzmäfsigen Ganges der Staatsverwaltung, als einer der ersten Bedingungen der Herrschaft des Rechts im Staate, — die Staatsbeamten in ihrer Amtsverwaltung zu beaufsichtigen, wäre völlig nichtig, wenn nicht damit zugleich das Recht verbunden wäre,

---

34) Pölitz. Staatswissenschaftliche Vorlesungen. III. p. 317. — Paulus. Gedanken zur Verbesserung der Staatsbeamtenpragmatik, in Pölitz Jahrbüchern, 1833. II. p. 241 ff. — Dafs nicht in einzelnen Verwaltungszweigen eine büreaukratische Verfassung nothwendig sein sollte, soll indessen keineswegs geläugnet werden, hier aber ist nur von der Verwaltung im Allgemeinen die Rede.

sie, wenn es nöthig erscheint, einer Untersuchung, und, — je nach den aus derselben sich ergebenden Umständen, — auch, nach Maafsgabe der Gesetze, einer Strafe zu unterwerfen. Sobald in der Monarchie die Staatsgewalt nicht diese Berechtigung hat, so ist ihre Stellung im Staate vernichtet. Nicht sie ist dann mehr die Leiterin des Staatslebens, sondern dieses findet sich, zugleich mit der Verwaltung, der Eigenmacht des Staatsbeamten anheimgestellt, deren Willkühr auf diese Weise die heiligsten Rechte und Interessen des Volks preisgegeben wären; — es sei denn, dafs das Recht, die Amtsführung der Staatsbeamten zu untersuchen und, erforderlichen Falls, gesetzlich zu bestrafen, einer anderen, dazu genügend kräftigen, Gewalt im Staate anvertraut wäre. Immer aber wird, auch im letzteren Falle, das Recht der Mitwirkung der Staatsgewalt nicht abgesprochen werden können, wenn man die Einheit der Staatsverwaltung erhalten, und ihre wohlthätige Wirksamkeit sichern will. Denn von der Staatsgewalt geht die ganze Verwaltung aus, oder läuft in sie zusammen, und jene ist daher auch am besten im Stande, die Organe derselben zu beaufsichtigen. — Die Gestaltung dieses Verhältnisses hängt nun von der Stellung der Staatsgewalt im Staate ab, ob sie nämlich als das einzige, oder nur als ein untergeordnetes Organ der Staatsgesammtheit anzusehen ist, — oder aber als der, wenn auch nicht einzige, doch höchste Ausdruck des Gesammtwillens. Wie dem aber auch sei, so ist klar, dafs ohne jenes Recht (das wir hier als im ausschliefslichen Besitze der Staatsgewalt ansehen, ohne jedoch in der constitutionellen Monarchie die Mitwirkung der Volksvertretung auszuschliefsen) die allgemeine Verantwortlichkeit aller Staatsbeamten, deren Nothwendigkeit zur rechtlichen Existenz des Staats wir erkannt, ihre Bedeutung verlieren würde. Erst durch

dasselbe wird sie zur wahrhaften Bürgschaft einer rechtgemäfsen Verwaltung. Daraus geht aber wieder hervor, dafs das bezügliche Recht zugleich eine Pflicht der Staatsgewalt gegen die Staatsgesammtheit ist; eine Pflicht, deren Vernachlässigung oder Uebertretung allgemeiner Rechtlosigkeit im Staate die Bahn brechen könnte [35]), wenn nicht etwa noch eine andere Gewalt im Staate zur Mitwirkung berechtigt und verpflichtet ist. — Das Recht und die Pflicht der Staatsgewalt, nach den von den Gesetzen vorgeschriebenen Normen, die Staatsbeamten, in Bezug auf ihre Handlungen und Unterlassungen bei der Amtsführung, zur Untersuchung zu ziehen und, erforderlichen Falls, einer Strafe zu unterwerfen, — ist daher eine der Grundbedingungen eines dem Rechte und der Vernunft angemessenen Staatslebens. Aber eben deshalb verlangt dasselbe auch die genauesten und deutlichsten gesetzlichen Bestimmungen über den Gegenstand, die Art und Weise, und die Grenze seiner Ausübung, — weil es sonst dem Staate eben so verderblich werden kann, als es in seiner rechtmäfsigen Gestaltung demselben zum Heile gereicht. Denn, so nachtheilig es sein würde, wenn die Staatsbeamten ganz, oder doch zu sehr, der Ausübung dieses Rechts entzogen wären, — eben so würde es die Wohlfahrt des Staats untergraben, wenn man die Staatsbeamten gänzlich der Willkühr der Staatsgewalt preisgeben, oder sie doch nicht genugsam gegen dieselbe schützen wollte. — Einer besonderen Begründung des erwähnten Rechts der Staatsgewalt bedarf es hier weiter nicht, da eine solche schon in seiner Analogie mit dem allgemeinen Strafrechte gegeben ist. Dabei mufs jedoch berücksichtigt werden, dafs hier nur die Staatsbeamten in Betracht kommen, und ihre Handlungen und

35) von der Becke. §. 58.

Unterlassungen, in ihrer Eigenschaft als solche. Alle Handlungen und Unterlassungen derselben, als Staatsbürger, gehören nicht hierher, sondern unterliegen den allgemeinen Gesetzen des Staats.

a) Dienstvergehen und Dienstverbrechen. Dienstwidrigkeiten.

§. 114.

Fassen wir nun zunächst den Gegenstand des hier betrachteten Rechts der Staatsgewalt ins Auge, so ergeben sich, im Allgemeinen, als solchen: alle Handlungen und Unterlassungen der Staatsbeamten, in sofern sie als den Satzungen, in Bezug auf den Staatsdienst, zuwiderlaufend erscheinen. In dieser Hinsicht werden sich aber, zu ihrer Betrachtung, zwei Gesichtspuncte ergeben. Einmal: ob sie wirkliche Uebertretungen ausdrücklicher, auf den Staatsdienst bezüglicher, Gesetze enthalten; dann aber auch: ob sie (ohne den Charakter einer solchen Uebertretung zu haben) blofs, als aus einem, mit der Würde und den Erfordernissen des Staatsdienstes unverträglichen, geistigen oder moralischen Zustande des Staatsbeamten hervorgehend, zu betrachten sind. Im ersten Falle würde dann eine Uebertretung bestimmter Gesetze, im zweiten eine blofse Incompatibilität mit dem Staatsdienste, das charakteristische Kennzeichen bilden.

Betrachten wir zuerst diejenigen Handlungen und Unterlassungen der Staatsbeamten, die eine Uebertretung ausdrücklicher, auf den Staatsdienst bezüglicher, Gesetze in sich enthalten, so können dieselben folgender Weise geschehen. Entweder 1) mit dem Bewufstsein ihrer Gesetzwidrigkeit, und mit der Absicht einer Rechtsverletzung gegen den Staat (d. h. einer directen oder indirecten Beeinträchtigung seiner Sicherheit und seines Bestehens, seines Rechts und seines Eigenthums, so wie im Allge-

meinen der Herrschaft des Rechts in demselben); mag nun diese Rechtsverletzung letzter Zweck, oder nur das Mittel zur Erreichung anderer Zwecke gewesen sein. Oder aber 2) zwar mit dem Bewufstsein ihrer Gesetzwidrigkeit, jedoch ohne die Absicht weder einer directen, noch einer indirecten Rechtsverletzung gegen den Staat, — oder auch wohl ohne das Bewufstsein der Gesetzwidrigkeit, und ohne die daraus möglicher Weise entspringende Rechtsverletzung gegen den Staat zu bedenken oder vorauszusehen. — Die Handlungen und Unterlassungen der ersten Categorie bezeichnen wir als Dienstverbrechen, — die der zweiten als Dienstvergehen. Zu diesen letzteren gehören denn auch die Uebertretungen aller dienstpolizeilichen Vorschriften (die nicht den Charakter eigentlicher, auf den Staatsdienst bezüglicher, Gesetze haben), in sofern die Befolgung derselben im Allgemeinen durch das Gesetz vorgeschrieben wird, dessen Uebertretung eben das Vergehen ausmacht.

§. 115.

Eine, auch nur einigermafsen vollständige, Aufzählung und Classificirung der Dienstverbrechen und Dienstvergehen gehört nicht hierher. Sie ist auch schon an sich in sofern unmöglich, als das Charakteristische derselben eben darin besteht, dafs die so qualificirten Handlungen und Unterlassungen der Staatsbeamten Uebertretungen bestimmter Gesetze und Vorschriften in sich enthalten müssen, diese aber wieder in jedem Staate, — je nach dessen besonderen Verhältnissen, — verschieden sein werden. Da indessen gewisse gesetzliche Hauptbestimmungen, in Bezug auf den Staatsdienst, als fast allgemein vorkommend anzunehmen sind, da sie wenigstens zum Theil gleichsam aus der Natur der Sache hervorgehen, — so werden immer einige allgemeine Rubriken der Verbrechen und Vergehen der Staatsbeamten anzu-

geben sein; was eine, vielleicht nicht ganz unzweckmäfsige, deutlichere Uebersicht des Gegenstandes gewähren kann. — Vorher mufs jedoch noch bemerkt werden, dafs einige der, Dienstverbrechen oder Dienstvergehen bildenden, Handlungen oder Unterlassungen der Staatsbeamten nur das Charakteristische der einen oder der anderen dieser Categorien an sich haben, so dafs man gleich weifs, in welche derselben sie zu classificiren sind; während bei den übrigen dieses sich erst aus der eingeleiteten Untersuchung ergeben kann, — bei welcher natürlich immer zuerst ein Vergehen präsumirt werden mufs. Hiernach könnte man im Allgemeinen die Dienstverbrechen, so wie die Dienstvergehen, in absolute und in relative zerfallen lassen, so dafs die letzteren eben diejenigen bezeichnen würden, deren eigentlicher Charakter sich erst aus der wirklichen Untersuchung ergiebt.

Betrachten wir nun zuerst die Dienstvergehen, so werden sich als solche hauptsächlich folgende Handlungen und Unterlassungen der Staatsbeamten erkennen lassen. Als absolute Dienstvergehen: 1) Uebertretung des Dienstreglements, sowohl in Bezug auf die Weise der Geschäftsführung, als auf die Beobachtung des Geschäftsganges. — 2) Vernachlässigung der Schuldigkeit zu Fleifs und Anstrengung im Dienste. — 3) Verheirathung, ohne die etwa vorschriftmäfsige Licenz von der Oberbehörde zu erwarten, oder überhaupt zu verlangen. — 4) Betreiben eines an und für sich nicht verbotenen Gewerbes, — in sofern dergleichen im Allgemeinen den Staatsbeamten verwehrt ist. — 5) In demselben Falle auch: die an und für sich rechtmäfsige Erwerbung eines Grundbesitzes im Amtsbezirke.

Als relative Dienstvergehen werden zu betrachten sein: — 1) Hintansetzung des schuldigen Betragens im Amte gegen Obere und Untergebene im Dienste, oder

gegen Private, — so lange ein solches Betragen nicht in wirkliche Ehrenkränkung ausartet. — 2) Vernachlässigung der Amtsverschwiegenheit, in soweit eine solche vorgeschrieben, — so lange dabei keine bösliche Absicht zu erweisen ist. — 3) Fahrlässigkeit in Ausführung erhaltener legaler Befehle, — so lange der Beamte nicht hierbei des absichtlichen Ungehorsams zu überweisen ist. — 4) Beeinträchtigung der gesetzlichen Rechte und Vortheile der Staatsgewalt. — 5) Der Rechte und Vortheile des Staats in Bezug auf einen fremden, nicht feindlichen Staat, und 6) des anvertrauten Staatsvermögens, in sofern dasselbe nicht in einer öffentlichen Casse besteht, — so lange in allen drei Fällen nicht die bösliche Absicht zu erweisen ist. — 7) Das Wegbleiben vom Amte über den Termin des bewilligten Urlaubs und der aufserdem festgestellten Frist, und 8) eigenmächtiges Verlassen des Amts, — so lange in beiden Fällen nicht die Absicht, das Amt eigenmächtig auf immer zu verlassen, erwiesen ist.

Als hauptsächlichste absolute Dienstverbrechen möchten sich folgende ergeben: 1) Hochverrath gegen die Existenz des Staats, die Staatsverfassung, den Herrscher. — 2) Beeinträchtigung der Rechte und Vortheile des eigenen Staats zu Gunsten eines feindlichen Staats, oder Landesverrath. — 3) Ausführung eines von einer Oberbehörde erhaltenen gesetzwidrigen Befehls, besonders wenn derselbe Dienstverbrechen oder Dienstvergehen zum Zwecke hat. — 4) Ausführung eines von einer Oberbehörde erhaltenen Befehls, dessen Unzweckmäfsigkeit und Schädlichkeit der Staatsbeamte entweder kannte oder nothwendig hätte kennen müssen, — sobald derselbe sich nicht, vorgeschriebener Weise, gegen alle Verantwortlichkeit gesichert hat. — 5) Mifsbrauch der anvertrauten Amtsgewalt: *a*) Mifsbrauch der Amtsgewalt

im engeren Sinne, d. h. zu rechtwidriger Gewalt an der Person eines Staatsbürgers. — *b*) Mifsbrauch der Amtsgewalt gegen die Dienstuntergebenen. — *c*) Ertheilung eines amtlichen Befehls an einen Dienstuntergebenen, zur Begehung eines Verbrechens, insbesondere eines Dienstverbrechens oder Vergehens. — *d*) Widergesetzliche Besetzung eines Staatsamts. — *e*) Concussionen, sowohl zum eigenen, als zum pecuniairen Vortheile der Staatsgewalt. — *f*) Beugung des Rechts aus Partheilichkeit, — etwa durch Verhinderung, oder Unterlassung der Anwendung der Gesetze. — 6) Cassenveruntreuung, sowohl durch Unterschlagung öffentlicher Gelder, als durch temporaire widergesetzliche Verwendung derselben zu eigenem Vortheile. — 7) Bestechung. —

Als relative Dienstverbrechen, correspondirend mit den relativen Dienstvergehen, sind zu betrachten: — 1) Wirkliche Ehrenkränkungen eines Oberen oder Untergebenen im Dienste, oder eines Privaten, — durch Handlungen im Amte. — 2) Verletzung der Amtsverschwiegenheit, in Absicht einer Rechtsverletzung gegen den Staat. — 3) Absichtlicher Ungehorsam gegen Befehle der Oberbehörden, — so lange keiner der bei Gelegenheit der Verantwortlichkeit angeführten Fälle eintritt. — 4) Absichtliche Beeinträchtigung der gesetzlichen Rechte und Vortheile der Staatsgewalt, — 5) der Rechte und Vortheile des eigenen Staats zu Gunsten eines fremden, nicht feindlichen Staats, und 6) des Staatsvermögens, — abgesehen von einer Cassenveruntreuung. — 7) Eigenmächtiges gänzliches Verlassen des Amts; — d. h. aufserhalb der, nach dem Resignationsrechte, dem Staatsbeamten zustehenden Befugnifs zur Niederlegung des Amts, und ohne Beobachtung der dabei vorgeschriebenen Formen [36]). —

---

36) Es ist keineswegs die Absicht des Verfassers gewesen,

§. 116.

Es bedarf nun wohl weiter keiner weitläuftigen Auseinandersetzung des Verhältnisses, in welchem Dienstverbrechen und Dienstvergehen der Staatsbeamten zur Wohlfahrt des Staats stehen, noch eines Beweises, dafs diese (in den hier in Betracht kommenden Beziehungen) nur in der allgemeinen Verantwortlichkeit der Beamten, so wie dem Aufsichts- und Strafrechte der Staatsgewalt, eine sichere Bürgschaft findet. Eben so wenig bedarf es aber auch einer Erörterung, über die unmaafsgebliche Nothwendigkeit für die Staatsgewalt, in dieser Hinsicht ihre Pflicht (denn eine solche haben wir in ihren hier bezüglichen Rechten erkannt) unnachsichtlich auszuüben. — Es versteht sich desgleichen von selbst, wie sehr sie gegen das Wohl der Staatsgesammtheit handelt, wenn sie, aus Rücksichten für dem Staate fremde Interessen, hier der Gerechtigkeit nicht freien Lauf läfst. Diese mufs jedoch, auf dieselbe Weise, wie zum Schutze der öffentlichen Wohlfahrt, so auch (im gleichen Interesse des Staats) zum Schutze der Staatsbeamten, ausgeübt werden.

Wenn aber auch der öffentlichen Wohlfahrt im Allgemeinen, wie der Staatsverwaltung im Besonderen, nicht so verderblich als offenbare Dienstverbrechen und Dienstvergehungen, — so sind ihnen dennoch auch in hohem Grade nachtheilig: sowohl die, noch nicht in Verbrechen und Vergehen ausartende, moralische Untauglichkeit der Beamten für die Amtsführung, als auch in anderer Hinsicht deren geistige Unfähigkeit. — Da man diese Uebel aber weder zu den Dienstverbrechen, noch zu den Dienstvergehen rechnen kann, weil das erstere kein bestimm-

---

in vorhergehendem Paragraph ein System in Hinsicht auf Dienst-Vergehen und Verbrechen aufzustellen. Vielmehr sollten nur seine Ansichten über diesen Gegenstand dem Leser anschaulicher gemacht werden.

tes Dienstgesetz offenbar übertritt, das andere selbst oft mit grofsem Diensteifer und mit strenger Rechtlichkeit gepaart sein mag, so müssen sie auch eine besondere Categorie bilden. Diese ist nun wieder in sich unterschieden, indem die moralische Untauglichkeit des Staatsbeamten ihm zur Last gelegt werden kann, er aber an seiner geistigen Unfähigkeit nicht schuld ist. Man könnte allenfalls diese Categorie, um sie nicht immer umschreiben zu müssen, unter dem Namen „Dienstwidrigkeiten" begreifen, in sofern als das Charakteristische derselben die Unverträglichkeit (Incompatibilität) mit der Würde und den Erfordernissen des Staatsdienstes erscheint. — Eine nähere Betrachtung dieser Dienstwidrigkeiten kann jedoch erst später gegeben werden, und wir verweisen daher auf den Abschnitt vom Entlassungsrechte [37]). —

b) Das Verfahren gegen die Staatsbeamten im Allgemeinen.

§. 117.

Dieser Eintheilung, in Dienstverbrechen, Dienstvergehen und Dienstwidrigkeiten, mufs nun auch die Ausübungsweise und der Umfang des, hier in Betracht kommenden, besonderen Strafrechts, in Bezug auf Staatsbeamte, correspondiren. Dasselbe Recht zerfällt demzufolge: in das den Dienstverbrechen gegenüberstehende Strafrecht im engeren Sinne, und in das den Dienstvergehen und Dienstwidrigkeiten gegenüberstehende dienstpolizeiliche Strafrecht, oder die Disciplinargewalt, welche, — wie sie in ihren Motiven verschieden sind, — so auch in ihren Principien völlig verschieden sein müs-

37) In einer, wenigstens ähnlichen, Bedeutung wird der Ausdruck „Dienstwidrigkeiten" im §. 43. des Kurhessischen Staatsdienergesetzes von 1831 gebraucht. A. Müller. Archiv für die neueste Gesetzgebung aller deutschen Staaten. IV. p. 659.

sen. Auf diese Principienverschiedenheit mufs nun auch eine Verschiedenheit des Verfahrens gegen die Staatsbeamten begründet sein, dessen Formen das Gesetz festzustellen hat [38]). —

Ein Rechtsverfahren ist aber nothwendig, weil als unverbrüchlicher Grundsatz, für die Erhaltung der Herrschaft des Rechtsgesetzes im Staate, dasteht, dafs keine Strafe ohne Untersuchung und Urtheil, so wie ohne bestimmendes Gesetz, Statt finden kann, — die Art der Untersuchung aber, nach ihren Gegenständen, durch das Gesetz festgestellt werden mufs.

Auch Gönner (§. 82.) spricht den Satz aus, dafs jede Strafe eine Untersuchung voraussetze, fügt aber darauf hinzu: „Aber so sehr ich die Form Rechtens als heilige Schutzwehr gegen alle willkührliche Unterdrükkung und Verfolgung verehre, so wenig kann ich denjenigen beistimmen, welche in allen Fällen einer Bestrafung die Einhaltung der strengen Rechtsform fordern.“ — Wenn er hier unter strenger Rechtsform eine gerichtliche Untersuchung versteht, und diese blofs auf „Vergehungen von Bedeutung, die die disciplinarische Eigenschaft nicht an sich tragen,“ beschränkt, so kann man, wie aus dem Folgenden ersichtlich, mit ihm übereinstimmen. Doch braucht man deshalb nicht zugleich

---

38) von der Becke. §. 58. „Will aber der Regent das Strafrecht seiner Pflicht gemäfs ausüben, so mufs er jedoch die Form Rechtens, diese heilige Schutzwehr gegen alle willkührliche Unterdrückung und Verfolgung, beobachten. Der Diener ist nur dem rechtlichen Gebrauche, nicht dem Mifsbrauche jenes Rechts unterworfen, und gegen diesen mufs er sicher gestellt sein. Ein wahrer Mifsbrauch des Strafrechts würde es auch sein, wenn der Regent vor geendigter Untersuchung, oder Falls der Beschuldigte sich reinigt, dennoch dessen Ehre und guten Namen angreifen, oder von einem Verbrechen, in Ansehung wessen er keine Untersuchung anstellen läfst, öffentlichen Gebrauch machen wollte.“

mit ihm die Nothwendigkeit einer, auch jeder Disciplinarstrafe oder Verfügung vorhergehenden, Untersuchung zu läugnen, die aber nicht auf gerichtlichem Wege angestellt zu werden braucht. Eben so wenig braucht die Möglichkeit der Rechtfertigung für den Staatsbeamten geläugnet zu werden, die Gönner übrigens auch gewissermafsen anerkennt. — Besonders aber ist wohl der von Gönner, für seine Meinung, angeführte Grund unhaltbar: „Mufs doch fast jeder Mensch manchen rauhen Wind über sich gehen lassen, manches kleine Unrecht von Freunden ertragen; warum sollte ein Staatsdiener mit der Regierung, welche manche vielseitige Sache aus einem anderen Gesichtspuncte betrachtet, über jedes bezeigte Mifsfallen in Form Rechtens einen Streit anfangen.“ — Wenn aber auch, im Allgemeinen, die Nothwendigkeit irgend einer Untersuchung, als (auch ohne weiteren Beweis) überzeugend festgestellt, betrachtet werden kann, so tritt uns nun die Schwierigkeit entgegen, nach den ganz von einander verschiedenen Motiven der Untersuchung, auch die denselben correspondirende Verschiedenheit der Untersuchungsweise, und des Rechtsverfahrens überhaupt, genügend zu bestimmen. Die Lösung dieser Schwierigkeit kann aber nur aus dem oben angegebenen wesentlichen Unterschiede zwischen der Natur der Dienstverbrechen, der Dienstvergehen, und der Dienstwidrigkeiten abgeleitet werden.

Im Allgemeinen kann nur das einer Betrachtung unterliegen, ob es möglich ist, alle hierher gehörigen Handlungen und Unterlassungen der Staatsbeamten der Competenz der gewöhnlichen Gerichte zu unterwerfen, — oder ob nicht, aus dem Wesen eines Theils derselben, sich Verhältnisse ergeben, die ihre Zuweisung an die gewöhnlichen Gerichte, wenn auch nicht immer geradezu unmöglich, doch in der Ausführung zu schwierig machen, —

so dafs die Nothwendigkeit eintreten würde, von den allgemeinen Grundsätzen, über die Ausübung der richterlichen Gewalt im Staate, abzuweichen.

Dem gemäfs wird also die Hauptfrage, um die es sich handelt, die sein: ob und in welchen Fällen das Verfahren gegen die Staatsbeamten den gewöhnlichen Gerichtsbehörden übergeben werden kann, und wann nicht; — und was im letzteren Falle für andre besondere Einrichtungen angeordnet werden müssen, um dennoch eine Bürgschaft für ein solches rechtliche Verfahren zu begründen, wodurch sowohl die Interessen der Staatsverwaltung, als auch die der Staatsbeamten, hinlänglich sicher gestellt werden?

§. 118.

Nach der vom Dienstverbrechen gegebenen Definition leuchtet ein, dafs es hier, beim Verfahren in Hinsicht auf Untersuchung des Verbrechens, nicht auf besondere administrative Kenntnisse, sondern nur auf Kenntnifs der Landesgesetze in Bezug auf den Staatsdienst ankommt, — sobald nur erkannt worden, dafs ein Grund zur Untersuchung sich findet. Letzteres wird natürlich durch die Verwaltungsbehörden geschehen müssen, deren Mitglied der Staatsbeamte, oder welcher er zunächst untergeordnet ist; mag dieselbe aus eigenem Antriebe, oder durch eine von anderswoher kommende Anzeige, zur Kenntnifsnahme von der Sache veranlafst worden sein. Wer nun zu einer solchen, d. h. officiellen, Anzeige an die Behörde berufen ist, hängt von der Staatsverfassung ab. In constitutionellen Staaten ist es durchaus die Volksvertretung und der bleibende Ausschufs derselben, — aus eigenem Antriebe, oder auf Vorstellung von Staatsbürgern. Sie müssen, wenn die Anzeige weder von der Behörde, noch von dem, nöthigen Falls anzugehenden, Staatsrathe berücksichtigt wird, berechtigt

sein, dieselbe durch die gewöhnlichen Landesgerichte, — die auch schon selbst die Competenz dazu haben müssen, — zu veranlassen, und erforderlichen Falls die Sache beim Staatsgerichtshofe anhängig zu machen. In den Autokratien können dergleichen officielle Anzeigen natürlich blofs von dazu besonders berechtigten Beamten geschehen, doch wäre es auch hier vielleicht zum Wohle des Staates rathsam, den Gerichten die Befugnifs, zur Veranlassung einer Kenntnifsnahme über ein Dienstverbrechen, zuzugestehen. Ist aber das Factum des Dienstverbrechens, durch eine vorläufige Untersuchung durch die Behörde, etwa mit Zuziehung eines Gerichtsgliedes, erkannt oder wenigstens in Frage gestellt, — so mufs das weitere Verfahren, gegen den angeschuldigten Staatsbeamten, den gewöhnlichen peinlichen Gerichten übergeben werden. — Diese sind, nach der Natur des Staatsorganismus, allein zu einem peinlichen Verfahren geschickt und berechtigt, und es kann ihnen in diesem Falle um so weniger die Competenz abgesprochen werden, als es (wie gesagt), bei Beurtheilung eines Dienstverbrechens, weiter nicht auf besondere Kenntnisse im Verwaltungsfache ankommt. Dadurch fällt aber jeder Grund weg, den Angeklagten der ganzen Strenge der Gesetze zu entziehen, und zugleich der, in der Unabhängigkeit des Richteramts liegenden, Garantie der Gerechtigkeit. — Ob zu einer solchen Ueberweisung des Rechtsverfahrens an die peinlichen Gerichte eine besondere Entscheidung des Staatsraths nothwendig sei, wie Malchus (I. p. 78.) zu verlangen scheint, möchte wohl wenigstens zweifelhaft sein. Denn entweder hat dann der Staatsrath das Recht, die ganze Sache zu unterdrücken, was aber gegen alle Grundsätze von Gerechtigkeit im Staate wäre; oder er hat dieses Recht nicht, — in welchem Falle er, durch Aufhalten der Entscheidung, den Gang der Gerechtigkeit

zu verzögern vermöchte, was ebenfalls nicht zu dulden ist. Wenn er dieses Letzte aber nicht könnte, so würde ein solches Einholen einer Entscheidung vom Staatsrathe durchaus zwecklos sein. Dafs aber sogleich, über eine solche Sache, eine Anzeige an den Staatsrath gehen mufs, ist nothwendig. Eben so mufs derselbe einen Bericht, über die Untersuchung, von Seiten der Gerichtsbehörde erhalten, ohne jedoch hierdurch irgend einen Einflufs auf die Entscheidung des Gerichts zu gewinnen, zu dem ein Delegirter der betreffenden Behörde zugezogen werden müfste. In Hinsicht auf die dem verurtheilten Staatsbeamten zustehende Appellation, mufs bemerkt werden, dafs, wenn auch eine Zwischeninstanz bestimmt wäre, dem Staatsbeamten doch freistehen mufs, sogleich, mit Uebergehung dieser, an die letzte Instanz, an den Staatsgerichtshof [39]) zu appelliren, weil (hervorgehend aus den vielseitigen Verhältnissen der Staatsbeamten zum Staate, zur Regierung überhaupt, und zur Verwaltung insbesondere) zu dem Verbrechen sich Motive ergeben können, deren Beurtheilung nur dem Staatsgerichtshofe zustehen kann. Dieser nun urtheilt inappellabel, und auch das strengste Urtheil desselben bedarf keiner Bestätigung des Mōnarchen, dem aber natürlich das Recht der Begnadigung, nach den hierüber Statt findenden gesetzlichen Bestimmungen, frei steht. Nie aber darf ein, durch eine Verurtheilung für Dienstverbrechen, infamirter früherer Staatsbeamte, auch wenn er begnadigt worden, jemals

---

39) Die Organisation des Staatsgerichtshofs anzugeben, gehört nicht hierher; auch ist dieselbe in den verschiedenen Staaten in Wirklichkeit so verschieden, dafs sich als allgemeines Resultat nur die Forderung ergiebt, dafs dieser Gerichtshof die höchste Bürgschaft der Unabhängigkeit des Charakters und der unpartheiischen Gerechtigkeit, durch seine Zusammensetzung, in sich enthalte. —

wieder im Staatsdienste angestellt werden. Denn durch das im geringsten Grade auf Cassation, Entsetzung vom Amte, lautende Urtheil ist er des öffentlichen Vertrauens für unwürdig erklärt worden. Die Urtheile der ersten Instanzen bedürfen nur dann einer Bestätigung des Monarchen, wenn sie strenger als auf Cassation lauten. — Immer aber mufs ebenfalls dem Anwalde der Regierung (so wie im constitutionellen Staate auch dem der Stände) eine Berufung an den Staatsgerichtshof frei stehen.

§. 119.

Wenn wir dagegen die Natur der Dienstwidrigkeiten betrachten, so müssen wir erkennen, dafs dieselben gar nicht vor die Justizbehörden gebracht werden können. Denn erstens sind diese nur competent gegen Verbrechen zu verfahren, nicht aber gegen die Geistesbeschaffenheit eines Staatsbürgers, oder dessen moralischen Charakter, da hier gar kein Motiv zu einem Rechtsverfahren ist. Zweitens aber kommt die Beschaffenheit der intellectuellen und moralischen Ausbildung auch nur in sofern, in Hinsicht auf einen Staatsbeamten (in seiner Eigenschaft als solcher), in Betracht, als dieselbe als unverträglich mit der Würde und den Erfordernissen des Staatsdienstes erscheint. Diese Beziehung kann aber unmöglich der Beurtheilung eines Gerichtshofs unterliegen, dem der Staatsbeamte ganz unbekannt sein mufs, und wird daher nur von einer, mit dem bezüglichen Staatsbeamten in Verbindung stehenden, Verwaltungsbehörde untersucht und beurtheilt werden können. — Eben so ergiebt sich, bei näherer Betrachtung der Dienstvergehen, dafs sie zum Theil nur Uebertretungen dienstpolizeilicher Vorschriften sind, und daher auch nicht vor das Forum der gewöhnlichen Gerichte hinpassen, sondern nur dienstpolizeilich behandelt werden können, d. h. durch die Administrativbehörde, zu welcher der Staatsbeamte

beamte gehört, oder der er untergeordnet ist. Zum Theil aber können sie schon deshalb nicht gut den gewöhnlichen Justizbehörden zugewiesen werden, weil zu ihrer Beurtheilung eine Kenntnifs aller Details der einzelnen Zweige der Verwaltung, der dahin schlagenden Verordnungen, und der an den Beamten zu stellenden Ansprüche, erforderlich ist, welche man von den gewöhnlichen Richtern weder verlangen, noch bei ihnen vermuthen kann. Denn eine solche Kenntnifs kann nur das Resultat vielfacher Erfahrung sein, so wie einer ununterbrochenen Mitwissenschaft alles Dessen, was in der Verwaltung geschieht, und was in ihr nach den wechselnden Verordnungen geschehen soll [40]). Das Alles kann man nur bei den Verwaltungsbehörden, und da mit Recht voraussetzen; und diese werden daher auch als allein im Stande anzusehen sein, Dienstvergehungen sowohl, als Dienstwidrigkeiten, zu beurtheilen. — Damit ist jedoch keineswegs gesagt, dafs der Staatsbeamte unbedingt dem Gutdünken dieser Oberen unterworfen werden soll. Vielmehr mufs auch hier der allgemeine Grundsatz in Anwendung kommen, dafs keine Strafe ohne Untersuchung Statt haben kann, und selbst die Möglichkeit der Willkühr aufs sorgsamste entfernt werden mufs. Beides wird aber auch ohne Mitwirkung der Justizbehörden geschehen können, da die Constatirung der Thatsachen, in Bezug auf Dienstvergehen und Dienstwidrigkeiten, so wie die Subsummirung der vorkommenden Fälle unter die bestehenden Verordnungen, keine, eine solche Mitwirkung nothwendig machende, Rechtskenntnisse erfordert [41]). —

---

40) Malchus. I. p. XXIII. — Rehberg, über die Verwaltung deutscher Länder, p. 161.; angeführt bei Malchus. I. p. 16.

41) Malchus. I. p. XXIV. „Es würde nicht schwer sein, die Anzahl der Fälle zu vergröfsern, welche die auch früher und

Wenn also einerseits ein gewöhnliches gerichtliches Verfahren als unanwendbar erkannt ist, so mufs aber auch andrerseits dafür gesorgt werden, dafs das aufzustellende Verfahren nicht blofs die Interessen der Verwaltung sichere, sondern auch dem Staatsbeamten, für unpartheiische Handhabung von Recht und Gerechtigkeit, eine feste Bürgschaft gewähre.

§. 120.

Diese beiden Postulate werden nun am besten erreicht in der sogenannten Administrativjustiz, d. h. die Einrichtung, dafs zwar allerdings die Verwaltungsbehörden zum Verfahren gegen den Staatsbeamten, in Hinsicht auf Dienstvergehen und Dienstwidrigkeiten, berechtigt werden; dabei aber zugleich, zur Wahrung des Rechts und zur Entfernung der Willkühr, an gewisse Formen gebunden sind, welche denen der eigentlichen Justiz möglichst gleichen, wenigstens so weit solches mit der Natur der Verwaltungsbehörden in Uebereinstimmung gebracht werden kann [42]). —

Was das Weitere über die Anordnung der Administrativ- oder Verwaltungsjustiz anbetrifft, so kann hier

---

von Andern behauptete Unzulässigkeit einer Einmengung der Gerichte in ein noch helleres Licht setzen würden, die auch in Ansehung blofser Disciplinarstrafen nicht erforderlich sein kann, bei deren Verfügung es lediglich um Thatsachen sich handelt, die allerdings vollständig constatirt werden müssen, welche Constatirung aber, so wie die Subsummirung unter die bestehenden Verordnungen, keine solche Rechtskenntnisse erfordert, welche die Mitwirkung einer gerichtlichen Behörde nothwendig machen könnte.“ — Weber. p. 139. Das Verfahren mufs ein geordnetes vor den höhern Administrativstellen sein, weil hier weniger juristische als administrative Sachkenntnifs und Beurtheilung entscheiden müssen.

42) Rotteck. §. 118. „Auch bei blofsen dienstpolizeilichen Verurtheilungen müssen zur Wahrung des Rechts und Entfernung der Willkühr die Formen des Verfahrens jenen der Justiz möglichst ähnlich sein.“

nur im Allgemeinen Folgendes angedeutet werden. Erstens, dafs die Normen derselben, in Bezug auf Untersuchung, Urtheil, Strafgradation und Appellation, durch das Gesetz genau aufgestellt sein müssen; und zweitens, dafs immer die Verwaltungsbehörde, in welcher der Staatsbeamte angestellt, oder welcher er zunächst untergeordnet ist, wenigstens in erster Instanz über ihn zur richtenden wird. Dazu constituirt sie sich als Administrativgericht in der Weise, dafs die sämmtlichen Staatsbeamten, welche Glieder der Behörde sind, — mag dieselbe nun eine collegialische oder büreaukratische Form haben, — aus sich einen Präsidenten zur Leitung der Untersuchung wählen. Diese geht dann, nach einem bestimmten Verfahren, vor der so gebildeten Behörde vor sich; worauf, nach dem collegialisch gefällten Urtheile, das ganze Protocoll von den Mitgliedern unterschrieben wird.

Zu solcher Förmlichkeit kommt es indessen natürlich nur bei Sachen von gröfserer Bedeutung, wofür aber das Gesetz die Grenze feststellen mufs. Die Ertheilung eines einfachen Verweises, der nicht in den Dienstlisten (nicht mit Conduitenlisten zu verwechseln) aufgenommen wird, wird z. B. keiner besonderen Formen bedürfen. Wohl aber werden diese unerläfslich, wenn gegen einen Beamten die Strafe der Versetzung auf ein geringeres Amt ausgesprochen werden soll. — Jedenfalls mufs die Behörde sich als Gericht constituiren, sobald der sich beeinträchtigt glaubende Beamte es verlangt. — Alle Urtheile der Unterbehörden, die die Strafe des Verweises übersteigen, müssen zuvörderst von der obersten Provinzialbehörde bestätigt sein. Die gleichartigen Urtheile dieser, so wie überhaupt alle auf Entlassung lautende Urtheile, müssen von dem bezüglichen Departementchef bestätigt werden. Die Entlassung aber kann vom Mini-

ster nur bestätigt werden, wenn, auf seinen im Staatsrathe gemachten Antrag, dieser dafür entscheidet. Die Appellation des Beamten geht nach derselben Gradation an die oberste Provinzialbehörde, an den Minister, und an den Staatsrath [43]).

§. 121.

Eine solche Einrichtung würde, so viel als möglich, den doppelten Zweck einer Sicherung der Verwaltung, und zugleich der der Staatsbeamten erfüllen. Hinsichtlich der ersteren könnte freilich ihr eine gewisse Weitläuftigkeit von denen vorgeworfen werden, die nur ein rasches summarisches Verfahren für ein gutes halten. Dagegen ist aber anzuführen, was Montesquieu (VI. 2.) so wahr ausspricht: „*Dans les états modérés, où la tête du moindre citoyen est considérable, on ne lui ôte son honneur et ses biens qu'après un long examen.*“ Und namentlich ist dieses, in Hinsicht auf die Staatsbeamten, sehr zu beachten; denn dafs ihr Vermögen oft, ihre Ehre aber, die die Hauptsache ist, immer betheiligt ist, geht aus der Sache selbst hervor. — Was aber die Bürgschaft für den Staatsbeamten anbetrifft, so wird man wohl, bei den jetzigen Staatsverhältnissen, keine gröfsere verlangen können. Die Bedingungen werden demnach erfüllt sein, welche Weber [44]) (p. 127.) aufstellt, indem er meint, dafs gegen die Administrativjustiz nichts einzuwenden sei, sobald man nur bei derselben ein geord-

---

43) Malchus. I. p. XXIV. „Es mufs eine Behörde vorhanden sein, die durch ihre von den Ministern unabhängige Stellung geeignet ist, denjenigen, die durch ihre höchsten Vorgesetzten sich verletzt erachten, rechtlichen Schutz gewähren könne.“ — Competenz des Staatsraths. a. a. O. I. p. 78.

44) Er ist eigentlich für die Civilgerichte, und glaubt den Einwand gegen ihre Unkenntnifs von Administrativverhältnissen durch Zuziehung von Sachverständigen zum Gutachten beseitigt, p. 127.; — wogegen anzuführen Rehberg, p. 161.

netes Verfahren beobachte, und Männer zur Entscheidung habe, die mit Sachkenntnifs zugleich einen unabhängigen und festen Rechtssinn verbinden. Denn diese Sachkenntnifs kann nur den Verwaltungsbehörden zugesprochen werden; den Rechtssinn mufs man, wie bei Civilrichtern, so auch bei den Staatsbeamten, voraussetzen; ihre Unabhängigkeit aber soll, durch die hier entwickelten Principien, begründet werden [45]).

Demnach mufs also die Staatsgewalt das ihr, in Bezug auf die Dienstverbrechen der Staatsbeamten, zustehende Strafrecht durch die gewöhnlichen Criminalgerichte ausüben, während sie die ihr zustehende Disciplinargewalt den Verwaltungsbehörden, durch die ihnen zuerkannte Administrativjustiz, überläfst; — sich selbst nur die oberste Aufsicht vorbehaltend, die jedoch nie in eine directe Einwirkung ausarten darf. Man kann in diesem

---

45) Malchus spricht zwar (I. p. XXIV.) von einer Constatirung der Thatsachen, so wie von Subsummirung der vorkommenden Fälle unter die bestehenden Verordnungen, so wie davon, dafs die Staatsdiener allerdings gegen Chikane und Willkühr sicher gestellt sein müfsten, — giebt aber nicht die Mittel dazu an. Man möchte fast glauben, dafs er es damit auch nicht so ernstlich meint, da er (I. p. 16.) sagt: „dafs die Dienstpolizei nur von den Chefs der Behörden ausgeübt werden kann, und zwar ohne Einmischung der Gerichte und ohne gerichtliche Formen, die nur dann erforderlich sein würden, wenn der Dienst als ein Eigenthum betrachtet werden könnte, was aber alle Interessen des Staats gefährden und den Verwaltungsorganismus in einen anarchischen Zustand auflösen würde.“ Dazu mufs noch hinzugefügt werden, dafs dem Minister „die Befugnifs zur Rüge und Ahndung von Verfehlungen und Vergehen im Dienste zustehen mufs, ohne welche alle Interessen der Verwaltung gefährdet werden würden.“ (I. p. XXIII.) — Die oben erwähnte Appellation an den Staatsrath wäre also die einzige Schutzwehr des Beamten, statt die letzte zu sein. Welchen Chikanen und welcher Willkühr, in einem grofsen Staate mit weitläuftigem Gebiete, ein Staatsbeamter möglicher Weise ausgesetzt sein kann, bevor er diese einzige Schutzwehr erreicht, braucht wohl nicht besonders erörtert zu werden.

Verhältnisse eine Analogie mit dem zwischen Verbrechen und Vergehen oder Polizeiübertretungen der Staatsbürger finden, indem die ersteren auch blofs vor die Criminalgerichte gehören, die anderen mehr vor die Polizeigerichte. Wie aber hier eine strenge Scheidung nothwendig ist, so ist sie es auch zwischen der Criminaljustiz, in Hinsicht auf Staatsbeamte, und zwischen der Administrativjustiz. Und auf gleiche Weise, wie man wünschen mufs, dafs die immer mehr oder weniger willkührliche, wenigstens nicht genugsam zu regelnde, Polizeigewalt in ihrer Competenz immer mehr beschränkt werde, so kann man nicht anders, als auch wünschen, dafs die Staatsverhältnisse im Allgemeinen, und der Verwaltungsorganismus im Besonderen, sich allmählig dergestalt vervollkommnen, dafs die Staatsbeamten immer mehr, in Betreff ihrer amtlichen Handlungen, nur der Competenz der gewöhnlichen Gerichte unterworfen werden können. Denn, wie gesagt, sind diese allein im Stande, eine wirkliche und vollkommene Bürgschaft der Herrschaft des Rechts zu gewähren, — während jedes Specialgericht, seiner Natur nach, in dieser Hinsicht mehr oder weniger unvollkommen bleibt.

C. Dispositionsrecht der Staatsgewalt über die Staatsbeamten.

§. 122.

Malchus sagt (I. p. 15.): „Insbesondere ist es die Frage über die Entlafsbarkeit der Staatsdiener, sodann: in wiefern dieselben aus blofs administrativen Rücksichten versetzt oder aufser Thätigkeit gesetzt werden können, — in Betreff welcher die neueren Gesetzgebungen, von früheren Grundsätzen und Ansichten abweichend, das Interesse und das Bedürfnifs der Regierung mehr berücksichtigt, zugleich aber auch durch Trennung des

Diensteinkommens in Standes- und Dienstgehalt, durch Festsetzung der Quiescenzgehalte, durch Errichtung von Pensionsinstituten, und durch Verleihung eines Rechts auf Pension, die Verhältnisse der Staatsdiener besser begründet, überhaupt die Ausübung eines Rechts gemildert haben, dessen Zugestehung nothwendig ist, wenn der Staatsdienst nicht zur Pfründe herabgewürdigt, und die heiligsten Interessen des Staats gefährdet werden sollen." — An diesen Ausspruch des, ohne Zweifel, ausgezeichnetsten Schriftstellers, über die Politik der Staatsverwaltung, wollen wir die Betrachtung des Dispositionsrechts der Staatsgewalt über die Staatsbeamten, dieses letzten und wichtigsten Theiles der Verhältnisse der Staatsdiener, knüpfen. Demnach soll die Entlafsbarkeit der Staatsbeamten, oder das der Regierung zugesprochene Entlassungsrecht, und das Recht, aus blofs administrativen Rücksichten, die Staatsbeamten zu versetzen oder aufser Thätigkeit zu setzen, einzeln betrachtet werden, damit wir dann den Gesammteinfluſs der von Malchus ausgesprochenen Ansicht, auf das ganze Staatsleben, richtig auffassen können. —

Bevor aber auf die nähere Erörterung des Dispositionsrechts der Staatsgewalt über die Staatsbeamten eingegangen werden kann, mufs, — wenn es auch schon im Allgemeinen geschehen, — zuvor noch in einer besonderen Beziehung das Verhältnifs betrachtet werden, in welchem die Staatsbeamten zur Regierung stehen, weil hierauf natürlich der gröfsere oder geringere Umfang des Dispositionsrechts der Staatsgewalt begründet ist. — Es fragt sich nämlich, oder kann wenigstens gefragt werden, ob die Staatsbeamten specielle Diener des Fürsten, oder Agenten der Minister, oder blofs Diener des Staats, als eines Ganzen, sind. Von der Beantwortung dieser Frage hängt die rechtliche Stellung der Beamten, ge-

genüber dem der Staatsgewalt zustehenden Dispositionsrechte, ab. —

a) Das Verhältnifs der Staatsbeamten, in Hinsicht auf ihre Beziehung zum Fürsten und seinen Ministern.

§. 123.

Wenn bei den meisten Staatsrechtslehrern, noch aus dem Ende des vorigen Jahrhunderts, immer nur von landesherrlichen Dienern gesprochen wird, von Dienern des Fürsten, — überhaupt immer nur gleichsam von einem Privatverhältnisse zwischen Fürsten und Staatsbeamten die Rede ist (woraus nothwendig und folgerecht die Idee vom Dienstvertrage hervorgehen mufste), — so war dieses eine natürliche Folge der damaligen, im practischen Leben gültigen, staatsrechtlichen Ansichten überhaupt. Unerachtet der Theorien Rousseau's u. a. m., ward der Staat immer noch, und nicht blofs in der Praxis, sondern vielfach auch in der Wissenschaft, gewissermafsen als ein ausgedehnteres fürstliches Kammergut angesehen, dessen Verwaltung der Fürst natürlich durch seine Diener besorgte. — Seitdem aber eine höhere Ansicht vom Staate sich allgemein geltend machte, wurden die früheren landesherrlichen Diener allmählig als Staatsdiener bezeichnet, und mit Recht macht Hefftter darauf aufmerksam, dafs diese Aenderung kein leerer Namenstausch sei, sondern mit anderen Resultaten der Zeit im öffentlichen Leben in Verbindung stehe. Er kündigt an, wenn gleich es noch dieselben Beamten sind, und sie eben so noch vom Landesherrn, vermöge eigenen Rechts, ernannt werden, wie sonst, dafs diese Beamten nicht blofs das rein persönliche Interesse des Herrschers zu verwalten haben sollten, sondern das heilige der gesammten Staatsverbindung, Herrscher und Volk in Eins verbanden [46]). —

---

46) „Seit den grofsen politischen, freilich mehr stürmischen

Die Staatsbeamten sind daher nicht Diener des Regenten, sondern blofs Diener (im höheren Sinne) des Staats, Beamte des Staats, und nur etwa als untergeordnete Gehilfen des Herrschers anzusehen [47]), als Glieder jenes den Staat in der Verwaltung durchdringenden, durchzweigenden Organismus, dessen Seele der Regent sein soll. — Wenn man daher, in neuerer und neuester Zeit, die Staatsbeamten als blofse Diener des Fürsten bezeichnen sieht, ohne Anerkennung des höheren Verhältnisses zur Staatsgesammtheit, — so geht diese Ansicht aus dem Bestreben hervor, den Begriff vom Staate wieder darauf zurückzuführen, wie er vor der französischen Revolution der herrschende war: „Nur diejenigen, denen die Erscheinungen der letzten Zeit nutzlos vorübergegangen sind, die bei einem Staate blofs an eine Coexistenz wechselseitiger Rechte des Herrschers und der Beherrschten ohne Gemeinwirken und höhere Zwecke denken, unter letzteren immer nur Revolutionairs riechen, die da jede geistige und politische Revolution blofs in ihren unmittelbaren, oft greuelhaften Erscheinungen ansehen, sich zum Richter darüber aufwerfen, ohne die Folgen zu erwägen, die der Allgerechte, Allgewaltige daraus hat hervorgehen lassen, nur diese können auch Ansichten, wie die obigen, schlechthin als revolutionair verwerfen, und noch immer z. B. auch die sogenannten öffentlichen oder

---

als ruhigen Umformungen der öffentlichen Verhältnisse, und durch das, was wir dem zufolge vor uns sehen, ist bewiesen, dafs die zuerst von Philosophen aufgestellte höhere Idee des Staatsverhältnisses kein blofses Luftbild sei, dafs darin ein geistiges Gemeinwirken zwischen Herrscher und Volk sein müsse und könne, dafs es ein gemeines Wohl und allerdings auch allgemeine Staatszwecke gebe, dafs der Regent als solcher für einen Staat handle und handeln müsse, gleichviel, ob es als eine Pflicht gegen Gott, oder gegen ihn selbst, oder gegen das Volk betrachtet wird.“ Hefftter. p. 108.

47) Jordan. p. 377. — Weber. p. 117.

Staatsbeamten lediglich für Diener des Fürsten und nur für seine Geschäfte erklären“ [48]). — Das Recht des Fürsten, zu unbeschränkter Willkühr über die Staatsbeamten, mufste die natürliche Folgerung sein, sobald man sie lediglich als seine Diener betrachtete. — Es waren daher auch nur die Vorschriften der Menschlichkeit und Billigkeit, die man dieser Willkühr als Grenzen zu setzen suchte; oder die Idee vom Dienstvertrage mufste aushelfen, woraus sich denn allerdings gröfsere und wohlgegründetere Rechte für die Staatsdiener deduciren liefsen.

§. 124.

Aber auch noch auf einem anderen Wege gelangte man dazu, eigentlich nur mittelbar dem Fürsten, unmittelbar dagegen aber den Ministern, das willkührliche Verfügungsrecht über die Beamten zuzusprechen, indem man diese nämlich lediglich für Agenten der Letzteren erklärte. — So sagt Malchus (I. p. 49. Anm. 1.): „Staatsdiener sind zwar Beamte des Staats, zunächst und zugleich aber auch Agenten der Chefs der einzelnen Verwaltungszweige, die nur in soweit für den Fortgang und den Erfolg der ihnen obliegenden Verwaltung verantwortlich sein können, als sie in der Wahl und in der Disposition über die Agenten für die Vollziehung ihrer Anordnungen nicht beschränkt sind.“ — Das Fehlerhafte dieser Ansicht, in Bezug auf die hier allein in Betracht kommenden eigentlichen Staatsbeamten, ist bereits früher nachgewiesen worden, und es bedarf also hier nur noch einer Hindeutung auf die begründenden Ursachen derselben. Diese liegen nämlich wohl wahrscheinlich in einer, für diesen Fall, durchaus unpassenden, ja falschen, Bezugnahme auf die Verwaltungsorganisation, und auf die

48) Heffter. p. 109. Er weiset hier hin auf Haller's Restauration der Staatswissenschaften. I. p. 513. II. p. 141—143.

Verhältnisse der Staatsbeamten in England und Frankreich. Solches möchte z. B. aus einer Stelle bei Malchus hervorgehen, wo, nachdem von den Bestimmungen über die Staatsdienerverhältnisse in den süddeutschen Staaten die Rede gewesen (die in mancher Hinsicht den von Malchus an anderen Orten ausgesprochenen Principien zuwider sind), in einer Anmerkung gesagt wird, dafs abweichende Grundsätze unter anderen in Frankreich und England Statt haben, wo alle Administrativbeamten nach Willkühr entlafsbar seien (I. p. 19. Anm. 1.). — In beiden Staaten sind allerdings die Beamten nur eigentlich, oder wenigstens zunächst, Agenten der Minister, besonders aber in England, — und in sofern könnte man beide Länder zusammenstellen. Eine allgemeine, grundsächliche Verschiedenheit ergiebt sich dagegen, wenn man ihre respective Verwaltungsorganisation näher betrachtet.

Da sehen wir einerseits in England den gröfsten Theil der Verwaltung ganz in den Händen des Volkes selbst, so dafs nur die allgemeine Leitung in den Händen der Minister ist, die Verwaltung des Staatsganzen von ihnen zusammengefafst wird, — wenn wir von dem bedeutenden Einflusse des Parlaments auf die Verwaltung absehen. Sie sind daher natürlich im Stande, mit Hilfe einer geringen Zahl von Beamten, — von ihnen unmittelbar angestellter und unbedingt ihrer Verfügung unterstehender Agenten, — die Verwaltungsgeschäfte zu besorgen [49]). Schon dadurch wird die Zahl der Beamten überhaupt so unendlich verringert, dafs alle die vielen Controllen wegfallen, welchen man in anderen Staaten jeden Beamten, jede Behörde unterwirft, — weil man

49) So beschränkt sich das Geschäftspersonal im Büreau des Staatssecretairs des Inneren auf zwei Unterstaatssecretaire, achtzehn Registratoren und Schreiber. Vincke. p. 93.

die Controlle nicht der öffentlichen Stimme des Publicums überläfst, das in dieser Hinsicht (da es sich von seinen eignen theuersten Interessen handelt) aufmerksamer und scharfblickender ist, als eine Behörde es jemals sein kann, bei der überdies es sich wieder frägt, wer über sie die Controlle ausüben soll. Freilich soll damit nicht gesagt sein, dafs ähnliche Verhältnisse in allen Staaten einzuführen seien; wohl aber kann man den Staat glücklich schätzen, wo es möglich ist [50]). — Andererseits sehen wir in Frankreich Centralisation und Büreaukratie auf die höchste Spitze getrieben, die Verwaltung unmittelbar in den Händen der Regierung [51]), und das ganze Land von einem Netze von Beamten umsponnen, die alle eigentlich blofs Agenten der Minister sind, und ihrer willkührlichen Verfügung unterliegen. — Welche Verschiedenheit also in den Verwaltungsverhältnissen von England und Frankreich; und wie ist es möglich, beide Länder zu Begründung des einen Satzes anzuführen? Ja

50) Zachariä. IV. Abth. 2. p. 334. „Je leichter nun der Staatsaufsicht über die Beamten eine ungebührliche Ausdehnung gegeben werden kann, desto dringender ist es, dafs die Regierung das Volk in den Stand setze und ermächtige, die Handlungen der Beamten vor den Richterstuhl der öffentlichen Meinung zu ziehen, dafs sie also theils die öffentliche Verhandlung der Amtsgeschäfte, theils die Freiheit der Presse möglichst begünstige. Eine Regierung, welche diese Maxime befolgt, kann sich der Aufsicht über ihre Beamten sogar gröfstentheils entschlagen; auf jeden Fall aber von der Mitaufsicht des Publicums Vortheile ziehen, welche ihr keine Opfer oder Anstrengungen kosten. Dann bewachen tausend Augen die Handlungen der Beamten; Privatinteresse schärft den Blick der Wächter; ihre Wachsamkeit ist auch auf solche Handlungen gerichtet, welche nur vor dem Richterstuhle der öffentlichen Meinung geprüft werden können."

51) Die Departementalverfassung ist erst jetzt ins Leben getreten, und es läfst sich noch nicht urtheilen, ob sie schon jetzt ein lebendiger Organismus wird, oder ob sie nur ein Scheinleben erhalten hat, das von der Centralisation immer im Ersticken erhalten wird. —

man könnte fragen, ob sie überhaupt hier anzuführen sind?

§. 125.

Wenn des Inselstaats glückliche, eigenthümliche, historische Entwickelung ihm seine segensvolle Verfassung gegeben hat, so fehlt eben jene den übrigen Staaten. Die Grundlagen des Staatslebens sind daher so verschieden, dafs man in Hinsicht auf Verwaltung Englands Beispiel, wenigstens in dem hier beregten Falle, nicht als Autorität für einen anderen Staat anführen kann, wenn man nicht zugleich das ganze übrige Staatsleben Englands nach jenem anderen Staate verpflanzen will (was nicht möglich ist), oder wenigstens verpflanzt wünscht. Aber gerade an diesen Wunsch denken Diejenigen am allerwenigsten, welche Englands Beispiel für das willkührliche Verfügungsrecht der Minister über die Beamten anführen. — Was dagegen Frankreich anbetrifft, so könnte es eher als Autorität gelten, weil die Napoleonischen Verwaltungsmaximen in den meisten Ländern, die er mit seinen siegreichen Heeren überfluthete, zurückblieben, auch nachdem sich die gewaltigen Wogen in ihr altes Bette zurückgezogen hatten. Theils, weil seine Maximen eben nur die höchste Blüthe jener alten Ansicht von einer Staatsmaschine waren, und daher um desto schnelleren Eingang fanden; theils, weil sie eben den Ansichten und Wünschen derer entsprachen, die am frisch und unerwartet wieder erlangten Staatsruder standen [52]). — Die französischen Verwaltungsnormen wurden daher, in mehr oder weniger gemilderter Gestalt, die Grundlage des, nach den Umwälzungen der französischen Revolution, vielfach neuzubegründenden Verwaltungsorganismus mancher Staaten, während zu gleicher Zeit in den mei-

52) Pölitz. Staatswissenschaftl. Vorlesungen. III. p. 318.

sten derselben, eben so wie in Frankreich selbst, durch Einführung von Constitutionen, ein der strengen Centralisation widerstrebendes Gegengewicht entstand.

Wenn auch nicht immer den Augen Aller sichtbar, doch dem aufmerksamen Beobachter stets erkennbar, — werden die beiden Principien der Centralisation und der constitutionellen Verfassung in stetem Kampfe sein, und so lange werden auch, trotz aller Gesetze, die Verhältnisse der Staatsbeamten unsicher bleiben, wenigstens durch die verschiedene Auslegung der gesetzlichen Normen unbestimmt. Denn wie die Napoleonische Centralisation, auf die Länge, nicht ohne eine völlig abhängige Stellung der Beamten Bestand haben kann, — eben so wenig kann, auf die Länge, eine Constitution in Wahrheit und in voller Wirksamkeit bestehen, bei völliger Centralisation der Verwaltung, und gänzlicher Abhängigkeit der Beamten von den Ministern. — Wer den Gang der Ereignisse in Frankreich aufmerksam beobachtet, wird den bezeichneten Principienkampf mehr oder minder deutlich überall erkennen können. Seine Folgen, so wie die der übertriebenen Centralisation überhaupt, zeigt jenes Land jetzt, — und wahrlich dieses Schauspiel ist nicht der Art, dafs man Frankreichs Verwaltungsverfassung anderen Staaten als Muster aufstellen kann.

b) Prüfung des Rechts der Staatsgewalt, die Staatsbeamten willkührlich zu entlassen.

§. 126.

Die Frage der willkührlichen Entlafsbarkeit der Staatsbeamten ist eine der wichtigsten, aber auch der streitigsten, in der ganzen Lehre von den Staatsämtern. Wichtig, weil auf ihr die Lebensfrage von der Selbstständigkeit der Staatsbeamten beruht, und daher auch eben wieder streitig, je nach den verschiedenen Ansich-

ten über diese Selbstständigkeit, die wieder, zunächst mit den Ansichten über Verwaltungsformen, dann aber auch mit den staatsrechtlichen Ansichten überhaupt, in engem Zusammenhange stehen. Wenn Mohl (II. p. 189.) sagt: „Als eine zwar politisch äufserst wichtige, dagegen rechtlich nur zufällige, und nur durch positive Gesetzgebung herbeizuführende Bestimmung ist die Entlafsbarkeit oder Unentlafsbarkeit der Beamten zu betrachten," — so hat er in sofern Recht, als allerdings nur die positive Gesetzgebung eine für das wirkliche Staatsleben genügende Entscheidung jener Frage gewähren kann. Dafs aber dieselbe rechtlich nur zufällig sei, möchte schwer zu erweisen sein, weil sie im Principe, in der Theorie, nur aus dem Standpuncte des Rechts entschieden werden kann, auf welches ja zuletzt jede positive Gesetzgebung basirt sein mufs, wenn auch der grofse und nothwendige Einflufs der Politik keineswegs deshalb aufser Acht gelassen werden soll.

Vor Allem aber mufs eine bestimmte Definition von der Entlassung gegeben werden, weil nur durch eine genaue Umgrenzung der Gegenstand einer gehörigen Erörterung unterworfen zu werden vermag. Entlassung, Dimission, heifst, wenn der Regent einen Staatsbeamten, wider desselben Willen, aus dem Staatsdienste entfernt, und ihm zugleich die bis dahin bezogene Besoldung entzieht, — ohne einen vorhandenen oder wenigstens rechtlich untersuchten Grund dafür anzugeben, — wobei er jedoch oft dem Staatsbeamten seine Zufriedenheit mit den bisher geleisteten Diensten bezeugt [53]).

---

53) Gönner. §. 107. „Der streitigste Punct in der Lehre von den Staatsdiensten ist die Entlassung *(honesta dimissio)*, welche der Regent ohne Ursache, ohne Unfähigkeitsgründe, ohne Erlöschung des Staatsamts, folglich ohne Untersuchung, nicht als Strafe, vielmehr der Ehre ganz unbeschadet, oft auch mit einer

Wenn daher Gönner (§. 108.) meint: „dafs von der Besoldung im Begriffe der Entlassung schlechterdings keine Meldung geschehen könne, weil Staatsdienste auch ohne Besoldung denkbar sind, und weil die Frage von der Besoldung auf ihren ganz eigenen, von der Entlassung aus dem Staatsdienste ganz unabhängigen, Rücksichten beruhe," — so verwechselt er dadurch den Begriff von Entlassung, wenigstens wie diese gewöhnlich verstanden wird, mit dem, was man jetzt Quiescirung (auch wohl uneigentlich Pensionirung) nennt, wie auch aus anderen Stellen seiner Schrift (namentlich §. 110.) ersichtlich ist. Wenn also die Entlassung als ein selbstständiger Begriff betrachtet werden soll, so mufs sie zugleich die Enthebung vom Dienste und die Entziehung der Besoldung in sich fassen, obgleich Staatsämter auch ohne Besoldung denkbar sind. Sie mufs dies um so mehr, als solche unbesoldete Staatsämter, bei den jetzt gewöhnlichen Verwaltungsformen, nur als Ausnahmen vorkommen möchten, und eigentlich gar nicht vorkommen sollten. — Es versteht sich aber, dafs die Ansichten Gönner's, sobald in ihnen vom Dienste allein, oder von der Besoldung allein, die Rede ist, auch nur dem gemäfs betrachtet werden können. —

1.

Bezeugung der Zufriedenheit über bisher geleistete Dienste, dem Staatsdiener wider dessen Willen ertheilt, und ihn hierdurch von den bisherigen Diensten loszählt." — Bischoff. p. 228.: „Entlassung, Dimission, heifst, wenn der Regent einseitig, entweder ohne irgend eine Ursache anzuführen, oder doch ohne hinreichend und gehörig begründete Ursachen, den Beamten, ohne ihn zu entschädigen, obgleich ohne ausdrückliche Beraubung seiner bürgerlichen Ehre, verabschiedet." — Seuffert. §. 71. „Entlassung ist eine Handlung, wodurch der Staat seinem Diener das von demselben bekleidete Amt, gegen dessen Willen, ohne vorhandenen, oder doch nicht rechtlich untersuchten Grund, sammt der von demselben bezogenen Dienstbestallung, abnimmt." —

1. Das Entlassungsrecht, vom Standpuncte des Rechts betrachtet.

§. 127.

Die Entlassung ist oben als eine Strafe angeführt worden. Dieses angenommen, bedürfte es keiner weiteren Betrachtung des Gegenstandes, weil wohl Niemand behaupten wird, dafs die mit wichtigsten Staatsbürger, gegen alle Rechtsprincipien, ohne Untersuchung und Möglichkeit der Rechtfertigung, sollten einer Strafe unterworfen werden können. Es handelt sich hier also, in Hinsicht auf die Rechtsfrage, um den Beweis: ob die Entlassung, nach der gegebenen Definition, als eine Strafe zu betrachten sei. Erst wenn dieses ausgemacht worden, kann darauf Rücksicht genommen werden, was die Politik hierüber anräth oder gebietet. Denn, wenn auch Politik und Recht im Staatsleben Hand in Hand gehen müssen, damit das Glück der Völker auf ihren Tritten ersprieſse, so ist doch das Recht die ältere Schwester der mehr aus Verstandescombinationen hervorgegangenen Politik, — denn, wie der Dichter sagt: „das Recht ist ein gemeines Gut, es lebt in jedem Erdensohne, es quillt in uns wie Herzensblut.“

Es ist gezeigt worden, dafs ursprünglich, bei Entstehung eines wirklichen Staatslebens, jeder freie Mann das Recht hat und die Pflicht, ein Amt zu übernehmen, wenn die freie Wahl seiner Mitbürger ihn dazu beruft, — und dafs er für die Zeit, für welche er gewählt war, auch das Recht hat, sein Amt zu bekleiden, so lange ihn nicht richterliche Entscheidung davon losspricht.

Es ist gezeigt worden, wie, in der allmähligen historischen Entwickelung der neuesten Staaten Europa's, sich jene Verhältnisse dergestalt umwandelten, dafs zwar jeder Freie das Recht behielt, Staatsämter bekleiden zu

können (ein Recht, welches lange Zeit hindurch von einem Stande für sich usurpirt, jetzt aber fast überall wieder als Grundgesetz ausgesprochen worden ist), die Wahl zu den Staatsämtern dagegen von der Gesammtheit des Volks, oder von den früher besonders dazu Berechtigten, unter gewissen Bedingungen auf die Regierung überging. Dies geschah jedoch in der Art, dafs der Staatsdienst, so lange der Staatsbeamte sein Amt nicht selbst aufgiebt, lebenslänglich wurde, und zugleich verknüpft mit einer ebenfalls lebenslänglichen Besoldung. Beides ist natürlich nur geltend bis zur erwiesenen, verschuldeten oder unverschuldeten, körperlichen oder geistigen Unfähigkeit, einem Amte vorzustehen, oder bis zu erwiesenen Vergehen und Verbrechen, welche nach dem Gesetze den Staatsbeamten unwürdig machen, ferner einen Staatsdienst zu bekleiden. — Hieraus ergiebt sich, dafs jedweder Staatsbeamte ein, nur freiwillig von ihm aufzugebendes, Recht auf den Staatsdienst und die Besoldung hat, so lange nicht die angegebenen Bedingungen eintreten. In sofern nun die Staatsgewalt einem Staatsbürger ein, auf die Principien des Rechts und der Politik begründetes, allgemeines Recht aller Staatsbürger nicht willkührlich entziehen kann, sondern eine solche Entziehung nur als Ergebnifs vorangegangener Untersuchung eintreten darf, als Strafe nach Ausspruch des Gesetzes, — so ist auch die Entlassung (die nach der gegebenen Definition in der Entziehung eines solchen Rechts ohne vorangegangene Untersuchung besteht) eine Strafe, welche nach allen Rechtsgrundsätzen nicht willkührlich von der Regierung verfügt werden kann. —

Doch werde hier gleich bemerkt, dafs, — wenn auch die Entlassung (d. h. aber keine willkührliche, sondern eine gesetzmäfsig verhängte), wie jede Strafe, immer ein nachtheiliges Licht auf den entlassenen Beamten wirft, —

diese Strafe jedoch keinesweges eine gerichtlich infamirende ist, als welche dagegen die gesteigerte Entlassung, Cassation, angesehen werden mufs. Die Entsetzung, Cassation, ist die beschimpfende Entfernung des Staatsdieners vom Amte, womit zugleich der Verlust von Rang und Gehalt, des passiven und activen staats- und gemeindebürgerlichen Wahlrechts (wo die Staatsbürger eines solchen theilhaftig sind), so wie die Unfähigkeit zu allen öffentlichen Aemtern und Würden, nothwendig verbunden ist. — Dafs diese Strafe nicht anders (nicht blofs in der Regel, wie Klüber, §. 408. p. 784., annimmt), als nach förmlicher gerichtlicher Untersuchung, die durchaus eine bei den gewöhnlichen peinlichen Gerichten sein mufs, wegen der Dienst- oder gewöhnlichen Verbrechen, die dieselben nach sich ziehen, ausgesprochen werden kann [54]), läugnet selbst Gönner wenigstens nicht ganz [55]).

§. 128.

Bevor wir uns zu dem wenden können, was die Politik den Staaten über den hier betrachteten Gegenstand anräth, müssen wir die Meinungen derer beleuchten, welche, aus dem Standpuncte des Rechts, den Re-

54) Emmermann. p. 239.

55) „Uebrigens ist gar nicht zu läugnen, dafs eine Remotion oder Cassation nur in Voraussetzung einer die Unvereinbarkeit mit dem Staatsdienste nothwendig hervorbringenden Ursache, und deren gehöriger vollständiger Untersuchung, als rechtmäfsig gedacht werden könne; worüber auch der Staatsdiener zur Vertheidigung zugelassen werden mufs.“ — „Diese Entsetzung hebt dann alles Verhältnifs zwischen Staat und Staatsdiener auf, sie ruhet allemal auf einem Verschulden oder Verzichten (?) des Staatsdieners, wovon alle Folgen demselben ganz zuzurechnen sind. Der Entsetzte verliert daher Amt, Titel, Rang, Functionszeichen, Besoldung, auch wenn ihm der Staatsdienst Nahrungsstand war, oder auf einem Vertrage ruhte, und die Folgen erstrecken sich in diesem Falle auch auf seine Familie.“ §. 104.

gierungen das unbedingte Recht der Entlassung zusprechen. Hier tritt uns nun zuerst wieder Gönner entgegen, mit dem Satze: „nach dem Principe aller Staatsdienste und nach der Natur der Staatsämter kommt dem Regenten das Recht zu, dem Staatsdiener eine ehrbare Entlassung zu geben.“ (§. 109.), — ein Satz, der keiner weiteren Widerlegung bedarf, da dessen Gegentheil aus dem Principe der Staatsdienste und der Natur der Staatsämter erwiesen worden. In selbigem §. sagt derselbe Schriftsteller weiter: „Die Entlassung ist eine Befreiung von Lasten; sie giebt dem Bürger seine vorher dem Staate aufgeopferte Kraft und Zeit wieder; er kann diese nunmehr zu seinem eigenen Vortheile anwenden, er ist frei von den Sorgen und von der Verantwortlichkeit seines Amtes. Der Staatsdiener empfängt in der Entlassung eine Wohlthat vom Staate, und es wäre gewifs eine sonderbare Erscheinung, wenn man Befreiung von Lasten als eine Rechtsverletzung ansehen wollte.“ — Allerdings wäre Letzteres eine sonderbare Erscheinung; aber sie würde gewifs noch an Sonderbarkeit übertroffen, wenn man einem Staatsbeamten, welchen die Regierung gegen seinen Willen und ohne seine Schuld, ohne eine Rechtfertigung zuzulassen, entfernt, — zumuthen wollte, diese Entlassung als eine Wohlthat des Staates anzusehen. Diese Ungereimtheit bei einem Schriftsteller, wie Gönner, läfst sich nur aus seiner einseitigen Ansicht von den Staatsämtern als blofsen Staatslasten, verbunden mit der von ihm aufgestellten völligen Trennung der Gehaltsentziehung vom Begriffe der Entlassung, erklären. Wie er so die wahre Natur des Staatsdienstes des Staatsbeamten verkennt, — gewissermafsen entschuldigt durch den damaligen oder wenigstens kurz vorhergehenden Zustand der Verwaltung in Deutschland, — geht aus dem Sinne folgender Behauptung her-

vor: „Man wird keinen Beleg anzuführen vermögen, wo über Entlassung von einem unbesoldeten Amte Klage erhoben worden wäre; alle bisher vorkommenden gerichtlichen Klagen zielten am Ende auf die verlorne Besoldung, womit auch der gemeine Verstand übereinstimmt, denn einen ohne Besoldung entlassenen Diener bedauert die Welt wegen seiner Nahrungslosigkeit, keinesweges aber, weil er der Mühe der Dienstleistung überhoben ist.“ (§. 108.) — Aus diesem Satze sucht er zugleich zu deduciren, dafs es den, gegen das Entlassungsrecht streitenden, Schriftstellern auch eigentlich nur um die Besoldung zu thun gewesen sei, und dafs sie blofs das Recht des Beamten auf das Amt als den Hauptsatz aus dem Dienstvertrage zu erweisen suchten, um dadurch die Besoldung, als ein Accessorium des Dienstvertrags, als unantastbar aufzustellen. —

Mag Gönner in Hinsicht auf die damaligen Schriftsteller über diesen Gegenstand, unter welchen er wohl insbesondere Seuffert und von der Becke meint, einigermafsen Recht haben, deren Beweise aus dem Dienstvertrage auch keinesweges vertheidigt werden sollen; — mag zu seiner Zeit die Welt einen willkührlich entlassenen Beamten nur wegen der Nahrungslosigkeit bedauert haben, obwohl bei keinem Schriftsteller diese allein berührt, indessen freilich immer in den Vordergrund gestellt wird; — mögen damals keine Beschwerden über willkührliche Entziehungen unbesoldeter Aemter vorgekommen sein; — so waren das jedenfalls immer nur die Ansichten jener Zeit, nicht aber die der unsrigen; einer Periode, welche von der jener Schriftsteller um wenigstens ein Jahrhundert entfernt zu sein scheint, durch die völlige Umgestaltung des damaligen staatsrechtlichen Zustandes, namentlich Deutschlands.

Wir wollen hoffen, ja wir können nach ihren Schrif-

ten überzeugt sein, dafs es den Männern, welche jetzt ihre Stimme für die Rechte der Staatsbeamten erheben, keinesweges hauptsächlich darauf ankommt, dieselben vor Nahrungslosigkeit zu schützen, — so wichtig an sich auch dieser Punct ist, — sondern vor Allem darauf, für Recht und Wahrheit gegen Willkühr zu streiten. Nicht für die Besoldung ist es, dafs sie kämpfen, sondern für das heilige Recht des Staatsbeamten (in seiner Eigenschaft als Mensch und als Staatsbürger), keiner, wie auch immer gestalteten, Willkühr zu unterliegen, — und für die Bewahrung seiner Ehre, die jedes Bürgers höchstes Eigenthum ist. — Wir können überzeugt sein, dafs die öffentliche Meinung auch jetzt gewifs die etwaige Nahrungslosigkeit eines willkührlich entlassenen Beamten bedauern wird, aber zugleich auch, dafs sie noch tiefer von der gegen denselben geübten Willkühr ergriffen werden wird. Wir können überzeugt sein, dafs es jetzt viele Staatsbeamte giebt, welche, — abgesehen von ihren Vermögensverhältnissen, — die willkührliche Entlassung von einem unbesoldeten Amte eben so schmerzlich fühlen werden, als die von einem besoldeten; weil sie aus dem Wirkungskreise gerissen werden, wo sie im Stande waren, ihre Kräfte zum Wohle des Vaterlandes zu üben; ein Bestreben, in welchem sie ihr Lebensglück, ihre Ehre fanden.

§. 129.

Freilich kann keine menschliche Macht dem Manne jene höchste Ehre rauben, die im Bewufstsein seiner selbst liegt. Aber auf diese Ehre folgt jene, welche in der Achtung seiner Mitbürger beruht, und die ist es, welche durch die Entlassung gekränkt wird, oder wenigstens gekränkt werden kann [56]). — Denn es kann nur die Al-

56) von der Becke. §. 60. — Rönnberg. p. 118.

ternative eintreten, dafs entweder die öffentliche Meinung die Entlassung für eine Handlung rechtlicher Willkühr hält, wofür der Himmel jeden Staat bewahre, — oder für ein Zeichen der völligen Unfähigkeit des Beamten, oder für eine verdiente Strafe, — ja vielleicht für eine Milderung der eigentlich verdienten Entsetzung.

Wenn in der Definition der Entlassung gesagt ist, dafs sie oft mit Bezeugung der Zufriedenheit für bisher geleistete Dienste ertheilt wird, — so bezieht sich Solches nur darauf, dafs eine solche Formel zuweilen gebraucht wird, weil man dadurch das Harte der Entlassung zu mildern, oder die öffentliche Meinung mit der Regierung oder mit dem Beamten zu versöhnen wähnt, — nicht aber, als ob dies irgend einen wirklichen Unterschied mache. Denn welche Bedeutung kann diese Zufriedenheitsbezeugung, sowohl rechtlich, als auch der öffentlichen Meinung gegenüber, haben, da sie mit einer Strafe (die doch erwiesen im Begriffe der Entlassung liegt, was auch Gönner, §. 107., dagegen sagen mag) verbunden ist. Weder kann das Loos des Staatsbeamten, in Hinsicht auf seinen Nahrungsstand, dadurch gemildert, noch auch die öffentliche Stimme dadurch getäuscht werden, mag sie sich nun für die Unschuld oder für die Schuld des Beamten aussprechen. — Seuffert's (§. 78.) beredter Vertheidigung der Ehre des Beamten — (d. h. der ihm zukommenden öffentlichen Achtung, nicht blofs für Nichtübertretung der Gesetze, sondern auch für Geschicklichkeit und Diensttreue), die natürlich durch die Entlassung in Zweifel gesetzt werde, und welche derselbe mit den Worten schliefst: „Die Handlung des Staates verdrängt die Wirkung des Papiers, und das stattlichste Zeugnifs verliert seine Kraft vor der Frage, warum ein Mann, der ein solches Zeugnifs verdiente, nicht in den Diensten des Staats behalten worden sei," — setzt Gön-

ner (§. 114.) ein sonderbares Raisonnement über die öffentliche Meinung entgegen, welches freilich auch jetzt seine Preiser finden würde. Denn es giebt immer noch Männer, welche trotz aller Erfahrungen der Geschichte noch nicht einzusehen gelernt haben, dafs zwischen den Ansichten des grofsen Haufens, zuweilen öffentliche Meinung genannt (wie Gönner sich ausdrückt), und zwischen der wahren öffentlichen Meinung, die auf Intelligenz beruht, und die Gesinnung der geistig mündigen Staatsbürger ausdrückt, — ein grofser Unterschied Statt findet, und dafs diese Letztere nothwendig wohl sehr Beachtung verdient. — Indessen ist es noch sonderbarer, wenn Gönner (§. 114.) durch folgende Worte zu erweisen sucht, dafs durch die Entlassung die Ehre des Beamten nicht gekränkt werde: „Giebt es doch manche Regierungen, bei welchen Aufklärung Contrebande, Freimüthigkeit Verbrechen, Muth für Wahrheit und Recht Rebellion ist, bei diesen würde Entlassung in den Augen der Welt eine Ehre sein! Aendert sich nicht Fürstengunst, kann nicht Verleumdung, Cabale, eine neue herrschende Faction und dergleichen einen Staatsdiener, seiner Ehre vor seinen Mitbürgern unbeschadet, stürzen?“ — Denn wer sieht nicht ein, welcher Widerspruch in Gönner's eigenen Worten liegt, wenn er darauf in demselben §. sagt: „Diese Erklärung (nämlich der Zufriedenheit) des Regenten allein darf den vernünftigen Bürger in seinem Urtheile über den moralischen Werth des Entlassenen leiten; kein Bürger darf gegen dieses Urtheil des Staats die Unbescholtenheit oder Geschicklichkeit eines aus dem Staatsdienste entlassenen Mitbürgers bezweifeln, oder seine Ehre für gebrandmarkt halten. Mag auch der übrige rohe Haufen sich ein widerrechtliches Urtheil erlauben.“

§. 130.

Was Gönner gegen das, besonders von Seuffert (§. 76.) und von der Becke (§. 63. u. folg.), wider das Entlassungsrecht, aus dem Anstellungsvertrage deducirte fortwährende Recht des Beamten, dem Staate besondere Dienste zu leisten (d. h. das Recht auf activen Staatsdienst), sagt, bedürfte in sofern keiner Erwähnung, als den hier aufgestellten Behauptungen nicht die Idee vom Dienstvertrage zum Grunde liegt, und weil die Lebenslänglichkeit des Staatsdienstes erwiesen worden ist. — Doch giebt aber Gönner's Behauptung, dafs ein Recht des Staatsdieners auf das Staatsamt selbst, als wirkliche Dienstleistung, der Natur des Staats widerstreite (§. 109.), Gelegenheit einen Unterschied aufzustellen, der von den meisten Schriftstellern nicht genug beachtet worden ist. —

Eben so wie Gönner (an der angeführten Stelle) das Recht auf das Amt selbst, und das Recht auf die wirkliche Dienstleistung, als gleichbedeutend zu nehmen scheint, — so wird auch, im Allgemeinen, die Verschiedenheit nicht genug beachtet, die zwischen einem dem Staatsbeamten auf ein bestimmtes Amt zugesprochenen Rechte [57]), und dem Rechte des Beamten auf die Lebenslänglichkeit seiner Eigenschaft als Staatsdiener, sich findet. So wenig das Letztere bestritten werden kann, so wenig kann dagegen aber ein Recht des Staatsbeamten auf das von ihm bekleidete Amt selbst erwiesen werden, weil dieses ein privatrechtliches Verhältnifs nothwendig voraussetzen würde, ein Eigenthum des Beamten in Bezug auf das Amt, das allerdings der Natur des Staates widerspricht, da das Amt nicht für den Beamten,

---

57) So sagt z. B. Mohl, II. p. 190.: „Namentlich ist der Grundsatz, dafs der Beamte ein Recht auf sein Amt habe, von der höchsten politischen Wichtigkeit.“

sondern der Beamte für das Amt da ist. — Wenn Gönner nur gegen diesen Anspruch auf Eigenthum streitet, so hat er Recht, wenn er sagt: „Durch Dienste soll der Staatszweck nicht blofs im Momente der ersten Uebertragung eines Staatsamts, sondern fortdauernd in jedem neuen Augenblicke erreicht werden; wie nun dem Regenten ausschliefsend das Recht zukommt, diese Mittel nach den fortdauernden und sich mit jedem Momente erneuernden Staatsbedürfnissen auszuwählen, so kann ein zum Staatsdienste gerufener Bürger die rechtliche Absicht gar nicht haben, gegen den Staat ein Recht darauf zu erwerben, dafs der Regent ihn auf seine ganze Lebenszeit als das beste Mittel zur Erreichung des Staatszweckes ansehe, und der Regent kann eben so wenig die Absicht haben, dieses Recht ihm zu übertragen [58]).

Wenn dagegen Jordan (p. 380.) sagt: „Im Allgemeinen ist es wenigstens bei solchen Staatsämtern, welche nicht nur eine langwierige, mit Kostenaufwand und mit der Unmöglichkeit, sich zu einem anderen bürgerlichen Nahrungszweige zu qualificiren, verbundene wissenschaftliche Vorbereitung erfordern und die ganze Thätigkeit des Beamten ausschliefslich in Anspruch nehmen, sowohl dem Rechte als der Politik angemessen, wenn die Verfassung die Unwiderruflichkeit der Anstellung festsetzt, sobald das Amt nicht seiner Natur nach ein zeitliches ist“ [59]), — so hat er in sofern Recht, als alle Aemter die von ihm aufgestellten Erfordernisse bedingen, sobald sie wirkliche Staatsämter sind, woher man deren Bekleidung,

---

58) §. 109. — Indem aber Gönner weiter daraus das Entlassungsrecht deduciren will, verfällt er auch in die Verwechslung von Amt und Staatsdienst überhaupt; falls man nicht annehmen will, dafs er überhaupt unter Entlassung immer nur Quiescirung verstehe, wie schon oben angedeutet worden.

59) Weber. p. 137.

mit dem Staatsdienste überhaupt, als gleichbedeutend annehmen könnte. Sobald er aber durch jenen Satz dem Staatsbeamten auf jedes augenblicklich von ihm bekleidete Staatsamt ein solches Recht zuspricht, geht er unfehlbar zu weit, indem er Gelegenheit giebt, aus seiner Behauptung eine unbedingte rechtliche Inamovibilität des Staatsbeamten zu deduciren, die mit gesetzlicher Verhinderung willkührlicher Entlassung durchaus verschieden ist [60]).

§. 131.

Indem ein Staatsbürger alle die Bedingungen erfüllt, an welche der Eintritt in den Staatsdienst geknüpft ist, erwirbt er (wie gezeigt worden und oft erwähnt ist) ein lebenslängliches Recht, dem Staate als dessen Beamte zu dienen; ein Recht, das rechtlicher Weise nur erlöschen kann, durch freiwilliges Aufgeben von seiner Seite, durch erwiesene körperliche oder geistige Unfähigkeit, oder durch rechtliches Erkenntnifs der dazu befugten Behörde. — Wie gesagt, bezieht sich dieses Recht aber nur auf den Staatsdienst überhaupt, und bedingt für den Staatsbeamten zugleich die Pflicht, lebenslänglich, — versteht sich bis zu etwaigem Eintritte jener Bedingungen, — dem Staate zu dienen, ohne vorschreiben zu kön-

---

60) Hierauf scheint Rotteck §. 118. hinzuweisen, indem er sagt: „Jedenfalls ist die Selbstständigkeit in der Stellung bei den Richtern nöthiger, als bei den Administrativ-Beamten; sie ist aber hier wie dort nicht gleichbedeutend mit Inamovibilität.“ — Noch näher deutet Heffter (p. 156.) den Unterschied zwischen Unwiderruflichkeit eines Amts und Unwiderruflichkeit des Staatsdienstes an, wenn er meint: „Die Unwiderruflichkeit einmal verliehener Aemter ist in keiner neueren Gesetzgebung unzweideutig und durchaus anerkannt; wohl aber sind die Formen und Folgen einer Dienstentlassung im Allgemeinen bestimmt worden; so dafs wenigstens, wie auch die Erfahrung bestätigt, die Perpetuität des Staatsdienstes, bis zu einem legitimen Aufhörungsgrunde, als Regel zu betrachten ist.

nen, in welchem besonderen Amte er dienen will. Vielmehr erhält die Regierung das Recht, den Staatsbürger, welcher sich für den Staatsdienst im Allgemeinen, oder für einen einzelnen Verwaltungszweig insbesondere befähigt hat, und hierauf in den Staatsdienst nach seinem Willen aufgenommen wird, seiner erwiesenen Tüchtigkeit gemäfs anzustellen, und, wie sie es am angemessensten hält, im Dienste des Staats zu gebrauchen. Will der Staatsbeamte sich einer solchen Verpflichtung nicht unterwerfen, so steht ihm frei, den Staatsdienst zu verlassen. So wenig man ihn hierin einem Zwange unterwerfen kann, eben so wenig darf er aber auch der Regierung einen solchen Zwang, in Hinsicht auf das ihm anzuvertrauende Amt, anthun wollen. Denn der Dienst des Staatsbeamten in einem bestimmten Amte ist nicht Zweck der Verwaltung, sondern nur ein Mittel zur Erreichung des Staatszwecks, und die Auswahl dieser Mittel kann füglich eben nur der Regierung zustehen.

Dessen ungeachtet kann aber und mufs natürlich durch die Gesetzgebung dafür gesorgt sein, dafs dieses Dispositionsrecht der Regierung über die Staatsbeamten nie die vorgeschriebenen Grenzen übertrete, nie der Willkühr eines Ministers unterliege. Denn jede dem Beamten erweislich nachtheilige Veränderung in seinen Dienstverhältnissen, sobald sie nicht compensirt wird, oder seine freie Einwilligung erhält, kann und mufs als Strafe angesehen, und nur dem gemäfs verfügt werden, — worüber das Weitere bei dem Abschnitte von der Versetzung.

Wollte man dagegen dem Staatsbeamten ein unbedingtes Recht auf das von ihm bekleidete Amt zusprechen, so würde man dieses zu seinem rechtlichen Eigenthume machen. Daraus würde wieder naturgemäfs folgen, dafs jede Amtsveränderung, — nicht blofs eine Versetzung auf einen gleichen oder geringeren Posten, son-

dern auch jede Beförderung, — nur vermöge gerichtlicher Entscheidung vorgenommen werden könnte, da es ja nicht unmöglich ist, dafs es dem Beamten mehr um sein jetziges Amt, als um einen höheren Wirkungskreis zu thun wäre. Welchen störenden Einflufs, auf den Gang der ganzen Staatsverwaltung, ein solches privatrechtliche Verhältnifs der Staatsbeamten (in Hinsicht auf das Amt) zum Staate haben müfste, braucht nicht nachgewiesen zu werden, und allerdings könnte man dann mit Gönner befürchten, dafs daraus nur Trotz der Beamten gegen die Regierung entstehen könne. —

§. 132.

Auf diesen einseitigen Begriff eines Rechts des Staatsbeamten auf das Amt selbst, und nicht auf den Wunsch, dieselben vor willkührlicher Entlassung zu sichern, würde das von Gönner (§. 107.), auch wieder nur aus einem einseitigen Gesichtspuncte, angegriffene Bestreben der Gelehrten (wenn ein solches zu erweisen wäre) hindeuten, durch ein aus dem Dienstvertrage deducirtes Recht auf das Amt, auch das Recht auf die Besoldung zu erweisen. Denn Gönner selbst theilt, mit den von ihm bekämpften Schriftstellern, die überall, — ihnen vielleicht unbewufst, — hervortretende Grundidee, deren nothwendige Folge jenes Bestreben sein mufste: dafs nämlich im Allgemeinen der Beamte ein, zu einem gewissen Amte, für eine bestimmte Besoldung, angenommener Diener sei. Diese Dienstnahme aber geschehe bei den Einen durch einen förmlichen Dienstcontract, bei den Anderen gleichsam als eine geistige Frohndeleistung, gegen bestimmte Entschädigung durch die auf diese Weise von der, eigentlich allgemeinen, Leistung Befreiten. —

Bei den meisten älteren Schriftstellern, über die Verhältnisse der Staatsbeamten, vermifst man die höhere staatsrechtliche Ansicht, nach welcher der Staatsbeamte ein

Staatsbürger ist, der, durch Erfüllung der vom Gesetze gestellten Bedingungen, das nach der Idee allen Staatsbürgern (durch Wahlrecht) zustehende Recht erhält, an der Verwaltung des Staats Theil zu nehmen. Diese staatsrechtliche Ansicht von dem Verhältnisse der Staatsbeamten, ist aber die nothwendige Grundlage desselben, die vielleicht auch dem Systeme mancher neueren Schriftsteller fehlen möchte. Diese nehmen den Verwaltungsorganismus, wie sie ihn jetzt eben finden, und, dessen Schwäche einsehend, geben sie den Gliedern desselben gewisse Rechte, welche sie aber nicht genügend begründen können, sobald sie nicht auf die historische Entstehung der jetzigen Verwaltungsweise, und auf die allgemeine staatsrechtliche Grundlage zurückgehen. — Die Ansicht der älteren Schriftsteller ging eben so aus dem bloſsen Auffassen der Gegenwart, des Staatsorganismus, wie sie ihn vor Augen hatten, hervor, — welche Einseitigkeit in der Betrachtung ihnen wohl leichter nachzusehen sein möchte, als ihren Nachfolgern. Wenn aber diese entweder dem Staatsbeamten ein Recht auf das bekleidete Amt vindiciren wollen, oder dieser Forderung eben so schroff eine fast gänzliche Rechtlosigkeit des Beamten, gegenüber der Regierung, entgegenstellen, — so entspringt dieser Streit aus dem, schon erwähnten, Mangel einer gehörigen Unterscheidung zwischen dem Staatsdienste im Ganzen, und der Verwaltung eines bestimmten Amtes im Besonderen. Faſst man dagegen diesen Unterschied richtig auf, so wird man, — ohne das Interesse der Staatsverwaltung zu gefährden, noch die so fälschlich einander entgegengestellten Interessen der Regierung und des Volkes, — einerseits den Beamten der gefürchteten Willkühr entziehen, andererseits ihm aber nicht den gefürchteten Grad der Unabhängigkeit geben, der die Einheit der Verwaltung zerstören müſste.

§. 133.

Es giebt noch einen streitigen Rechtspunct, aus welchem das Entlassungsrecht theils angegriffen, theils vertheidigt wird. Dies ist nämlich die, aus dem Dienstvertrage abgeleitete, Reciprocität von Entlassung und Resignation; so dafs entweder beide Rechte zugleich zugestanden, oder zugleich verworfen werden. So spricht z. B. Klüber (§. 406. p. 779.) für die Entlassung, weil dem Staatsbeamten die Resignationsfreiheit zustehe; Seuffert (§. 56. u. folg.) gegen die Entlassung, weil der Beamte nicht resigniren dürfe; während Bischoff (p. 303.) zu erweisen sucht, dafs, aus der jedesmaligen Natur des Vertrages, der Grad der Reciprocität der daraus abzuleitenden Rechte ermessen werden müsse, und hiernach dem Staatsbeamten das Resignationsrecht zuspricht, ohne der Regierung das Entlassungsrecht zuzugestehen. Dagegen verwirft Gönner (§. 113.) zuvörderst zwar den Dienstvertrag an sich, glaubt aber, auch wenn man ihn annähme, erweisen zu können (eben wieder aus der Natur des Vertrages), dafs zwar den Beamten nicht die Resignation, der Regierung aber wohl das Entlassungsrecht zugesprochen werden könne. — Da aber die Idee des Dienstvertrags den hier aufgestellten Ansichten nicht zu Grunde liegt, und jedenfalls von solchen vertragsmäfsigen privatrechtlichen Rechten nicht bei der Organisation der Verwaltung die Rede sein kann, die nur auf Staatsrecht und Politik zu basiren ist, — so braucht auf diesen spitzfindigen Streit weiter keine Rücksicht genommen zu werden.

Eben so wenig verdient der Streit, über die Gültigkeit und Ungültigkeit oder Anwendbarkeit der Clausel: „*ad beneplacitum*“ im Anstellungsrescripte, mehr als einer blofsen Erwähnung, da dieser Streit fürs jetzige Staatsleben von gar keiner Wichtigkeit mehr ist, und kein

Princip daraus hervorgeht, welches der Verwaltungsorganisation als Grundlage dienen könnte.

2. Das Entlassungsrecht, vom Standpuncte der Verwaltungspolitik betrachtet.

§. 134.

Gehen wir jetzt zur Beantwortung der Frage der Entlafsbarkeit aus dem Standpuncte der Verwaltungspolitik über, so mufs vor Allem in Betracht gezogen werden, dafs im Allgemeinen hier die Person des Fürsten ganz bei Seite gesetzt werden kann und gesetzt werden mufs. Denn in fast allen Staaten Europa's ist, nach der Natur der heutigen Staatsverhältnisse, die dem Regenten zustehende Executivgewalt (theils nach den Grundsätzen der Verfassung, theils nach allgemeinen Verwaltungsnormen), mehr oder minder, ganz in den Händen seiner Minister. Es mufs auch nothwendig so sein, weil der Regent unmöglich im Stande ist, die ganze Verwaltung persönlich zu leiten, wenn man einige deutsche Duodezstaaten ausnimmt. Er überträgt daher die Executivgewalt seinen Ministern, damit sie dieselbe, unter seiner Aufsicht und obersten Leitung, zum Wohle des Staats ausüben. Jeder Minister oder Departementchef vertritt demnach, in dem ihm anvertrauten Verwaltungszweige, mit geringerer oder gröfserer Selbstständigkeit den Fürsten. Man mufs also, in der hier betrachteten Beziehung der Staatsbeamten zur Regierung, dieselben nicht dem Fürsten gegenüberstellen, sondern den Ministern, — weil jener wohl nur äufserst selten unmittelbar in ihre Verhältnisse eingreift. Hiernach mufs sich auch die Frage der Entlafsbarkeit der Staatsbeamten, wenn man sie aus dem politischen Gesichtspuncte betrachten will, folgendermafsen stellen: — Hat der Minister das Recht, die sei-

seinem Departement untergeordneten Staatsbeamten willkührlich zu entlassen?

§. 135.

Der so durchaus practische, — freilich die Theorie vielleicht zu sehr hintansetzende, — Malchus hat daher ganz sachgemäfs den Gegenstand auf diese Weise aufgefafst, und spricht den Ministern das unbedingte Entlassungsrecht zu [1]), besonders aus dem Grunde, weil er nur dann ihre Verantwortlichkeit möglich glaubt. Hierbei berührt er jedoch das Verhältnifs des Entlassungsrechts zur fürstlichen Gewalt weiter nicht, als durch Anführung folgenden Ausspruches von Zachariä (II. 97. 105.): „Ein Fürst ist in dem Verhältnifs mächtiger oder ohnmächtiger, in welchem die öffentlichen Angelegenheiten nur von Männern seiner Wahl verwaltet werden; in welchem er die angestellten Beamten nach Gutbefinden entlassen kann oder nicht. Denn der Beamte ist die Seele des Amts. Alle die mannigfaltigen Gesetze und Einrichtungen, durch welche jenes Wahlrecht bald so, bald anders beschränkt ist, sind so viele Versuche, der Fürstenmacht Grenzen zu setzen.“ — Zu diesem Satze mufs jedoch, aus demselben Werke desselben Schriftstellers, folgende Erläuterung gegeben werden: „Im einherrschaftlichen Freistaate ist die Regierung durch den Reichstag und durch die Prefsfreiheit schon in dem Grade bewacht und gehemmt, dafs es unnöthig, ja schädlich ist, ihr durch Unwiderruflichkeit der Beamtenanstellung neue und innere Fesseln anzulegen.“ (II. p. 290.) „Im ent-

1) Wie aus I. p. XXIII. 15. 49. erhellt. — Da er aber das Entlassungsrecht nur im Zusammenhange mit dem übrigen unbeschränkten Dispositionsrechte über die Staatsbeamten betrachtet, sollen seine Ansichten erst dann genauer in Betracht gezogen werden, wenn, nach Beleuchtung der einzelnen Puncte des Dispositionsrechts, das Ganze nochmals zusammengefafst werden kann.

gegengesetzten Falle (d. h. also in der unbeschränkten Monarchie) kann es gut sein, wenn die Beamten durch ihre Unabhängigkeit in den Stand gesetzt werden, für die Rechte und Freiheiten der Unterthanen gleich als Vormünder zu sprechen.“ (IV. 2. Abthl. p. 340.)

Hier fehlt indessen der Beweis dafür, dafs auch wirklich ein Fürst ohnmächtig zu nennen sei, weil er die angestellten Staatsbeamten nicht nach Gutbefinden entlassen kann. Denn zuerst müfste die Frage beantwortet werden, ob man wahrhaft einen Fürsten deshalb mächtig nennen könne, weil ihm Willkühr zusteht? — Die wahre Macht eines Fürsten besteht aber nicht in der Willkühr, sondern beruht auf der allgemeinen Herrschaft des Gesetzes im Staate, und auf der Anhänglichkeit des Volks an das Gesetz und an den Herrscher, der es aufrecht hält. Sie kann also nicht dadurch begrenzt werden, dafs man die Staatsbeamten der Willkühr entzieht, und verlangt, dafs sie, gleich allen anderen Staatsbürgern, nur in Folge einer Untersuchung und Verurtheilung mit einer Strafe belegt werden können; als welche doch die Entlassung, in den jetzigen Verwaltungsverhältnissen der europäischen Staaten, angesehen werden mufs, wenn man England ausnimmt. Hier freilich wäre der König (der vielleicht einer der wahrhaft mächtigsten Monarchen ist, so wenig er es bei oberflächlicher Betrachtung zu sein scheint) durchaus ohnmächtig, wenn er nicht seine Beamten nach Gutbefinden entlassen könnte. Aber kann man die Verwaltung Englands mit der eines anderen Staates vergleichen, und für diesen verlangen, was in jenem der gesammten Verfassung und Verwaltung angemessen ist? — Sowohl in Hinsicht auf die absolute Entlassungsbefugnifs überhaupt, als auch auf den von Zachariä aufgestellten Unterschied der Wirkungen dieses Rechts in der unbeschränkten und in der constitutio-

nellen Monarchie, ist Hefftter (p. 141. 142.) im Allgemeinen derselben Ansicht, wie der eben genannte Schriftsteller, obwohl er eine Dienstentsetzung (worunter er, in der bezeichneten Stelle p. 141., wohl nur Entlassung nach dem von uns aufgestellten Begriffe verstehen kann), ohne alle Ursache, für etwas schlechthin Willkührliches hält, und zweifelt, ob die Dienstentlassungswillkühr überhaupt, und besonders für die Beherrschten, etwas Heilsames sei.

§. 136.

Was zuerst den Satz anbetrifft, dafs es gut ist, wenn in der unbeschränkten Monarchie die Staatsbeamten durch eine unabhängige Stellung in den Stand gesetzt werden, für die Freiheiten und Rechte der Unterthanen gleich als Vormünder zu sprechen, so ist es wohl gewifs, dafs es besonders bei dieser Staatsform nothwendig ist, die Staatsbeamten so zu stellen, dafs man von ihnen zu erwarten berechtigt sein kann, dafs sie sich nicht zu etwas Gesetzwidrigem werden gebrauchen lassen. Solches kann aber blofs durch die ihnen gewordene Ueberzeugung erlangt werden, dafs sie nur nach dem Gesetze zur Verantwortung gezogen werden können [2]). — Denn wenn hier von einer unbeschränkten Monarchie gesprochen wird, so ist es doch nur immer von einer solchen, wo die Herrschaft des Gesetzes, als die Grundlage jedes Staatsgebäudes, heilig gehalten wird. — Dadurch werden ja noch keinesweges die Staatsdiener dem Regenten entgegengestellt, und in ihnen der schädlichste Widerspruchsgeist geweckt und genährt, noch lernen sie dadurch Befehle des Regenten auch noch in der Vollziehung zu contrecarriren, — wie Gönner (§. 115.) Solches zu befürchten vorgiebt. Denn er sucht überall dem Staats-

2) Jordan. p. 381.

beamten den Fürsten gegenüber zu stellen, wo jener eigentlich nur mit dem Minister zu thun hat, — um auf diese Weise jeden Widerspruch gegen seine Behauptung mit der Autorität der gefährdeten Fürstenmacht niederzuschlagen. Eine Kriegslist, die immer mit Nutzen angewandt worden ist, und auch jetzt der undurchdringliche Schild des Achilles für die Vertheidiger aller, die sittlich-geistige Ausbildung vernichtenden, wenigstens hemmenden, Institutionen ist.

Niemand wird läugnen, dafs jede systematische Opposition der Staatsbeamten gegen die Regierung, gegen den Fürsten selbst, — von welchem vorausgesetzt werden mufs, dafs er nur das Wohl seines Volkes will und streng über die Herrschaft der Gesetze wacht, — natürlich unvermeidlich zur Anarchie führen würde. Aber eben um eine solche Opposition handelt es sich auch gar nicht, sondern nur darum, dafs die Beamten, ermuthigt durch den ihnen verbürgten Schutz der Gesetze, nicht zu blinden Werkzeugen in den Händen der Minister herabsinken. Keinesweges soll damit behauptet werden, dafs man sich von den Ministern immer nur Willkühr zu gewärtigen habe, — wenn auch die Willkührherrschaft eines Ministeriums oder einer politischen Parthei gerade keine Unmöglichkeit ist. Sondern es wird nur gemeint, dafs (wie in dem Abschnitte von der Verantwortlichkeit weitläuftiger auseinandergesetzt worden) in der Verwaltung häufig Fälle vorkommen können, wo nur durch die Standhaftigkeit der Staatsbeamten die Bürger vor den gröfsten Nachtheilen bewahrt werden können.

§. 137.

So wenig aber als zugegeben werden kann, dafs durch eine solche, auf die Gesetze begründete, Standhaftigkeit des Staatsbeamten, in einer unbeschränkten Monarchie, die Verwaltung verderblich gehemmt, und die

wahre Macht des Fürsten beschränkt wird, eben so wenig kann folgender Behauptung Hefter's (p. 142.) beigestimmt werden: „Wo eine monarchische Regierung durch Kammern oder ständische Institutionen beschränkt ist, mufs wenigstens die Executivgewalt dem Regenten völlig frei bleiben, und er über seine Beamten *ad nutum* disponiren können [3]). So nur entsteht ein unschädliches Gleichgewicht. Eine Regierung, in der gesetzgebenden Gewalt durch Stände, in der Ausführung der Gesetze durch die Selbstständigkeit ihrer eigenen Beamten beschränkt, wäre eine baare Nullität." — Denn woher soll die Regierung in der Ausführung der Gesetze durch die Selbstständigkeit ihrer eigenen Beamten beschränkt werden können, wenn diese Selbstständigkeit für die Beamten nur in dem Rechte besteht, stets die Gesetze des Landes und ihres eigenen Gewissens als die höchste Richtschnur ihrer Handlungen anzuerkennen? Heifst das nicht offenbar voraussetzen, dafs die Regierung im Stande sein könne, vom Beamten Etwas zu fordern, was gegen Gesetz und Gewissen verstöfst? Hat auch Hefter nicht so gedacht, so doch gewifs Gönner, indem er, — als einen Grund für das unbedingte Entlassungsrecht, und gegen die, aus der Selbstständigkeit der Staatsbeamten, für die Rechte der Bürger möglicher Weise erwachsenden Vortheile, — meint, dafs wenn die Regierung das Böse ernstlich wolle, der einzelne Staatsdiener nichts gegen sie vermöge. „Ihr stehen hundert Mittel zu Gebote, ihre Plane, ohne dafs sie das mit Aufsehen verbundene Mittel der Entlassung ge-

3) Es versteht sich von selbst, dafs nur dem letzten Theile des Satzes widersprochen wird. Denn die Executivgewalt mufs allerdings völlig in den Händen des Regenten sein, was aber noch gar nicht nothwendig macht, dafs er deshalb *ad nutum* über seine Beamten disponiren könne.

braucht, durchzusetzen. Aufserordentliche Commissionen, Aussichten auf Beförderung, Gratificationen, glatte Worte u. dgl. dienen ihr, um unter der grofsen Zahl der Staatsdiener mehrere zu finden, welche sich blindlings als Maschinen zur Ausführung willkührlicher Befehle hergeben.“ (§. 115.)

Man würde wohl nicht sehr fehlschiefsen, wenn man annähme, dafs, — trotz aller Declamationen gegen Willkühr, — doch der Wunsch, die Minister mit unbeschränkter, willkührlicher Gewalt in der Verwaltung auszustatten, also das Princip der höchsten Centralisation, — der eigentliche Hauptgrund aller Beweise fürs Entlassungsrecht ist. So sieht also wohl auch Hefftter nur deshalb in dem Entlassungsrechte ein nothwendiges Gegengewicht für die gesetzlichen Beschränkungen der Regierung durch die Volksvertretung, obwohl eigentlich nicht abzusehen ist, mit welcher rechtsgemäfsen Ansicht vom Staate diese Idee zu verbinden wäre. Nur wenn man Regierung und Volk einander feindlich gegenüber stellt, kann von einem materiellen Gleichgewicht zwischen der Macht beider in einem constitutionellen Staate die Rede sein. Dann wäre allerdings das Bestreben der Regierung sehr natürlich, in der Verwaltung eine unbeschränkte Gewalt, gehandhabt durch blinde Werkzeuge ihres Willens, zu erlangen, um so auf dieser Seite sich für den, — in Wahrheit nur erträumten, — Verlust ihrer Macht, in Hinsicht auf Gesetzgebung, schadlos zu halten. Betrachtet man aber, wie man doch nicht anders kann, Regierung und Volk als ein unzertrennbares Ganze, so dafs erstere gleichsam nur die höchste Blüthe des letzteren ist, so wird man nicht jenem erträumten Gleichgewicht der Kräfte nachstreben, sondern dem harmonischen Zusammenwirken derselben, dessen letzter Zweck die Entwickelung aller im Staate liegenden Kräfte zu ihrer höchst-

möglichsten intellectuellen und materiellen Ausbildung ist. Solches aber kann nur unter dem Schutze der Herrschaft der Gesetze geschehen, welche sich mit keinerlei Willkühr verträgt. — Wenn daher Hefftter (p. 146.) hofft, dafs man sich auch in Deutschland dem Amovibilitätsprincipe der nicht richterlichen Beamten unterwerfen wird, je mehr auf der anderen Seite das ständische Princip Festigkeit erhält, — so spricht er diesem Wunsche selbst das Urtheil, wenn er gleich darauf der grofsen Inconvenienzen erwähnt, die aus dem willkührlichen Entlassungsrechte in vielen Stücken entstehen müfsten, und auf die arge Beamtendespotie in Frankreich, als auf ein zu vermeidendes Muster, hinweiset. Denn ist einmal der Staatsgewalt das Entlassungsrecht zugesprochen, so ist eben jene Beamtendespotie unvermeidlich, und wie wenig eine solche mit der höheren Ausbildung des ständischen Princips zusammengestellt werden kann, wie vielmehr beide durchaus unverträglich sind, haben wir gesehen.

§. 138.

Gehen wir nun auf die gewöhnlich angeführten scheinbaren politischen Hauptgründe fürs Entlassungsrecht über, so finden wir überall eine gewisse Unbestimmtheit der Begriffe, welche hervorgeht aus der nicht genugsamen Unterscheidung zwischen dem Rechte auf ein besonderes Amt, und dem auf Lebenslänglichkeit des Staatsdienstes; so wie wohl auch zwischen einem administrativgerichtlichen Verfahren; und dem auf dem Wege der gewöhnlichen Justiz, auf welche Unterscheidungen wir zur Genüge hingewiesen haben.

Indem nun zuvörderst Gönner die Zugestehung des Entlassungsrechts deshalb schon für durchaus nothwendig hält, weil der Regent Dienste, die er nun einmal nicht will, auf die er nicht vertraut, von Personen, die ihm unangenehm sind, sich nicht aufdringen lassen

wird (§. 107.), — so verkennt er durchaus die erhabene Stellung der Fürsten, die in allen ihren Verhältnissen zum Staate, von Privatleidenschaften unberührt, nur das Wohl desselben im Auge haben müssen. Ihnen wird daher ein Staatsbeamter nur dann unangenehm sein können, nur dann ihr Vertrauen verlieren, wenn er die Pflichten überschreitet, die ihm das Gesetz vorschreibt, oder wenn er sonst die Sorge für die amtsgetreue Verwaltung vernachlässigt. Wo aber Solches geschieht, braucht der Fürst nicht zu Willkührhandlungen zu greifen, da ihm gesetzliche Mittel zu Gebote stehen, um den irrenden Beamten zur Pflicht zurückzuführen, oder den Unverbesserlichen zu entfernen, wenn er sich keiner sonstigen Strafe schuldig gemacht [4]). — Uebrigens stehen auch alle Staatsbeamten (mit wenigen, aus besonderen Gründen hervorgehenden, Ausnahmen) dem Fürsten zu ferne, kommen zu wenig mit ihm in unmittelbare Berührung, — wenn wir von ganz kleinen Staaten absehen, — als dafs von einer Abneigung oder Zuneigung desselben gegen sie die Rede sein könnte. Nur die Minister stehen, als Träger der Staatsgewalt, als Gehülfen und tägliche Mitarbeiter in der Verwaltung, in solchem Verhältnisse zu dem Fürsten, dafs ein persönliches Vertrauen desselben zu ihnen unumgänglich nothwendig ist, eine persönliche Abneigung dagegen stets ein Hemmnifs in der Staatsverwaltung werden kann. Daher wird auch Niemand den Fürsten das Recht streitig machen, nach Gutdünken die Minister, und diesen gleichstehende Beamten zu entlassen [5]), d. h. von ihrem Amte, nicht aber aus dem Staatsdienste überhaupt; denn das würde eine Beeinträchtigung der Rechte derselben auf lebenslängli-

4) Rönnberg. p. 123. 137.

5) Schön. p. 336. — Weber. p. 137.

chen Staatsdienst sein, wenn sie nicht etwa (was jetzt häufig geschieht) aus dem Privatstande zum Ministerposten erhoben waren, wo sie natürlich in den Privatstand zurückkehren. — Aber auch dann, falls dem Beamten erweislich keine Verschuldung zur Last fällt, — wegen welcher er natürlich zur gesetzlichen Verantwortung gezogen werden müfste, — wird, wenn der Minister aus den Reihen der Staatsbeamten hervorgegangen ist, eine anderweitige ehrenvolle Beschäftigung, oder (wenn eine solche sich gar nicht finden könnte) eine ehrenvolle Befreiung vom wirklichen Dienste, mit Beibehaltung des Ranges und eines besonderen Ruhegehaltes, so wie die Eigenschaft als Staatsdiener, — ein glimpflicheres und gerechteres Auskunftmittel sein, als die gezwungene Resignation, oder Entlassung [6]). Ob die ausdrückliche Bestimmung eines besonderen Ruhegehaltes für die abgehenden Minister [7]) auch dann gültig sein könne, wenn der frühere Beamte eine anderweitige ehrenvolle Beschäftigung erhält, oder wenn der frühere Private in den Privatstand zurückkehrt, möchte zweifelhaft scheinen. Dies gilt besonders von den constitutionellen Staaten, wo der Ministerwechsel meist häufig ist, und gewifs immer häufiger sein wird, als in den Autokratien, weil er von der öffentlichen Meinung abhängiger ist; — woher denn sehr bedeutende Summen als Pensionen dem Staate zur Last fallen würden, oft für sehr kurze und sehr geringe, auch wohl schlechte Dienstleistungen. Immer aber ist ein solcher häufiger Ministerwechsel für die Verwaltung sehr schädlich (aufser vielleicht, oder doch am wenigsten in England), weil dadurch ein nachtheiliges Schwanken in dieselbe kommt. Besonders aber ist das der Fall, wenn

6) Bischoff. p. 307.

7) Jordan. p. 381.

(wie in Frankreich) der durch die Centralisation so zahlreiche Beamtenstand völlig amovibel ist, und mit dem Chef eines Verwaltungszweiges meist auch ein grofser Theil des Personals wechselt, wenn dasselbe auch nicht jedesmal ganz erneuert wird.

§. 139.

Ein ähnliches Verhältnifs, wie das zwischen dem Regenten und seinen Ministern, findet nun zwar auch zwischen dem Minister und seinen Agenten Statt, keinesweges aber zwischen ihm und den eigentlichen Staatsbeamten. Nur ihre Tauglichkeit fürs Amt, ihre pflichtgetreue Verwaltung, ihre unverbrüchliche Folgsamkeit gegen die Gesetze des Staats, können beim Urtheile des Ministers, in Hinsicht auf sie, in Betracht kommen, weil eben diese Eigenschaften seiner unmittelbaren oder mittelbaren Aufsicht unterliegen. Doch ist das noch gar kein Grund, ihm ein willkührliches Verfahren gegen den Beamten zu gestatten, bei welchem er jene drei Erfordernisse nicht zu finden glaubt, — während gerade deshalb von Manchen das Entlassungsrecht in Anspruch genommen wird, als ob unbeschränkte Willkühr das Universalmittel gegen alle Staatsübel wäre.

Zur Erläuterung der hier aufgestellten Ansicht, und zur Bekämpfung der hier fürs Entlassungsrecht gesuchten Gründe, wollen wir jene drei angeführten Eigenschaften, — eigentlich aber deren Gegenstücke, die mit den Begriffen von Dienstwidrigkeiten, Dienstvergehen und Dienstverbrechen eins sind, — einzeln betrachten, und das Verfahren bei denselben genauer entwickeln, als es früher möglich war.

a) Das Entlassungsrecht in Bezug auf Dienstwidrigkeiten. Das Verfahren gegen dieselben.

§. 140.

Was nun zuerst die Dienstwidrigkeiten anbetrifft,

so gehen diese hervor aus der absoluten oder relativen moralischen Untauglichkeit des Staatsbeamten, oder aus seiner absoluten oder relativen geistigen Unfähigkeit zur Bekleidung des ihm anvertrauten Amtes.

Wir verstehen hier unter moralischer Untauglichkeit einen, aus dem Privatleben des Beamten entspringenden, nachtheiligen Einflufs auf seine Amtsführung, der indessen weder zu einem wirklichen Dienstverbrechen, noch zu einem Dienstvergehen ausartet. Also, wenn z. B. der Beamte, durch einen seiner Stellung unangemessen unmoralischen Lebenswandel (Spielsucht, Trunk, Verschwendung, Lüderlichkeit, Unverträglichkeit), entweder die seinem Amte nothwendige Achtung des Publicums verscherzt, oder im Dienste nachlässig, weniger eifrig wird. Dann aber auch, wenn der Beamte, — ohne dafs ihm ein unmoralischer Lebenswandel geradezu vorgeworfen werden könnte, — seinen Umgebungen, verwandtschaftlichen oder anderen Verbindungen am Orte seiner Amtsthätigkeit, oder auch seinen Amtsuntergebenen, einen nachtheiligen Einflufs auf seine Ansichten und Entschliefsungen, in Hinsicht auf das, was er in der Verwaltung zu thun hat, einräumt. Wir nennen diese moralische Untauglichkeit absolut, wenn sie so tief gewurzelt ist, dafs die Ermahnungen der Oberen und Strafen nichts mehr fruchten, und auch von einer Veränderung des Dienstkreises keine Besserung vernünftiger Weise zu erwarten steht. — Wir nennen sie dagegen relativ, wenn man hoffen kann, durch das eine oder das andere Mittel, den Beamten auf den rechten Weg zurückzuführen. Es fallen also eigentlich beide Grade in sofern zusammen, als die relative moralische Untauglichkeit nur als der Beginn, als der Uebergang zur absoluten, angesehen werden kann.

Es ist schon früher gezeigt worden, dafs die Staatsgewalt das Recht hat, auch das Privatleben des Staats-

beamten zu beaufsichtigen, in soweit es nämlich einen unmittelbaren oder deutlich mittelbaren Einflufs auf dessen Amtsführung haben könnte. So wenig eine solche Aufsicht ganz wegfallen kann, eben so wenig darf sie aber auch auf eine lästige Weise ins Privatleben eingreifen, wodurch die Häuslichkeit, dieses Heiligthum des Bürgers, verletzt werden würde. Um beide Erfordernisse vereinigt zu befriedigen, wäre natürlich jedes willkührliche Eingreifen das allerschlechteste Mittel, mag nun dieses Eingreifen in willkührlichem Zurechtweisen oder Strafen, mag es in willkührlicher Entfernung, also Entlassung oder Versetzung, des Staatsdieners bestehen. Es wäre, von allem Anderen abgesehen, schon deshalb ein falsches Mittel, weil auf beide Weisen die Ehre des Staatsbeamten, — die die Staatsgewalt schützen mufs, wenn sie sich selbst die Achtung des Volks erhalten will, — verletzt werden würde, ohne dafs der Staatsbeamte überwiesen worden wäre, eine solche Ehrenkränkung verdient zu haben. Wenn wir aber nun noch bedenken, dafs der Minister, — dem auch hier die Dienstpolizei unbeschränkt zugeschrieben werden soll, — in den wenigsten Fällen selbst ein gegründetes Urtheil über einen von seinem Departement ressortirenden Beamten haben kann, sondern immer nur, bei aller vorauszusetzenden Unpartheilichkeit, nach den Berichten der Behörde, welcher der Beamte untergeben ist, urtheilt; so ist es um so klarer, dafs dafür gesorgt werden mufs, alle Willkühr im Verfahren gegen den angeschuldigten Beamten zu entfernen. Kann nun auch beim jetzigen Verwaltungsorganismus nicht verhindert werden, dafs die Behörde, mit welcher der Beamte zunächst in Verbindung steht, und die daher auch wieder am leichtesten partheiisch sein kann, in seiner Sache zugleich Richter und Kläger ist, so mufs doch durch gewisse Formen dafür gesorgt sein,

dafs der Angeschuldigte sich vertheidigen, und falls er zur Appellation greift, auf gesetzliche Documente sich berufen könne.

Wir haben gesehen, wie dieser Zweck noch am besten durch die Administrativjustiz erfüllt wird, und es bedarf daher nur noch einer etwas specielleren Auseinandersetzung des Verfahrens dieser Administrativgerichte, in dem besonderen Falle der moralischen Untauglichkeit eines Staatsbeamten.

Dieses Verfahren kann nun nicht eigentlich ein Strafverfahren sein, weil in dem oben festgestellten Begriffe von der moralischen Untauglichkeit des Beamten, durchaus weder ein Vergehen, noch ein Verbrechen desselben eingeschlossen ist, welche doch allein, — als Uebertretungen bestimmter Verordnungen und Gesetze, — eine Strafe nach sich ziehen können. Es kann also nur beabsichtigt werden, den Beamten, der sich eines unmoralischen Lebenswandels schuldig macht, in dieser Hinsicht zu bessern, weil die Immoralität, — wie leider so wenig berücksichtigt, ja selbst auch nur geglaubt wird, — streng genommen, mit dem Staatsdienste durchaus unverträglich ist, jedenfalls aber, wie nachgewiesen worden, auf denselben einen nachtheiligen Einflufs üben kann. Das Verfahren gegen den unmoralischen Beamten wird daher sehr zweckmäfsig als Besserungsverfahren bezeichnet werden können, was aber durchaus nicht verhindert, vielmehr nothwendiger Weise voraussetzt, dafs es gesetzlich geregelt sei. Denn es bedarf wohl keines Beweises, dafs man durch Willkühr den Zweck der Besserung durchaus verfehlen würde, weil, wer sich willkührlich behandelt sieht, sich bald beredet, dafs er im Rechte ist, und auch Anderen so erscheint.

§. 141.

Um der eben aufgestellten Ansicht zu entsprechen,

wird dieses Besserungsverfahren, im Allgemeinen, ungefähr folgendermafsen einzurichten sein; wobei das bereits über die Administrativgerichte Gesagte in Erinnerung gebracht wird.

Natürlich steht dem Vorstande der Behörde, zu welcher der Staatsbeamte gehört, oder welcher er zunächst untergeordnet ist, die Befugnifs zu, und auch die Pflicht, das Privatleben desselben, in der hier in Betracht kommenden Hinsicht, zu beobachten. Dies wird ihm, durch die Dienst- und besonders auch durch die gesellschaftlichen Verhältnisse, leicht werden, ohne dafs er zu einem Auskundschaftswesen seine Zuflucht zu nehmen braucht, welches in allen Verhältnissen des Staats- und Privatlebens immer mit Gehässigkeit verbunden sein wird. Glaubt der Vorstand einen solchen unmoralischen Lebenswandel, oder eine zu grofse Schwäche gegen Einflüsterungen Anderer, bei einem seiner Untergebenen zu bemerken, so mufs er unter vier Augen (*inter privatos parietes*, wie Rönnberg p. 122. sagt) mit ihm deshalb sprechen, seine etwaige Rechtfertigung anhören, und, falls der Beamte seinen Fehler eingesteht, oder derselbe zu offenbar ist, denselben als Vorgesetzter zur Besserung ermahnen, auch auf die Folgen des Beharrens bei dem Fehler aufmerksam machen. Sobald solche wiederholte Ermahnungen fruchtlos geblieben sind, kann der Vorstand der Behörde in der Versammlung derselben dem Beamten, wenn derselbe sich nicht zu vertheidigen vermag, einen öffentlichen Verweis geben. Von hier an aber hört die Befugnifs des Behördenvorstandes als Klägers und zugleich einzigen Richters auf, und das Verfahren gegen den Staatsbeamten fällt an die gesammte Behörde, die sich als Administrativgericht constituirt. Nun müssen natürlich Verhör, Vertheidigung und Urtheil zu Protocoll genommen werden, das zugleich auch von dem angeschuldigten Beamten unterschrieben werden mufs, damit er

sich nicht über Ungerechtigkeit beklagen kann, und dann auch auf das Protocoll seine etwaige Appellation gründen könne. — Das administrativgerichtliche Verfahren, so wie auch die Appellationsinstanzen und die erforderlichen Bestätigungen der Urtheile, sind bereits früher angegeben worden. Es bleibt also nur übrig, die Gradation der Maafsregeln anzugeben, welche zur Besserung des Beamten, oder zuletzt zu seiner Unschädlichmachung für den Staatsdienst, angewandt werden müssen; natürlich immer nur nach Ausspruch des Administrativgerichts.

§. 142.

Hier möchte nun ungefähr folgende Stufenreihe zu befolgen sein, in Hinsicht auf welche indessen dem Administrativgerichte die Wahl, nach Beschaffenheit der, aus der Untersuchung sich ergebenden, Umstände, zustehen mufs.

Zuerst könnte ein öffentlicher Verweis erkannt werden, welcher in der Dienstliste des Beamten verzeichnet wird, und womit verschiedene Folgen für seine Rechte auf Pension etc. verbunden sein können. Dann Versetzung [8]) auf ein gleiches Amt, mit geringerem Gehalt, oder auch auf ein geringeres Amt. — Endlich kann Entlassung aus dem Staatsdienste erkannt werden, sobald klar wird, dafs das Betragen des Beamten unverbesserlich ist. Denn damit ist natürlich Incompatibilität mit dem Staatsdienste an sich verbunden, da ein absolut moralisch untauglicher Staatsbeamter im höchsten Grade nachtheilig auf die Verwaltung wirken mufs. Dieser Einflufs,

---

8) Im Allgemeinen könnte sie, wenn sich ein zu besetzendes gleiches Amt findet, von der Behörde, nicht als Gericht, bei der Oberbehörde veranlafst werden, wenn vernünftiger Weise gehofft werden kann, dafs der Beamte, durch Veränderung des Orts, sowohl aus seinem bisherigen Lebenswandel, als auch aus den vielleicht nachtheilig auf ihn einwirkenden Umgebungen, herausgezogen werden könne.

der durch alle seine etwaigen glänzenden Verstandesgaben nicht aufgewogen werden kann, vermag nie jene mit der offenbaren Immoralität verbundene Verachtung in der öffentlichen Meinung zu vermindern, welche die wohlthätige Wirkung der Verwaltung hemmt, Mifstrauen gegen dieselbe erwecken, ja wohl aus Unzufriedenheit in Hafs sich verwandeln kann. — Ein von der öffentlichen Meinung gebrandmarkter Staatsbeamter darf, auch wenn er keines Verbrechens oder Vergehens überwiesen worden, nie in der Verwaltung beibehalten werden. Man könnte diesem Grundsatze vorwerfen, dafs zu viel auf diese *vox populi, vox Dei* gehalten wird, die allerdings, wenn auch nicht oft, irre geleitet werden kann. Wer aber Gelegenheit gehabt hat, zu beobachten, welchen Einflufs die Beibehaltung eines solchen Beamten in der Verwaltung auf die Stimmung des Orts gegen die Obrigkeit, gegen die Regierung selbst, übt, — wie jeder Schritt derselben mifstrauisch bewacht und sehr oft falsch ausgelegt wird, — der wird mit uns in folgender Forderung übereinstimmen: Jeder Staatsbeamte, der erweislich (die Mittel es zu erfahren hat die Regierung in Händen) das öffentliche Vertrauen unwiederbringlich verloren, und statt dessen die öffentliche Verachtung sich zugezogen hat, mufs, — sobald er sich bei einer unpartheiischen, aber strengen, Untersuchung nicht durchaus überzeugend rechtfertigen kann, — vermöge administrativgerichtlichen Urtheils aus dem Staatsdienste entfernt werden, weil ein solcher, nicht zu entfernender, Verdacht gegen einen Staatsbeamten mit der Würde des Staatsdienstes unverträglich ist. — Ob diese Entlassung durch Belassung einer angemessenen Pension gemildert werden soll, oder ob auch eine Versetzung des Beamten an einen anderen Ort genügend erscheint, — hängt von dem Grade des Verdachtes ab.

§. 143.

§. 143.

Einerseits könnte einem solchen Verfahren Weitläuftigkeit und Langsamkeit, andererseits zu grofse Strenge, ja Härte vorgeworfen werden, da der Staatsbeamte weder eines Vergehens, noch eines Verbrechens sich schuldig gemacht, und doch sogar, — im Widerspruche mit den über Entlassung als Strafe bisher aufgestellten Ansichten, — der Entlassung unterworfen werden soll. — Was den ersten Vorwurf anbetrifft, so ist es genug, anzuführen, dafs es in Fällen, wo die Ehre und oft das Vermögen irgend eines Bürgers betheiligt sind, nicht auf Schnelligkeit, sondern auf Gerechtigkeit des Urtheils ankomme. Auch braucht wohl nicht genauer nachgewiesen zu werden, wie, gerade in dem hier in Rede stehenden Verhältnisse, ein allzu summarisches Verfahren auf das Allerverletzendste in die Privatbeziehungen des Beamten eingreifen würde. — Was aber den zweiten Vorwurf betrifft, so möge man die Stellung der Staatsbeamten gegen das Publicum bedenken, die jede ihrer Handlungen gewissermafsen zur öffentlichen macht, was die Staatsgewalt verpflichtet, darauf zu sehen, dafs die Beamten in ihrem Privatleben der öffentlichen Meinung keinen Anstofs geben. Denn von ihrer Moralität hängt, vielleicht in noch höherem Grade, als von ihrer Amtsführung, das öffentliche Vertrauen ab, ohne welches eine wahrhaft wirksame Verwaltung unmöglich ist. Die Staatsgewalt mufs daher, wegen der hohen Wichtigkeit dieses Gegenstandes für die Staatsgesammtheit, hier mit Ernst und unnachsichtlicher Strenge verfahren, und sie kann es um desto mehr, um desto sicherer, — je mehr sie, durch Anordnung gesetzlicher Formen des Verfahrens, die Möglichkeit auch nur des Verdachtes von Partheilichkeit und Willkühr entfernt hat.

Durch dieselbe Betrachtung ist nun auch die Ansicht

gerechtfertigt, dafs die Administrativgerichte auf Entlassung erkennen können. Denn allerdings hatte der Staatsbeamte ein Recht auf lebenslänglichen Staatsdienst, doch gewifs nur unter der Bedingung, eines solchen wichtigen und hohen Rechts würdig zu sein. Ist er dies aber noch, wenn er durch tief gewurzelte Unsittlichkeit das Vertrauen der Bürger zur Verwaltung untergräbt? Wenn er, der, vermöge seiner Stellung, seinen Mitbürgern mit gutem Beispiele vorgehen sollte, ihnen nur moralisches Aergernifs bereitet; sich, statt ihrer Hochachtung, ihre Verachtung erwirbt? — Ein solcher Beamter und die Würde des Staats sind unverträglich; es mufs also entweder der Beamte oder der Staatsdienst dabei leiden. Letzteres darf aber nicht aus Rücksichten für Privatverhältnisse geschehen, und die Staatsgewalt mufs daher befugt sein, die Trennung auszusprechen; freilich aber nicht nach blofs willkührlichem Ermessen, — wogegen auch allein die Staatsbeamten in Schutz genommen worden sind. — Die Entlassung verliert hier, wie bereits erwähnt worden, durchaus den Charakter der Strafe, und ist nur eine Folge der Incompatibilität des Betragens des Staatsbeamten mit dem Staatsdienste; eben so wie eine solche Incompatibilität eintreten würde, wenn der Beamte z. B. eine Schänke anlegen wollte [9]), oder ein anderes bürgerliches Gewerbe ergriffe, das, nach den Landesgesetzen, mit einem Staatsamte unvereinbar ist. Daher mufs auch der Beamte, im ganzen Laufe des bezeichneten Verfahrens, berechtigt sein, sich durch freiwillige Resignation aller Untersuchung und Verurtheilung zu entziehen, weil er sich keines Dienst-Vergehens oder Verbrechens schuldig gemacht hat, und durch seinen Austritt aus dem Staatsdienste auch aller Grund eines sol-

9) Heffter. p. 139.

chen Verfahrens aufhört; während er, bei einem Dienst-Verbrechen oder Vergehen, auch durch Resignation sich nicht von der Untersuchung und der etwaigen Strafe befreien kann. Hat er aber jenes Recht, so steht diesem auch wieder gegenüber die Pflicht, sich dem Besserungsverfahren zu unterwerfen, so lange er darauf Anspruch macht, im Staatsdienste zu bleiben.

§. 144.

Gehen wir aber nun zur geistigen Unfähigkeit des Staatsbeamten zur Bekleidung eines Amtes über, so verstehen wir hier nicht blofs den Mangel an den nöthigen Verstandeskräften, sondern auch den Mangel an practischen und theoretischen Kenntnissen, und an Tact des Benehmens, welche zur Führung des Amtes erforderlich sind. Man kann diese Unfähigkeit als absolut bezeichnen, wenn sie sich auf den Staatsdienst überhaupt bezieht; als relativ, wenn der Beamte sich zu dem ihm übertragenen Amte als durchaus ungeschickt beweist, dagegen ein anderes, weniger Verstand und Kenntnisse erforderndes, Amt recht gut verwalten könnte. — Von grofser Wahrheit ist hier Emmermann's Ausspruch, dafs derjenige allein zu tadeln sei, welcher Jemandem ein Amt übertrug, zu dem er unfähig ist; denn dieser versah dasselbe so gut er vermochte, und mehr konnte von ihm unmöglich erwartet werden [10]). Dieser Umstand darf dann auch nie aus dem Auge gelassen werden, wenn es sich um die Bestimmung des für einen solchen Fall nothwendigen Verfahrens handelt. Die Nothwendigkeit desselben würde, wenn überhaupt, nur selten vorkommen, wenn man gleich bei der ersten Anstellung der Beamten nicht oft so leichtsinnig zu Werke ginge, und eben so

10) p. 229. — Hierauf weiset auch in gewisser Hinsicht Weber, p. 139.

später bei der Beförderung und Versetzung derselben. — Wo der Anstellung eine strenge Prüfung vorausgeht, die über die geistigen Fähigkeiten und über die theoretischen Kenntnisse des Dienstcandidaten ein gegründetes Urtheil erlaubt; wo gewisse Probejahre bestimmt sind, in welchen derselbe den practischen Geschäftsgang sich vollkommen aneignen, und seine Fähigkeiten auch für diesen wichtigen Theil der Beamtenbildung genügend ausweisen kann, bevor seine Anstellung im Staatsdienste als definitiv angesehen, und er aller Rechte der wirklichen Staatsbeamten theilhaftig wird; wo alle solche Erfordernisse nicht blofse leere Formen sind, deren Erfüllung auch auf anderem, als gesetzlichem Wege möglich ist: — dort wird man wenigstens, im schlimmsten Falle, doch verhältnifsmäfsig sehr viel weniger Beispiele, sowohl von geistig unfähigen, als moralisch untauglichen Staatsbeamten, finden. — Letzteres, weil bei wahrer Bildung immer auf eine gröfsere bewufste Sittlichkeit gerechnet werden kann, als wo Rohheit und Unwissenheit — so oft sie auch mit Rechtschaffenheit (aber mehr instinctmäfsiger) verbunden sein können, — dem Einflusse des Beispiels der Immoralität einen leichteren Weg bahnen.

Indessen wird doch alle Vorsicht nicht verhindern können, dafs nicht dennoch, auf eine oder die andere Weise, Jemand in den Staatsdienst aufgenommen wird, und darauf ein Amt erhält, zu dem er sich als durchaus unfähig erweist. — Es ist daher nothwendig, sich die Frage zu stellen (und ihre Beantwortung zu suchen), was in solchem Falle von Seiten der Regierung geschehen mufs, sowohl um den Staat gegen den hieraus erwachsenden Nachtheil zu schützen, als auch um gegen den Beamten nicht ungerecht zu sein. Denn diesem kann es unmöglich als etwas Strafwürdiges vorgeworfen werden, ein Amt übernommen zu haben, zu welchem seine

Oberen, überhaupt diejenigen, denen allein das Urtheil darüber zustand, ihn für fähig hielten; — welcher Ausspruch doch unfehlbar in der Uebertragung des Amtes liegt.

§. 145.

Mit Recht sagt Bischoff (p. 307.): „Ist nach vorhergegangener gehöriger Prüfung der Beamte wirklich gewählt, so hat er die Vermuthung der Tüchtigkeit (geistige Fähigkeit zur Bekleidung des Amtes) für sich, welche ohne den Beweis des Gegentheils nicht entfernt werden kann.“ — Es wäre daher die höchste Willkühr, einen Beamten ohne Weiteres wegen Unfähigkeit zu entlassen; wo auch andererseits derselbe Schriftsteller zu weit geht, wenn er glaubt, dafs die gewöhnlichen Gerichte über die Tüchtigkeit oder Untüchtigkeit eines Beamten urtheilen könnten und müfsten [11]). Das Urtheil über die Brauchbarkeit der Beamten, und über den Werth ihrer wirklichen Dienstleistungen, kann allein nur der Oberbehörde zustehen [12]), — d. h. unmittelbar eigentlich der den Beamten vorgesetzten Behörde, und mittelbar dem bezüglichen Minister oder Departementchef [13]), ohne dafs jedoch dieser dadurch berechtigt werden kann, dem Beamten sogleich seine Entlassung zu geben.

Denn wenn Rehberg [14]) behauptet, dafs die blofse Unfähigkeit die Entfernung zwar nicht als Strafe nach

---

11) p. 324. — wogegen zu bemerken, was Malchus (I. p. XXIII. u. XXIV.) über die Unzulässigkeit der gewöhnlichen Gerichte sagt.

12) Weber. p. 125.

13) Nach Malchus (I. p. XXIII.) sollte man meinen, dafs ein solches Urtheil über die Brauchbarkeit der Staatsbeamten unmittelbar und allein den Ministern zustehe, wenn man aber auf die streng büreaukratischen Ansichten dieses Schriftstellers Rücksicht nimmt, so möchte es auf dasselbe hinauslaufen.

14) Ueber die Verwaltung deutscher Länder, p. 161.

sich ziehen könne, es aber des gemeinen Besten wegen oft nothwendig sei, dafs der Ungeschickte entfernt werde, — so könnte darauf erwiedert werden, dafs es nicht blofs oft, sondern durchaus immer nothwendig sei, den Ungeschickten zu entfernen (freilich noch nothwendiger, einen solchen gar nicht anzustellen), d. h. aber nur vom Amte, und nicht vom Dienste überhaupt, und mit sorgfältiger Entfernung selbst alles Anscheins von Willkühr.

§. 146.

Wenn, unerachtet aller vorhergegangener Ermahnungen an den Staatsbeamten zu gröfserer geistiger Anstrengung (von Seiten des Vorstandes seiner, oder der ihm zunächst vorgesetzten Behörde), dennoch keine Zunahme der Brauchbarkeit zu verspüren ist, — und nach einer aufmerksamen Prüfung von dem Administrativgerichte erkannt wird, dafs der Beamte durchaus nicht im Stande ist, das zu leisten, was das Amt erfordert, — so mufs deshalb eine Vorstellung an den Minister gemacht werden, um ihm den Fall zur Beurtheilung vorzulegen. Der Minister hat nun zu entscheiden, was geschehen solle; wobei er jedenfalls denjenigen Personen, welche jenen Beamten angestellt, falls sie noch im Staatsdienste sind, einen Verweis geben mufs, wenn sie nicht etwa des Verbrechens der widergesetzlichen Amtsübertragung zu überweisen sind, um so für die Zukunft von allzu leichtsinniger Wahl der Staatsbeamten abzuschrecken. — Hat sich der Beamte nur relativ, nicht absolut unfähig erwiesen, so kann derselbe, vermöge Ministerialentscheidung, mit Beibehaltung seines persönlichen Ranges und seines früheren Gehaltes, auf einen ihm angemessenern Posten versetzt werden; bei welcher Ueberführung, falls er sich dadurch beeinträchtigt glaubt, ihm die Gründe mitgetheilt werden müssen. Erweist er sich dagegen absolut unfähig, so wird er leicht bewogen werden können, mit der

bestimmten Aussicht auf eine angemessene Pension, freiwillig zu resigniren. — Weigert der Beamte sich entschieden der Versetzung in dem einen Falle, oder im anderen der Resignation, so mufs die Sache an den Staatsrath kommen, der, nach eigener Prüfung derselben, die Entscheidung des Ministers bestätigt oder modificirt. Ueberhaupt müssen Urtheile dieser Art immer zur Gültigkeit vom Staatsrathe bestätigt werden, da es sich, — sowohl wenn der Beamte einen höheren Gehalt behalten soll, als das neue geringere Amt gesetzlich mit sich bringt, als auch wenn er pensionirt wird, — um Staatsfonds handelt, deren in diesem Falle aufsergewöhnliche Verwendung durchaus einer Bestätigung des Staatsrathes bedarf, damit die Ueberschreitung des reglementsmäfsigen Ministerialetats gerechtfertigt werden kann. Diese Bestimmungen zu Gunsten der für unfähig erkannten Beamten sind nothwendig, weil (wie erwiesen worden) sie am allerwenigsten einer Schuld gezeiht, und daher auch auf keine Weise einer Strafe unterworfen werden können.

§. 147.

Auf diese Weise wäre das Interesse des Staats, in mehr als einem Sinne, mit dem rechtmäfsigen Interesse des Staatsbeamten in Uebereinstimmung gebracht worden. Denn wenn die Staatsgewalt dafür Sorge tragen mufs, dafs möglichst überall nur, wenn auch nicht die tüchtigsten, doch tüchtige Staatsbeamten in der Verwaltung angestellt seien, so ist doch die Aufstellung eines geordneten, alle Willkühr entfernenden, Verfahrens dem Staate von noch gröfserer Wichtigkeit. Nie wird die Unfähigkeit eines Beamten einen so tief in alle Fugen des Staatsverbandes eindringenden Schaden verursachen, als auch nur ein Beispiel von Willkühr gegen einen rechtschaffenen (was ja wohl mit Unfähigkeit leicht verbunden sein kann) Beamten. — Denn ein solches Bei-

spiel mufs um so höhere Wirkung ausüben, als das Leben und die Schicksale jedes Staatsdieners nothwendig, mehr oder weniger, aber immer der Publicität angehören, und daher dem Urtheile der öffentlichen Meinung unterliegen, auch wo keine Spur der so verschrienen Journalistik sich findet.

Wenn daher Gönner (§. 112.) sagt: „Wie viele Gründe sind denkbar, welche zu einer Entsetzung nicht qualificiren, wegen welcher aber ein Staatsdiener auf seinem Posten den beabsichtigten Nutzen nicht stiftet, oder wo ein anderes Subject den Platz weit besser ausfüllte! Wie oft gebietet nicht Klugheit, die Ursache in eine Art Staatsgeheimnifs zu hüllen!“ — so kann man ihm erwiedern, dafs eben wegen jener vielen Gründe, welche zur Entsetzung nicht qualificiren, und doch die Ersetzung des Beamten, durch einen tüchtigeren, nothwendig machen, auch nicht immer dasselbe Verfahren der Entlassung, für jeden dieser verschiedenen Fälle, Statt haben kann. Denn, wie Gönner (§. 115.) selbst sagt: „liegt von einem Staatsdiener, der seinen Posten ganz ausfüllt, bis zu dem Staatsdiener, der als Ignorant oder Schurke vom Dienst durch die Justiz verjagt werden kann, eine grofse Kluft, die im Staatsverhältnisse nicht unausgefüllt bleiben kann;“ — welchen Zwischengliedern gemäfs also auch wohl das Verfahren wird abgestuft werden müssen. Was aber seine Meinung anbetrifft, dafs die Klugheit oft gebiete, die Ursachen und Gründe des Verfahrens gegen einen Staatsdiener in eine Art von Staatsgeheimnifs zu hüllen, — so hat derselbe Folgendes nicht bedacht: Erstens, dafs entweder ein schwerer, die Ehre des Beamten kränkender, Verdacht auf denselben fallen wird, oder aber auch der triftigste, aber geheim gehaltene, Grund auf eine für die Staatsgewalt höchst nachtheilige Weise ausgelegt werden wird; — zwei Extreme, zwi-

schen denen es kein Mittel giebt, und welche die Staatsklugheit auf gleiche Weise zu vermeiden räth. Zweitens, dafs die Zeit vorüber ist, wo man Staatsgeheimnisse dieser Art geheim erhalten konnte.

§. 148.

Aber wozu überhaupt hier ein Staatsgeheimnifs? — Ist der Staatsbeamte schuld, durch Unthätigkeit oder Unfähigkeit, so wäre es eine sehr falsch angewandte Delicatesse, auf Kosten des Staats, sein Zartgefühl zu schonen. Ist aber dem Beamten nichts vorzuwerfen, so darf auch die Handlung der Staatsgewalt nie die Oeffentlichkeit scheuen.

Nur Maafsregeln der Willkühr könnten die Nacht des Geheimnisses wünschen, aber auch dann wird man sie erkennen, und noch mehr in jenem Dunkel verborgen glauben, als sich wirklich darin findet. — Die so gerühmte blinde Anhänglichkeit, das blinde, nicht aus dem Bewufstsein entspringende, Vertrauen der Völker zu ihren Regierungen, mag eine sehr schöne Sache gewesen sein, — gehört aber in jenen patriarchalischen Zustand der Gesellschaft, dem diese wohl überall seit längerer oder kürzerer Zeit entwachsen ist. Ueberdies liegt noch darin das so unendlich Gefährliche, dafs Anhänglichkeit und Vertrauen so leicht durch ein blindes, plötzlich erwachsendes Vorurtheil vernichtet werden können, weil sie eben nur auf einem dunkelen Gefühle beruhten. — Wie viel schöner, wie viel erhebender, des Verhältnisses zwischen Volk und Staatsgewalt würdiger, ist dagegen jene unverbrüchliche Anhänglichkeit des Volks zu seiner Regierung, die auf Bewufstsein gegründet ist, und nur durch entgegenkommendes Vertrauen entstehen kann; — dagegen, durch jenes System der Staatsgeheimnisse aller Art, nie erreicht werden wird, — mag nun absichtlich ein Schleier über dieselben geworfen werden,

oder das Dunkel nur aus Mangel an Mitteln, die Handlungen der Regierung in ihrem vollen Umfange erkennen und würdigen zu lernen, entstehen. Je mehr man überzeugt sein kann, dafs nur das Letztere der Fall ist, um desto mehr mufs man bedauern, wenn nichts geschieht, um diesem Uebel abzuhelfen. Wie viele dankenswerthe Verbesserungen, wie viele segensreiche Einrichtungen können auf diese Weise ins Leben treten, — ohne dafs das Volk etwas mehr, wenn überhaupt, davon erfährt, als durch mangelhafte, oft entstellende Gerüchte. Freilich wird es immer einst an den Früchten die Saat erkennen. Aber warum soll es bis dahin muthlos in die Zukunft blicken, weil es keine Vorsorge sieht, — während sein heifses Segensgebet für die Regierung aufsteigen könnte, und durch seine treue Mitwirkung die Früchte gezeitigt werden würden, die es vielleicht oft aus Unkenntnifs im Keime zerstört.

β) Das Entlassungsrecht in Bezug auf Dienstvergehen und Dienstverbrechen. Das Verfahren gegen dieselben.

§. 149.

Es ist hoffentlich der Erweis gelungen, dafs, auch selbst bei moralischer Untauglichkeit und geistiger Unfähigkeit der Staatsbeamten, doch keineswegs ihr Schicksal dem willkührlichen Ermessen des Ministers weder überlassen zu werden braucht, noch überlassen werden darf, so unbestimmt an sich auch jene Eigenschaften bei einem Staatsdiener sind; — welche Unbestimmtheit eben insbesondere leicht verleiten könnte, dem Gutdünken des Ministers mehr zu überlassen, als das strenge Recht erlaubt. Mit um desto gröfserer Sicherheit kann man nun wohl die Behauptung aufstellen, dafs, bei Dienst-Vergehen und Verbrechen, jenem willkührlichen Ermessen noch

weniger zu überlassen ist, da hier bestimmte Facta, — gleichviel, ob erwiesen oder blofs vermuthet, aber doch immer als qualificirbare Gegenstände, — der Untersuchung vorliegen. Hierdurch wird jeder Grund aufgehoben, den Weg des Rechts zur Seite zu lassen, um zum Entlassungsrechte zu greifen, — da nur die Unbestimmtheit des zu beurtheilenden Gegenstandes, die Schwierigkeit, ihn genau zu umschreiben und zu classificiren, es allenfalls entschuldigen könnte, wenn man dieser Unbestimmtheit eine andere entgegensetzte, und, — eine auf feste Principien gegründete Gesetzgebung für unmöglich haltend, — dem Minister, in einem solchen Falle, anheim stellte zu verfahren, wie seine Einsichten und seine Pflicht es ihm gebieten. — Bedenkt man nun überdies, dafs das Wohl des Staats, — nicht blofs wegen der öffentlichen Gerechtigkeit und zum Schutze der Beamten vor Willkühr, sondern auch um für die Zukunft andere Beamten von Uebertretungen abzuschrecken und sie bei ihrer Pflicht zu erhalten, — nicht erlaubt, in solchem Falle den Schleier des Geheimnisses über das etwa Geschehene zu werfen, erwiesene Vergehen und Verbrechen, oder aber Cabalen und Intriguen zum Untergange Unschuldiger, in ein Staatsgeheimnifs zu hüllen; — so wird man sich überzeugen, dafs auch bei Dienst-Vergehen und Verbrechen das Entlassungsrecht eine Willkühr ist und bleibt, und dafs auch hier, in noch höherem Grade als bei den Dienstwidrigkeiten, ein gesetzliches Rechtsverfahren zum Schutze des Beamten, wie des Staates selbst, aufgestellt werden mufs, und aufgestellt werden kann.

Die Art und Weise dieses Rechtsverfahrens ist, wenigstens so viel hierher gehört, bereits angedeutet worden, und bedarf auch schon deshalb viel weniger einer besonderen Entwickelung, als das Besserungsverfahren

bei Dienstwidrigkeiten, weil eben (wie gezeigt worden) bei jenen bestimmte Facta vorliegen, welche in den Verordnungen und Gesetzen specialisirt, und dem Verfahren und den etwaigen Strafen leichter untergeordnet werden können, — statt der bei Dienstwidrigkeiten mehr oder weniger herrschenden Unbestimmtheit. — Dessen unerachtet werden doch einige Bemerkungen über diesen Gegenstand nicht ganz überflüssig erscheinen.

§. 150.

Was zuerst das Verfahren bei Dienstvergehen anbetrifft, so mufs bemerkt werden, dafs bei diesen (eben so wie bei den Dienstwidrigkeiten) ein Besserungsverfahren eintritt, jedoch verbunden mit einem darauf, wenn dasselbe sich als unwirksam erweist, eintretenden Strafverfahren. Denn so wie die Dienstwidrigkeiten nicht eigentlich als Uebertretungen bestimmter Satzungen angesehen werden können, sondern nur in der Incompatibilität der Handlungen und der Beschaffenheit des Staatsbeamten mit den, beim Staatsdienste als nothwendig erkannten, Erfordernissen bestehen, — und daher auch in sich keinen Rechtsgrund der Strafe haben; — so bestehen dagegen die Dienstvergehen durchaus in Contraventionen gegen bestimmte Verordnungen, und schliefsen daher einen Rechtsgrund der Strafe in sich ein. — Weil aber die Dienstvergehen in ihren ersten Stufen zu geringe sind, als dafs sie sogleich strengere Strafen nothwendig machten, so ist auch bei ihnen eine Art von Besserungsverfahren anwendbar, ähnlich dem bei Dienstwidrigkeiten, nur dafs es bis zum Strafverfahren gesteigert wird. Eine Entwickelung der Gradation des Verfahrens, und darauf der Strafen, würde hier zu weit führen, und es möge genügen, dafs, in Hinsicht auf Strafen für Dienstvergehen, die Entlassung als die höchste, von einem Administrativgerichte zu erkennende, angesehen

werden mufs. Sie ist (wie schon erwähnt worden) durchaus nicht infamirend, was auch keine andere auf Dienstvergehen gesetzte Strafe sein darf, weil eine solche Strenge der Natur der strafbaren Handlung durchaus unangemessen wäre. — Infamie kann nur auf Dienstverbrechen gesetzt werden, und ist mit jeder Strafe für diese verbunden, wie denn Cassation nur eine mit Infamirung verbundene Entlassung ist. — Im Verhältnifs zur Natur der Dienstvergehen betrachtet, ist Entlassung aber auch eine sehr strenge Strafe. Denn durch sie wird der Staatsbeamte davon für immer geschieden, was bis dahin, wenn auch nicht sein ausschliefslicher Lebenszweck selbst, doch das von ihm zur Erreichung eines solchen erwählte Mittel gewesen war, — nämlich vom Staatsdienste. Und sieht man auch davon ab, dafs (obgleich durch die Entlassung durchaus nicht Infamie über den Staatsbeamten ausgesprochen wird) derselbe dennoch in jedem Staate, wo der öffentlichen Meinung nach Gerechtigkeit herrscht, in der Achtung seiner Mitbürger verlieren mufs; — so wird man doch die ganze Strenge dieser Strafe einsehen, wenn man auf die Natur des Staatsdienstes zurückgeht. Denn man bedenke nur, dafs dadurch dem Staatsbeamten eines der, nach unseren jetzigen Staatsverhältnissen, schönsten Bürgerrechte, — nämlich die von ihm erworbene Möglichkeit der Theilnahme an der Verwaltung des Vaterlandes, — entzogen wird; dafs ihm die längst für die Zukunft gehegten Hoffnungen und Erwartungen plötzlich entrissen werden, und dafs zugleich mit dem sicheren Nahrungsstande, welchen zu erwerben er so manche Jahre seines Lebens geopfert hatte. Und dennoch will man die Entlassung nicht als eine Strafe anerkennen, sie dem willkührlichen Ermessen des Ministers überlassen, der — wenn auch selbst aller Willkühr abhold — so leicht durch Andere getäuscht werden kann.

§. 151.

In sofern wir oben die Dienst-Vergehen und Verbrechen in absolute und relative getheilt haben, so bedarf es hier noch einer Angabe des Verfahrens bei den relativen Dienst-Vergehen und Verbrechen. Denn was die absoluten anbetrifft, so versteht es sich von selbst, dafs das Verfahren gegen dieselben, — sogleich nach der Voruntersuchung durch die bezügliche Verwaltungsbehörde, — respective bei dem Administrativ-, oder bei dem gewöhnlichen Criminalgerichte eingeleitet werden mufs. — Da eben das Charakteristische der relativen Dienst-Vergehen und Verbrechen darin besteht, dafs sich erst aus der Untersuchung ergeben kann, in welche dieser Categorien die Verschuldung des Staatsbeamten gehört, so mufs (wie schon angedeutet worden) das Verfahren im Administrativgerichte beginnen, weil man in einem solchen Falle nicht rechtlich ein Dienstverbrechen voraussetzen kann, so lange ein solches nicht erwiesen ist; wenn nicht etwa gleich anfangs unumstöfsliche Beweise dafür vorliegen. Das Administrativgericht mufs nun auf Grundlage der Untersuchung entscheiden, ob die Verschuldung des Staatsbeamten ein blofses Dienstvergehen, oder ein wirkliches Dienstverbrechen ist, und demnach im ersteren Falle selbst das Urtheil fällen, — im zweiten die aufgenommenen Acten dem competenten Gerichte zur Revision und zum weiteren Verfahren übergeben. Sollte aber nun dieses aus der weiteren Untersuchung erkennen, dafs der Angeklagte doch nur eines Dienstvergehens sich schuldig gemacht hat, — denn ein solcher Irrthum des Administrativgerichts liegt nicht im Reiche der Unmöglichkeit, — so braucht es nicht die Sache wieder an dasselbe zurückzugeben, sondern hat selbst, nach den für Dienstvergehen festgesetzten Strafbestimmungen, das Urtheil zu fällen. Denn hier

handelt es sich nicht mehr um das Factum der Verschuldung (worüber zu urtheilen das Criminalgericht vielleicht in den meisten Fällen nicht im Stande ist), sondern nur, — da dasselbe durch das Administrativgericht festgestellt worden, — um die Ermittelung des Grades der Verschuldung des Staatsbeamten. — Will sich der Vertreter der Regierung, oder der Volksvertretung (wenn diese die Sache anhängig gemacht hat), mit der Entscheidung nicht zufrieden geben, so kann er Appellation ergreifen, aber immer nur an die höhere gerichtliche Instanz und zuletzt an den Staatsgerichtshof. Denn es versteht sich von selbst, dafs die Revision eines gerichtlichen Urtheils nur wieder von einer Justizbehörde ausgehen kann; — auch abgesehen davon, dafs in dieser Bestimmung, wie für den Staatsbeamten, so auch für die Regierung, die sicherste Bürgschaft der Unpartheilichkeit und Gerechtigkeit liegt. —

In Betreff der Dienstverbrechen, gegen welche das gewöhnliche Criminalverfahren Statt findet, mufs hier nur noch bemerkt werden, dafs, weil die Strafen für dieselben immer infamirend sind, der angeklagte Staatsbeamte durch Ausspruch des Criminalgerichts, sobald dieses die Anklage annimmt, sogleich vom Amte, — d. h. hier vom Staatsdienste überhaupt, — suspendirt werden mufs. Diese, durch die Ehre des Staats und die Rücksicht auf das Wohl der Bürger gebotene, Maafsregel ist verknüpft mit Entziehung wenigstens eines Theils des Gehaltes, um damit den nothwendig eintretenden temporairen Stellvertreter zu entschädigen. Es versteht sich von selbst, dafs sobald das Gericht erkennt, dafs die Anklage nicht gegründet ist, wenigstens die angeschuldigten Verbrechen nicht erwiesen werden können (ohne dafs jedoch dadurch eine Entlassung wegen nicht abwälzbaren Verdachtes begründet wäre), es sogleich durch förmlichen Aus-

spruch die Suspension aufheben, und den Beamten wieder im Amte, und dadurch auch im Staatsdienste überhaupt, rehabilitiren mufs. Hierdurch erhält derselbe zugleich einen rechtlichen Anspruch auf die volle Ersetzung des Gehaltsabzuges. Weil aber durch die Suspension sowohl Ehre als Vermögen des Staatsbeamten beeinträchtigt werden, so mufs demselben auch gegen die blofse Anordnung der Suspension schon ein Klagerecht zustehen [15]).

§. 152.

Wirft man einen Blick auf das bisher, über das Verfahren gegen Staatsbeamte, Gesagte zurück, so wird man sich hoffentlich überzeugen, dafs die hier aufgestellten Grundsätze wenigstens nicht den Vorwurf verdienen, der oft den Gegnern des Entlassungsrechts gemacht wird: dafs nämlich Jeder, der nicht geradezu ein überwiesener Schurke sei, sein Amt als eine ihm nicht entziehbare Pfründe betrachten könne [16]). Denn nach den angegebenen Principien wird allerdings der unschuldige Beamte einen

15) Klüber. §. 408. p. 784. — Bischoff. §. 28. — Mohl. II. p. 241.

16) So sagt z. B. Heffter (p. 160.), dafs in der Voraussetzung der wachsenden Festigkeit des ständischen Princips nur der gegen die völlige Amovibilität der Beamten etwas einwenden könne, der in einem Amte nichts als eine Versorgungsanstalt zu erblicken vermöge, eine Pfründe, auf die man ein lebenslängliches Recht habe, wenn man nicht geradezu Schurke ist, kurz ein Mensch, dem jede höhere Ansicht des Staatslebens fremd ist, oder der sich als Beamte über seine Mitbürger weit erhaben glaubt. — Eine Vertheidigung gegen einen ähnlichen Vorwurf, bei Bischoff, p. 306. — Indessen kann die Bemerkung nicht unterlassen werden, dafs dieser Vorwurf bei manchen Gegnern des Entlassungsrechts gegründet ist, weil sie demselben nur kurzweg die Unwiderruflichkeit entgegenstellen, ohne die Mittel anzugeben, wodurch die Ausartung dieser Unwiderruflichkeit in einen solchen Pfründenbesitz verhindert werden mag.

einen Schutz vor Willkühr finden, — aber in demselben Grade wird auch der Schuldige der gerechten Strafe nicht entgehen, der Staat nicht durch Untauglichkeit und Unfähigkeit seiner Diener leiden. Wenn aber dieser Zweck auf solche Weise erreicht werden kann, — weshalb fordert man da noch im Namen der Ordnung, der Kraft der Staatsverwaltung, ja im Namen des monarchischen Princips, eine Willkührmacht, — das Entlassungsrecht, — für die Minister? Denn der Fürst tritt, wie gezeigt worden, hier nothwendig in den Hintergrund. — Warum soll der Minister nicht eben so verantwortlich sein können für das, was er in der Verwaltung thut oder unterläfst, wenn er auch nicht das Recht hat, nach Gutdünken über die Staatsbeamten zu verfügen?

Zur Ausführung dessen, was in den Grenzen der Gesetze ist, bedarf es keinesweges im gewöhnlichen Gange der Verwaltung eines Vertrauten des Ministers, sondern nur im Allgemeinen eines tüchtigen und rechtschaffenen Staatsbeamten, der das Local kennt, wo er wirken soll. Dafs der Staatsbeamte aber diese Erfordernisse besitze, kann sehr viel eher mit einer, auf die hier entwickelten Grundsätze basirten, Gesetzgebung erlangt werden, als wenn man den Stand der Staatsbeamten gleichsam zum allein rechtlosen im Staate macht. Und fehlt der Beamte dennoch gegen seine Pflicht, nun so ist in dieser Gesetzgebung das Mittel gegeben, ihn zu derselben zurückzuführen, ihn zu bestrafen, zu entfernen. Seine Fehler werden nicht dem Minister zur Last fallen, denn Niemand wird einen Minister für das verantwortlich machen, was nicht von ihm ausgegangen ist, also auch nicht für die ohne sein Wissen von einem Staatsbeamten gemachten Verkehrtheiten [17]). — Es würde dies nur dann der

17) Paulus. p. 247.

Fall sein, wenn man alle Beamte blofs als blinde Werkzeuge des Ministers ansehen müfste. — Soll aber etwas geschehen, was aufser der Ordnung ist, nicht im gewöhnlichen Gange der Verwaltung vorkommt, eine Ausnahmshandlung, deren Ausführung der Minister nur allein und persönlich verantworten kann, — so steht es ihm ja frei, dazu einen Ministerialagenten, der eben nur als blindes Werkzeug handeln darf, zu verwenden, — wenn er glaubt, dafs der eigentliche Staatsbeamte nicht, durch Ausführung seines Befehls, die Verantwortlichkeit in einer ihm nicht ganz gesetzlich scheinenden Sache theilen will. — Womit will man demnach die Behauptung begründen, dafs das Entlassungsrecht nothwendig sei, damit der Gang der Staatsverwaltung nicht in Stocken gerathe?

γ) Das öffentliche Wohl, als Grund für das Entlassungsrecht.

§. 153.

Es bleibt noch ein gewichtiger Grund fürs Entlassungsrecht zu bekämpfen, ein Grund, den selbst einer der heftigsten Gegner aller Willkühr gegen die Staatsbeamten, von der Becke, als Alles überwiegend aufführt, als eine die Regel vernichtende Ausnahme. Dies ist das Wohl des Staats, dem Alles weichen mufs: *Salus publica suprema lex esto.* „Ob zwar die Unwiderruflichkeit der Amtsverleihung mit unumstöfslichen Gründen dargethan worden, — sagt von der Becke (§. 67.), — so möchten wir doch nicht behaupten, dafs nicht Fälle möglich seien, in welchen der Regent einen Staatsbeamten ohne Untersuchung und ohne rechtliches Erkenntnifs vom Dienste entfernen könne.“ — Damit stöfst er denn in Wahrheit Alles um, was er bis dahin, gegen das Entlassungsrecht, mit unumstöfslichen Gründen dargethan zu haben meint. Denn unmöglich läfst

sich auf Principien, welche eine so wichtige, Alles in Frage stellende, Ausnahme zulassen, eine feste Gesetzgebung bauen. — Fragen wir aber nach den Gründen dieser Ausnahme, so finden wir Alles das, was die Schriftsteller anführen, die der von der Becke völlig entgegengesetzten Meinung sind, und somit einen Widerspruch dieses Schriftstellers gegen seine von ihm selbst früher aufgestellten Sätze. — „Der Diener kann, — sagt er weiter, — für den Zweck seines Amtes untauglich werden; er kann dem Dienste des Staates mehr hinderlich als förderlich sein; er kann das Zutrauen des Regenten verloren haben: lauter Möglichkeiten, die so oft eintreten.“ Weil aber nun nicht immer ein offenbarer, plausibler Grund da sei, dem Diener den Procefs zu machen, so müsse der Regent wohl berechtigt sein, den Beamten ohne Weiteres zu entlassen, um die Staatswohlfahrt sicher zu stellen. „Er darf einen solchen Diener vom Amte entfernen, er mufs ihn entfernen. Seine Pflicht gegen den Staat, welcher die Pflichten gegen den Staatsbeamten im Collisionsfalle nachstehen müssen, fordert ihn dazu auf; seine Rechte gegen den Diener geben ihm die Befugnifs dazu.“ — Wer sieht nicht ein, dafs hierin das Entlassungsrecht eben so begründet ist, als in den Behauptungen Gönner's? Denn der Begriff vom Staatswohle ist so vague, dafs wenn man dessen Bestimmung ohne nähere Definition der Entscheidung eines Ministers überläfst, — so dafs dieser mit Vorgebung desselben, als Grund, einen Staatsbeamten entlassen kann, — Solches wohl eben nichts anderes ist, als das Entlassungsrecht, das auch hier eine Willkühr bleibt, und daher auch nicht durch das Staatswohl entschuldigt werden kann. Der Minister A. sieht das Staatswohl vielleicht in etwas ganz Anderem, als sein Nachfolger B., und ein armer Beamter kann sich des Staatswohls wegen

heute von dem Einen eingesetzt, morgen von dem Anderen abgesetzt sehen, ohne einsehen zu können, warum. Würde es nicht sehr natürlich sein, wenn er sowohl, als die öffentliche Meinung, dieses Warum in der Ministerwillkühr suchen und zu finden glauben? Der Gegenstand bedarf wohl keiner weiteren Erörterung, — besonders da die von von der Becke angeführten, so oft eintretenden, Möglichkeiten, — nämlich die Untauglichkeit und Unfähigkeit des Dieners, und der Verlust des Zutrauens des Fürsten, — bereits genugsam beleuchtet worden sind [18]).

3. Folgen der Entlassung.

§. 154.

Was die Folgen der Entlassung anbetrifft, so müfste eigentlich mit dem wirklichen Staatsdienste auch jeder auf denselben bezügliche Titel, Rang und dergl. aufhören, so wie alle etwaigen besonderen Staatsbeamtenrechte; um so mehr, meint Gönner (§. 110.), da ein grofser Theil dieser Rechte ohnehin nur in der Einbildung beruhe, und daher wenig Philosophie dazu gehöre, sich über

---

18) Wie wenig von der Becke seinen früher ausgesprochenen Grundsätzen treu bleibt, geht auch aus dem §. 68. hervor, wo er meint: eine solche Entlassung müsse in Ehren gegeben werden, und nur wenn der Ehre des Beamten zu nahe tretende Ursachen angeführt würden, müsse eine Untersuchung vorhergehen. Wenn aber, trotz der ehrenvollen Entlassung, „bei dieser Schonung, dieser billigen Verfahrungsart, dem Diener die Entlassung oder die Befreiung von der Amtsführung unangenehm sein, oder auf seinen Werth einigen Schatten werfen würde, so ist dies ein unglücklicher Zufall, der entweder den Verhältnissen eines Staatsdieners, oder auch wohl gar seiner eigenen Schuld zugeschrieben werden mufs. Gegen Unglück ist ja ohnehin Niemand gesichert.“ — Uebrigens stellt von der Becke, in diesem Falle, dem Rechte der Entlassung die Pflicht den Beamten zu entschädigen gegenüber, wovon das Nähere bei der Quiescirung. —

diese Kinder der Opinion hinwegzusetzen. — Doch macht Heffter (p. 150.) die richtige Bemerkung, dafs zwar der Stand eines Beamten ohne Amt etwas Leeres und in Widerspruch, wenigstens eine lächerliche Kleinmeisterei oder Kleinstädterei sei, — dafs aber Staatsherkommen reelle Rechte damit verknüpfen könne. —

Ist dieses aber in einem Staate wirklich der Fall, liegt es besonders gar noch im eigenthümlichen, durch langdauernde Verhältnisse gebildeten Geiste eines Volks, dafs der Mensch als Mensch eigentlich nur sehr wenig gilt, sondern erst durch einen solchen Rang, Titel gleichsam mündig wird: — so darf ein solches Herkommen oder Vorurtheil auch nicht aufser Acht gelassen werden. Denn dann würde unstreitig die Entlassung den Charakter einer sehr viel strengeren Strafe annehmen, sobald mit ihr auch der Verlust des Ranges und Titels verknüpft wird. Demnach müfste wohl das Erkenntnifs auf eine solche Strafe, welche eigentlich schon eine Infamirung in sich schliefst, — wenigstens gewissermafsen die ganze Grundlage der bürgerlichen Stellung des Entlassenen vernichtet, — nur auf Dienstverbrechen gestellt werden, und daher auch nur von den gewöhnlichen Criminalgerichten ausgesprochen werden können.

Wenn Gönner (§. 110.) sagt: „Doch mag es einer liberalen Regierung empfohlen werden, den ehrenvoll Entlassenen, durch Belassung ihres Ranges, den öffentlichen Beweis ihrer ehrenvollen Entlassung zu ertheilen," — so läfst sich das zwar mit seiner, doch nicht mit der hier aufgestellten Ansicht von der Entlassung reimen, nach welcher eine Belassung des Ranges nur nach der Rang und Titeln, von Herkommen oder Vorurtheil, gegebenen Bedeutung zu beurtheilen ist. Hiernach mufs denn diese äufsere Auszeichnung entweder immer dem Entlassenen bleiben, so dafs die Entziehung des Ranges

eine die Entlassung überwiegende Strafe ist, — oder die Entlassung schliefst jedesmal das Aufhören von Rang und Titeln in sich. In letzterem Falle könnte indessen der Regierung das Recht zugestanden werden, dem Entlassenen, als Milderung der Strafe, den Rang zu lassen, als eine öffentlich ausgesprochene Anerkennung früherer (d. h. bis zu dem, die Entlassung nach sich ziehenden, Vergehen) Zufriedenheit mit dessen Amtsführung.

Dafs aber in der Entlassung von Seiten des Staats durchaus keine gänzliche Aufgebung des Rechts Dienste zu fordern liege, wie Gönner weiter behauptet, kann nur in sofern zugegeben werden, als man seine Ansicht vom Staatsdienste, als Staatslast, berücksichtigen will. — Allerdings wird in den meisten Fällen der Entlassene sehr erfreut sein, wieder in den Staatsdienst treten zu können, gleichsam wieder rehabilitirt zu werden. Allein es können auch eben so gut Umstände eingetreten sein, welche es ihm wünschenswerth machen, die ihm durch die Entlassung gewordene Freiheit, sich nach Belieben eine Lebensbahn zu wählen, zu benutzen, oder doch zu bewahren. Es wäre daher eine offenbare Behauptung des Dienstzwangs (den freilich Gönner auch annimmt), wenn man verlangen wollte, dafs der entlassene Staatsbeamte, auf den desfallsigen Ruf der Regierung, wieder in den Staatsdienst einzutreten gezwungen sei.

4. Folgen des Rechts der Staatsgewalt, die Staatsbeamten willkührlich zu entlassen.

§. 155.

Nachdem bis jetzt die, auf Recht und Politik gestützt sein sollenden, Gründe fürs Entlassungsrecht bekämpft worden, so ist es endlich Zeit, nachdem dieser Kampf, — ob genügend oder nicht, gebührt nicht uns zu entscheiden, — beendet, sich zu den voraus sehbaren, kei-

ner Polemik unterliegenden, politischen Folgen des Entlassungsrechts zu wenden. Deren etwa zu erweisende Verderblichkeit würde der letzte und schlagendste Beweis gegen dieses Recht sein, besonders wenn die Erfahrung die Möglichkeit derselben bestätigt.

Mit Recht sagt Emmermann (pag. 239.): „Ein Staat, der seine Diener, und eine Familie, die ihr Gesinde beständig wechselt, werden am schlechtesten bedient.“ Denn einerseits läfst dieser beständige Wechsel keinen ruhigen Gang der Verwaltung zu, indem mit den Staatsbeamten natürlich auch die Ansichten sich verändern, der neue Beamte meist seinen Eifer und seine Tüchtigkeit gleich dadurch zu bewähren sucht, dafs er das von seinem Vorgänger Gethane tadelt, um es später zu verbessern, und dabei denn sehr oft, falls sich auch wirklich Tadelnswerthes fand, das Kind mit dem Bade ausschüttet. Andererseits gestattet dieses häufige Wechseln keine Benutzung der von einem Beamten gewonnenen Einsichten, da diese erst, — durch gleichsamige, aus der Gewifsheit, längere Zeit in denselben Verhältnissen, in derselben Localität zu bleiben, hervorgehende Identificirung mit denselben, — von wahrhaftem Nutzen werden können. — Man mufs aber wenig die Natur des Menschen kennen, wenn man nicht einsieht, dafs wenn einmal einem Minister das Entlassungsrecht ausdrücklich durch das Gesetz verliehen ist, derselbe es auch gewifs und sehr oft benutzen wird. Meistentheils wird er es wenigstens so lange, bis die Posten, mit deren Beamten er in unmittelbare Berührung kommt, von Personen besetzt sind, welche in jeder Hinsicht seine gehorsamen Diener sein wollen, und eigentlich vom Staatsbeamten weiter nichts an sich behalten, als den Namen, während sie in Wahrheit nur Agenten des Ministers sind. Die hier bezeichneten Beamten werden natürlich wieder, auf

dieselbe Weise, auf die unter ihnen stehenden Aemter zu wirken suchen, was vermöge ihrer Stellung zum Minister ihnen auch nicht schwer fallen kann. Es wird daher dieser Wechsel nicht eher enden, als bis wenigstens der allergröfste Theil der Beamten eigentlich nur theils unmittelbare, theils mittelbare Creaturen des Ministers sind, seine *ames damnées*, deren Existenz in seiner Hand liegt, und daher hauptsächlich von ihrem blinden unbedingten Gehorsame gegen ihn abhängt, — mag nun das von ihm Geforderte in den Grenzen der Gesetze bleiben, oder dieselben übertreten [19]). — Abgesehen von den vielfachen grofsen Nachtheilen, welche ein solcher Zustand auf einen rechtlichen, — überall das Volkswohl insbesondere beschützen sollenden, — Gang der Verwaltung haben mufs, könnte man sich noch allenfalls dabei zufrieden geben, wenn die Minister ewig an ihrem Posten blieben, und daher auch das Verwaltungssystem unver-

---

19) Mohl. II. p. 193. Anmerk. 7. „Mit Recht hat man in Deutschland von jeher den Satz, dafs der sein Amt richtig verwaltende Beamte ein Recht auf dasselbe habe (?), in jedem Falle auf volle pecuniaire Entschädigung, als einen Grundpfeiler der öffentlichen Freiheit angesehen. Will man die Folgen kennen, welche das entgegengesetzte Princip für das Wohl einer grofsen Nation und eines mächtigen Staates hat, so betrachte man Frankreich, wo der Grundsatz der unbedingten Entlafsbarkeit aller Verwaltungsbeamten das Schicksal, und somit auch im Zweifel der Kräfte von vierzigtausend Familien, jedem, auch dem schlechtesten und verderbtesten Ministerium, in die Hände giebt. In England, wo verhältnifsmäfsig sehr wenige bezahlte Verwaltungsbeamte sind, liefs sich der Satz schon aufstellen; allein von desto gröfserem Mangel an Besonnenheit und Kenntnifs zeigt es, ihn auf ganz andere Einrichtungen überzutragen. Und welcher Widerspruch selbst in diesen Ländern! Auch sie erkennen das Recht des richterlichen Beamten an, aus Furcht vor ungebührlichem Einflufs auf ihn; kann denn ein solcher Einflufs nicht auch auf den Verwaltungsbeamten geübt werden, und ist er denn allenfalls für den Bürger weniger schädlich?“

ändert bestehen würde. — Allein auch ohne zu berücksichtigen, dafs die Minister nicht unsterblich sind, — wenn sie es auch in einem anderen Sinne werden können, — zeigt uns doch die Geschichte, dafs verhältnifsmäfsig nur sehr wenige auf ihrem Posten verstorben, sie vielmehr insbesondere einem häufigen Wechsel unterworfen sind, vor Allem in den constitutionellen Staaten der neuesten Zeit. Zugleich lehrt uns auch die Politik, dafs von allen Beamten im Staate die Minister am meisten amovibel sein müssen, weil ihre ganze Stellung im Staate, ihre Wirksamkeit und Nützlichkeit, von dem nicht sehr beständigen Vertrauen des Fürsten und des Volks abhängt. — Nun wird man es aber, — bei fortwährender Zugestehung des Entlassungsrechts, — doch keinem Departementchef verargen wollen, dafs er von diesem Rechte denselben Gebrauch macht, wie seine Vorgänger, um eine ähnliche Stellung der Staatsbeamten gegen sich zuwege zu bringen. Hierdurch mufs denn nothwendig eine grofse Umwälzung in dem zum Ministerium gehörenden Beamtenstande entstehen, da jeder neue Minister gewöhnlich von der Verwaltung ganz andere Ansichten hat, als sein Vorgänger, also auch zu ihrer Ausführung sich anderer Werkzeuge wird bedienen wollen, — wenn man auch nicht annehmen will, dafs seine mächtige Stellung eine Fundgrube für den Ehrgeiz und die Habsucht verwandter oder anderer Clienten wird. — Jeder Ministerwechsel mufs also einen, mehr oder weniger ausgedehnten, Beamtenwechsel, — wenn auch nicht plötzlich, doch allmählig, — mit sich bringen, dessen Einflufs auf die Verwaltung, auf die wohlthätige Wirksamkeit derselben, wohl nicht weiter nachgewiesen zu werden braucht.

§. 156.

Indem aber der Staatsbeamte somit nothwendig fühlen mufs, dafs seine amtliche Existenz, von der seine

bürgerliche überhaupt häufig abhängt, — von dem jedesmaligen Minister, von jeder Ministerveränderung abhängt, ist es wohl sehr natürlich, dafs er einestheils der willenlose Agent des Departementchefs, oder seines ihm zunächst stehenden, von jenem wieder abhängigen, einflufsreichen Oberen wird, — anderentheils aber suchen wird, jedem Wechsel in den oberen Regionen sich nachzuverändern, um immer mit dem Strome schwimmen zu können. Was wird aber dann aus den festen Grundsätzen, aus dem unerschütterlichen Festhalten an den einmal erkannten Amtspflichten, deren Bewahrung der Staatsbeamte seinen Mitbürgern und seinem Gewissen schuldig ist? — Der Beamte des Staats wird aufhören, dieser hohen Stellung würdig zu sein, und sinkt zum Diener herab, nicht einmal des Fürsten, sondern des Ministers, — denn von diesem ist er ja allein und unmittelbar abhängig. Ist dieser ein treuer Bevollmächtigter des Herrschers, ein treuer Diener seines Vaterlandes, nun so wird es der Beamte auch mit ihm sein. Das verhindert aber nicht, dafs er mit demselben auch wieder zu einem ungetreuen Diener wird; seiner Stellung gegen seine Mitbürger gar nicht zu gedenken, die bei solchen politischen Wetterfahnen nur Nebensache, ein nicht weiter zu berücksichtigendes Accessorium, sein kann. Und wenden wir uns wieder an die Geschichte, so zeigt sie uns für einen, in aller Hinsicht ausgezeichneten, seinem schwierigen Amte vollkommen gewachsenen, Minister, — wenigstens zehn untüchtige, in jeder Hinsicht schlechte, zum Verderben des Staats dagewesene, noch abgerechnet die willenlose Geschöpfe fremden, allerartigen Einflusses.

Denkt man ernstlich hierüber nach, so mufs man die Nothwendigkeit einsehen, dafs der Staatsbeamte in solchen Verhältnissen zum reinen Egoisten, dafs seine dem Vaterlande und dem Fürsten gelobte Treue ihm ein lee-

res Wort, eine nichtssagende Formel, werden mufs, weil er nur in der Treue, d. h. in der unbedingten Unterwürfigkeit, gegen den Minister seinen Vortheil findet. Denn jeder Widerspruch, den ihm seine Pflicht gegen Fürst und Vaterland eingiebt, kann ihm von seinem Chef als Vergehen angerechnet werden, und die Gefährdung seiner und der Seinigen Existenz, durch die Entlassung, nach sich ziehen.

§. 157.

Wenn aber, auf diese Weise, die hohe Stellung eines Staatsbeamten herabgewürdigt wird, alles Verhältnifs des Staatsbeamten zum Staate eigentlich aufhört, und damit die rechtliche Grundlage des Verwaltungsorganismus erschüttert wird, — so wird auch wieder die Verwaltung an sich gefährdet; wenn man auch ihre Wirksamkeit nur in den Kenntnissen und in dem Diensteifer der Beamten sucht, ohne Rücksicht darauf zu nehmen, ob diese Eigenschaften mit den vielleicht nothwendigeren: der unerschütterlichen Treue gegen den Staat und dessen Gesetze, der Treue gegen den Fürsten, der männlichen Selbstständigkeit in den Grenzen der Gesetze, und der strengen Moralität, — verknüpft sind. — Denn kann man erwarten, dafs sich viele Staatsbürger finden, welche Zeit und Kosten auf eine solche Vorbereitung für den Staatsdienst wenden werden, als in Wahrheit für diesen Zweck erforderlich ist, — wenn sie voraus sehen müssen, dafs ein Ministerwechsel, oder auch Laune, Willkühr desselben Ministers, oder Cabale seiner Untergebenen, sie jeden Augenblick, ohne ihr eigenes Verschulden, nicht blofs ihrer wohlerworbenen Rechte auf den Staatsdienst, sondern damit zugleich auch ihres eben so wohlbegründeten Nahrungsstandes berauben können? [20]) — Werden nicht die

20) Jordan. p. 381.

talentvollen Männer, die sich sonst dem Staatsdienste gewidmet hätten, — abgeschreckt durch die Ungewifsheit desselben, durch die aller Selbsständigkeit ermangelnde Rolle, die sie in demselben spielen sollen, — sich eine andere Laufbahn suchen, wo sie eine ihnen angemessenere würdige Stellung finden können, und die Gewifsheit, dafs nur ihr Wille, ihre Schuld sie aus derselben zu entfernen vermag? Wird ein Mann, der seine Würde als Staatsbürger, der seine geistige Kraft fühlt, sich zum willenlosen, völlig abhängigen Werkzeuge hergeben, — da doch nichts in der Brust eines Ehrenmannes solchen Abscheu erregt, als Willkühr? — Wird ein also gestellter Beamter mit dem Diensteifer seinem Amte vorstehen, von welchem ihn Zufall und Laune entfernen kann, an welches ihn nicht sein Verhältnifs zu Fürst und Vaterland, sondern nur seine Unterthänigkeit gegen den Minister knüpft, — den der Staatsbeamte beweisen wird, der in seiner Amtsführung nicht ein Mittel des Erwerbes, ein einträgliches Handwerk sieht; sondern im Staatsdienste den ersten Stand im Staate erkennt, und den wenigstens vorzugsweise nur seine Pflicht gegen Herrscher und Mitbürger erfüllt; der in ihrer Zufriedenheit, und im Bewufstsein seiner treuen Amtsverwaltung einen Lohn findet, — den der Andere nie in den Belohnungen seines Chefs und Herrn finden kann [21]). Freilich soll keines-

---

21) Mit einer nothwendigen kleinen Variante kann man mit Hefftер übereinstimmen, wenn er sagt: dafs ein ordentlicher Diener, der sich auf den Schutz der Gesetze, auf Gerechtigkeit verlassen kann (Heffter sagt nämlich: auf Gerechtigkeit des Herrn, — worunter er den Fürsten versteht; wir haben indessen gezeigt, wie es sich hier nicht vom Fürsten, sondern vom Minister handelt, der der eigentliche Herr ist, auf dessen Gerechtigkeit man aber, gegenüber dem Entlassungsrechte, weniger bauen kann), immer besser und treuer dienen wird, als ein Schuft, der nur blindlings, um sich zu erhalten, sein Amt gebraucht. p. 147.

weges damit behauptet werden, dafs eine solche Entwürdigung des Beamtenstandes bei jedem einzelnen Mitgliede auch nothwendig ins Leben treten wird. Nein, es kann allerdings der ehrenvollen Ausnahmen viele geben, ohne dafs diese aber die allgemeine Regel zu entkräften vermöchten, deren naturgemäfse Entwickelung wir betrachtet haben. So lange diese Ausnahmen aber nur, — wenn auch noch so zahlreiche, — Ausnahmen bleiben, frägt es sich noch, welchen Einflufs eine solche Gestaltung der Staatsverhältnisse auf die öffentliche Meinung haben wird, auf das Verhältnifs des Staatsbeamten zum Volke selbst.

§. 158.

So lange das Entlassungsrecht nicht ein gesetzliches Attribut der Minister, sondern gleichsam nur tolerirt ist, wird auch jede Entlassung bewirken, dafs man in den allermeisten Fällen, — schon aus blofsem Mitleiden, und aus dem in der menschlichen Natur begründeten Oppositionsgeiste gegen jede Herrschaft, — den Staatsbeamten für unschuldig, und also unterdrückt halten wird, was denn eben nicht zu einer Vermehrung der Liebe und des Vertrauens zur Regierung beitragen kann [22]). Denn das Volk wird in den Handlungen der Minister meist immer nur Handlungen des Regenten sehen, wenn nicht lange Gewohnheit constitutioneller Verfassung ihm die Unterscheidung zwischen Regenten und Ministern fafslich gemacht hat. — Ist aber das Entlassungsrecht ein gesetzliches Attribut der Minister, und ist häufiger Wechsel der Staatsbeamten etwas ganz Gewöhnliches, so wird allerdings einerseits die Theilnahme an dem Schicksale der Beamten, die früher oft in Ungerechtigkeit gegen die Regierung ausartete, immer geringer werden. Zu gleicher

22) Bischoff. p. 322.

Zeit aber wird andererseits ein nicht geringerer Nachtheil darin entstehen, dafs die Beamten die, zur heilsamen Wirksamkeit der Verwaltung so unentbehrliche, moralische Achtung, das Ansehen und Vertrauen beim Volke, allmählig immer mehr und mehr nothwendig verlieren müssen [23]). Denn bei der täglichen Berührung mit den Staatsbeamten, bei dem mit der Centralisation wachsenden Einmengen dieser in alle Lebensverhältnisse, — wird das Volk am ersten einsehen, wird es am ersten durch eigne Erfahrung fühlen, dafs die Beamten nur Diener der Minister sind, ohne Selbstständigkeit und freie Meinung, denen nicht das Wohl des Volks, sondern die Erhaltung ihres Amts die Hauptsache ist. — Wenn auch vielfach mit Unrecht, so ist es doch natürlich, dafs allmählig an die Stelle des Vertrauens — Mifstrauen, an die Stelle von Achtung, wenn auch nicht Verachtung, doch — eine an Widerwillen grenzende Nichtachtung treten wird. Der Glaube, dafs die Staatsbeamten nur blinde Werkzeuge der Minister sind, wird immer zunehmen und sich weiter verbreiten, und es ist kein Wunder, wenn, wie in Frankreich (wo am crassesten ein solches Verhältnifs der Staatsbeamten Statt hat, obgleich auch in Deutschland ihre Stellung meist der Art ist, dafs ähnliche Ansichten entstehen), die Stimmen immer lauter werden, die schon jetzt immer und immer wieder darauf zurückkommen, dafs die Staatsbeamten durch das Gesetz nicht allein vom activen, sondern auch vom passiven Wahlrechte zur Volksvertretung, in den constitutionellen Staaten, ausgeschlossen werden müfsten [24]). Denn ist

---

23) Paulus. p. 252. — Bischoff. p. 326.

24) Für Ausschliefsung vom activen Wahlrechte Rotteck, §. 90.; — vom passiven der Aufsatz von Emmermann. Ist es rathsam, Beamte zu landständischen Versammlungen wählbar zu erklären? in Pölitz Jahrb. 1831. II. p. 481. u. folg. — Eben so

es nicht sehr natürlich, bei Bestehen des Entlassungsrechts, eine Gefährdung der Unabhängigkeit des, zum Volksabgeordneten gewählten, Staatsbeamten zu fürchten [25]), — da derselbe immer nur die Meinung des Ministers haben darf, oder in Gefahr ist, sein Amt zu verlieren? Wie oft aber kann nicht seine Ueberzeugung eine andere sein, als die des Ministers? Ist nicht jede Volksvertretung rein illusorisch, wenn die Mitglieder derselben, — also der Staatsbeamte als Repräsentant, — nicht in ihrem Votum durchaus unabhängig sind? [26])

Keinesweges soll damit eine stete systematische Opposition des Staatsbeamten gegen die Regierung vertheidigt werden; sondern nur, dafs derselbe, — bei aller Anhänglichkeit an die Regierung, — doch in seinen Ansichten über einzelne Bestimmungen, in Hinsicht auf Gesetzgebung oder Verwaltung, oder bei Verhandlungen über rein politische Gegenstände, von den Ansichten der Minister sehr gut abweichen darf, und dafs er, diese seine Meinung auch auszusprechen, seiner Pflicht, — nicht blofs gegen seine Committenten, sondern gegen das Vaterland überhaupt und gegen sich selbst, — schuldig ist. In welche bedrängte Stellung kommt nicht in solchem Falle der Staatsbeamte, der zwischen seiner Pflicht und vielleicht zwischen seiner bürgerlichen Existenz, — die ja vom Amte abhängen kann, — wählen mufs? Gewifs wird der Ehrenmann unbedenklich sein Amt seiner Ueber-

---

wird diese Frage verneint, wenn auch nicht unbedingt, von Martin, Kritische Bemerkungen über das Staatsgrundgesetz von Kurhessen, in A. Müller's Archiv für die neueste Gesetzgebung aller deutschen Staaten, I. p. 69. — Jordan (p. 474.) glaubt, dafs sich wohl keine hinreichenden Gründe für Ausschliefsung der Staatsbeamten vom Repräsentationsrechte aufstellen liefsen, macht jedoch eine selbstständige Stellung der Staatsbeamten zur Bedingung.

25) Paulus. p. 253.

26) Dresch. p. 343.

zeugung zum Opfer bringen. Aber es gewinnt der Staat nicht dadurch, sondern verliert vielmehr einen tüchtigen Beamten. Werden diejenigen Staatsbürger, die, — bei selbstständiger Stellung der Staatsbeamten, — einen solchen gewählt hätten, ihn noch zum Repräsentanten ernennen, — wenn sie fürchten müssen, dadurch indirect seine Entlassung und seine und der Seinigen Bedrängnifs zu veranlassen, — oder aber, dafs ihr Vertreter seinem Privatwohle seine Pflichten opfern könnte? Und wird diese letztere Besorgnifs nicht das allgemeine Vertrauen zu einem solchen Volksrepräsentanten untergraben? — Wird man nicht, bei jeder Wahl eines Staatsbeamten zur Volksvertretung, leicht zu glauben veranlafst werden, dafs die Wahl von der Regierung ungebührlich influencirt worden, um eine Creatur des Ministeriums in die Kammer zu bringen? — So oft auch diese Befürchtungen und Verdächtigungen ungegründet sein mögen, so ist es doch wohl anzunehmen, dafs, wo die Staatsbeamten nicht vor Willkühr geschützt sind, ihr passives Wahlrecht zu Nationalrepräsentanten auch ohne bestimmte Gesetze aufhören wird. Dadurch würde aber der Volksvertretung ein Bestandtheil entzogen werden, welcher durch seine Erfahrungen, seine Kenntnisse im Allgemeinen und der Verwaltung im Besonderen, bei allen Fragen über Gesetzgebung und Verwaltung, von dem allergröfsten Nutzen sein könnte. — Es wird zuletzt also dazu kommen müssen, dafs entweder die Staatsbeamten eine gesetzlich selbstständige Stellung erhalten und im Genufs des Wahlrechts bleiben, oder aber, dafs man sie dem Entlassungsrechte unterwirft, und ihnen das Wahlrecht entzieht.

Aber, — auch abgesehen von der Ungerechtigkeit, den Beamtenstand, den Stand, der am meisten intellectuelle Bildung in sich schliefst, eines der wichtigsten Bürger-

gerrechte zu berauben, — würden die politischen Folgen einer solchen Ausschliefsung der Staatsbeamten vom Wahlrechte durchaus schon in sofern höchst nachtheilig werden, als dadurch Regierung und Volksvertreter einander noch schroffer entgegengestellt werden, als leider sich schon oft die Tendenz dazu zeigt. Die zu Repräsentanten gewählten Staatsbeamten bilden dagegen Mittelglieder, die immer einerseits, durch die Natur des Beamtenstandes, im Interesse der Regierung sind, jedoch ohne Servilität, — andererseits als gewählte Vertreter des Volkes einen Theil der Nationalrepräsentation ausmachen, und somit ein vermittelndes Band zwischen beiden werden. Sobald aber die Beamten vom Wahlrechte ausgeschlossen sind, müssen sie sich ganz als ein blofses Anhängsel der Regierung betrachten, und treten gewissermafsen aus dem Volke heraus, dem sie immer mehr und mehr entfremden [27]).

§. 159.

Aber es sind nicht die Staatsbeamten allein, die in der allgemeinen Achtung sinken, die das öffentliche Vertrauen verlieren, — sondern mittelbar zugleich auch die Regierung. Denn das Volk wird dieselbe doch meistentheils personificirt sehen in den ihm zunächst stehenden Beamten, die ihm die wichtigsten sind, weil sie den unmittelbarsten Einflufs auf sein Wohl haben. Indem aber das Volk diese Stellvertreter der Regierung, aus ihm ganz unbekannten Gründen, wechseln sieht; indem es beobachtet, dafs weder redlicher Eifer, noch Amtstreue, noch Kenntnifs seiner Bedürfnisse und Wohlwollen für seine

27) Welche unangenehme Verwickelungen durch das Wahlrecht der Staatsbeamten entstehen, sobald diese nicht völlig selbstständig gestellt sind, — haben die Ereignisse und Verhandlungen der Ständeversammlungen mehrerer deutschen Staaten, namentlich Kurhessens, zur Genüge gezeigt.

Interessen, Motive sind, um einen Beamten im Amte zu erhalten, — sondern der vom Volke geachtetste und verehrteste Beamte willkührlich entlassen wird, weil zufällig in den obersten Regionen des Staatslebens mit dem politischen Winde sich das dirigirende Personal verändert hat; — mufs da nicht das Volk immer mehr und mehr die Beamten für willenlose Werkzeuge der Eigenmacht ansehen? Kann es aber dann Achtung für eine Verwaltung haben, die in den Händen von solchen, — gleichviel ob mit Recht oder mit Unrecht, — gering geschätzten Beamten ist? Kann es andererseits Achtung behalten für die Regierung, oder wird nicht wenigstens, statt Liebe und Vertrauen, Gleichgültigkeit und Mifstrauen entstehen, — wenn die Stellvertreter des Fürsten beständig wechseln, eingesetzt und entlassen werden, je nach dem Wechsel der Partheiansichten, über welchen die Regierung doch eigentlich erhaben, gleich der Sonne über den Wolken, schweben sollte? Kann da der Glaube an das monarchische Princip der Unerschütterlichkeit des Throns fest und unbewegt in den Herzen der Staatsbürger bestehen, wenn die Liebe und das Vertrauen zur Regierung wanken, — und wäre es zu verwundern, wenn das ganze Staatsgebäude ins Schwanken geräth, da dessen Grundveste erschüttert ist?

Das sind die möglichen Folgen des Entlassungsrechts, — nicht wie eine erschreckte Phantasie, sondern wie die Geschichte sie uns zeigt. Wer den Gang der Ereignisse in Frankreich aufmerksam verfolgt hat, dem wird nicht entgangen sein, wie die Geringschätzung gegen den Beamtenstand immer im Zunehmen ist, weil man in den Beamten nur die servilen Creaturen der Minister sieht [28]); —

---

28) Im Journal *des Débats* kann man ein Klagelied über diesen Gegenstand finden, welches darauf hinweiset, wie dadurch nicht blofs

wie selbst in den Hallen der Themis der Richter nicht für Beleidigungen sicher ist, weil er von der Regierung ernannt wird, trotz der Inamovibilität doch vielleicht zu sehr ihrem Einflusse unterliegt; — wie jeder Angriff gegegen Staatsbeamte und Richter, und wäre er noch so ungerecht und unpassend, Beifall, Vertheidiger findet, die auf diese Weise den wichtigsten Institutionen des Staats die öffentliche Achtung rauben, oder wenigstens zu entziehen suchen, und so, theils bewufst, theils unbewufst, die vernichtende Axt gegen die Säulen schwingen, auf denen das ganze Gebälk des Staatsgebäudes ruhet. — Möchten doch diejenigen, die im Interesse der Fürstenmacht, — wie sie wenigstens vorgeben, — das Entlassungsrecht vertheidigen, nicht selbst die Erfahrung verschmähen und nicht hohlen Theorien nachhängen, — was sie so oft ihren Gegnern vorwerfen.

c) Prüfung des Rechts der Staatsgewalt, die Beamten willkührlich zu versetzen.

§. 160.

In Hinsicht auf die Versetzung aus administrativen Rücksichten, kann nicht geläugnet werden, dafs auch sie, — wenn auch in sehr viel geringerem Grade als die Entlassung, — ein Mittel der Willkühr gegen die Staatsbeamten werden kann. Denn gewifs liegt etwas Wahres in dem, was Paulus (p. 250.) über diesen Gegenstand sagt: „Manche mögen zwar denken, wenn ein Beamter mit gleichem Gehalt und Rang versetzt werden kann,

---

der Beamtenstand immer mehr sinken mufs, sondern wie eine solche Stimmung nothwendig die Regierung lähmt, wenn nicht gar das Princip des Staates untergräbt. Freilich ist aber das Journal *des Débats*, wie die Franzosen im Allgemeinen, zu sehr vom Centralisationssysteme eingenommen, um hier den wahren Grund des Uebels zu suchen, da die Beamtendespotie, die Ursache des Mifscredits der Beamten, nur eine Folge jenes Systems ist.

wird ihm kein Uebel zugefügt. Aber wie? wenn ein Beamter aus einer ihm theueren Umgebung, wo er mit Verwandten, mit allmählig erworbenen Freunden lebt, wo er sich ansäfsig gemacht, wo er seine Kinder erziehen konnte, — plötzlich in einen ihm fremden, rauhen, einsamen Landestheil versetzt wird; wird er sich nicht eben so unglücklich fühlen, als der verbannte Ovid in seinem Tomi?“ — Um jedoch nicht blofs nach dem ersten Anscheine, sondern nach reiflicher Ueberlegung, über die unbedingte Möglichkeit oder Unmöglichkeit, oder blofse Erschwerung der Versetzung, entscheiden zu können, — mufs der Begriff derselben erst genauer umgrenzt, und sie dann sowohl aus dem rechtlichen, als aus dem politischen Standpuncte betrachtet werden, da Recht und Politik die Basis aller Organisationsbestimmungen im Staate sein müssen.

Unter Versetzen soll hier blofs eine Ueberführung des Beamten in ein anderes Amt, jedoch mit Beibehaltung von Rang [29]) und Gehalt, verstanden werden. Jede andere Ueberführung ist eigentlich nicht als Versetzung zu bezeichnen, sondern ist entweder eine Beförderung oder Zurücksetzung, — von denen die erstere, die Beförderung, wohl zum Vortheile des Staatsbeamten nicht beschränkt zu werden braucht, — die andere, die Zurücksetzung, nie anders als (auf einen antragenden Aus-

---

29) Mit dem gleichen Range des Staatsbeamten ist nothwendig auch die gleiche Gröfse des Wirkungskreises verbunden. Ist aber durch Herkommen der Wirkungskreis vom Range unabhängig, so mufs dieser als das dritte Requisit in Betracht kommen, — wenn man nicht etwa annehmen will, — nach dem Herkommen und nach dem Charakter eines bestimmten Volks annehmen kann, — dafs im Allgemeinen dem Beamten mehr um den Rang, als um die Gröfse des Wirkungskreises zu thun ist, sobald nur nicht mit der Uebertragung eines geringeren Wirkungskreises ein verringerter Gehalt verknüpft ist. —

spruch der Administrativjustiz-Behörde) von der Staatsgewalt verfügt werden kann, mag sie nun blofs einfache Zurücksetzung oder vollständige Degradation sein.

§. 161.

Was nun zuerst die rechtliche Seite des Versetzungsrechts betrifft, so könnte dasselbe der Regierung nur dann streitig gemacht werden, wenn man dem Staatsbeamten einen privatrechtlichen Anspruch auf das von ihm bekleidete Amt ertheilt, — was aber gegen allen Begriff des Staatsdienstes streiten würde. Denn der Staatsbeamte hat nicht das Amt gepachtet, besitzt es nicht als lebenslängliche Pfründe; sondern das Amt ist ihm, dem lebenslänglichen Staatsdiener, übertragen worden, weil die Regierung glaubte, dafs er durch seine Verwaltung desselben am besten dem Zwecke der Verwaltung überhaupt entsprechen würde. Die Regierung ist daher auch allein im Stande zu ermessen, nicht aber der Staatsbeamte, — in wiefern dieser nicht vielleicht zu einem bestimmten anderen Amte tauglicher ist, und ob es nicht zum Vortheile der Staatsverwaltung gereichen würde, ihm dieses andere Amt, statt des früheren, zu übertragen. Der Staatsdiener hat in diesem Falle nur das Recht, zu verlangen, dafs diese Ueberführung eine Versetzung und keine Zurücksetzung sei, — so wie ihm unbenommen bleibt, das ihm angetragene Amt abzulehnen, und, — falls darauf keine Rücksicht genommen wird, — den Staatsdienst aufzugeben, wenn er durchaus den ihm zugedachten neuen Posten, aus ihm persönlichen Rücksichten, nicht übernehmen will [30]). Der Beamte mufs sich daher, dem Rechte

30) „Wer sich zum besonderen Staatsdienste verbindet, dessen Pflicht bringt es mit sich, das Wohl des Staates nach allen seinen Kräften zu befördern. Er gehört nicht mehr sich selbst, sondern dem Staate, dessen Dienste er sich gewidmet hat. Also überall, wo seine Talente, seine Kenntnisse, sein Fleifs, sein Diensteifer

gemäfs, jede Versetzung auf einen anderen Posten gefallen lassen, sofern sie ohne Erniedrigung und Kränkung geschieht [31]), und selbst auf ein Amt mit gesetzlich bestimmtem geringeren Gehalte, sobald ihm die Beibehaltung seiner früheren Besoldung zugestanden wird. Denn würde der Staatsdiener durch den Amtswechsel, auf eine oder die andere Weise, erweisbar beeinträchtigt werden, so ist das eine eben so widergesetzliche Willkühr, wie die Entlassung, — was auch andererseits der Fall ist, „wenn eine, selbst unnachtheilige, Versetzung aus einer, die Ehre des Dieners angreifenden Ursache geschähe; denn diese würde eine Strafe sein, und strafen kann der Regent ohne Untersuchung und richterliches Erkenntnifs nicht“ [32]). — Immer aber soll hier unter dem: sich die Versetzung gefallen lassen, — nur das verstanden werden, dafs der Beamte keinen Rechtsanspruch gegen dieselbe hat; keinesweges aber, dafs er zur Uebernahme des neuen Amtes gezwungen werden kann, — da ihm die Resignationsfreiheit zusteht.

Die durch Translation des Staatsbeamten auf seinen neuen Posten verursachten Kosten müssen ihm natürlich vollkommen vergütet werden, da die Versetzung nicht in seinem Willen, sondern in dem der Regierung (ursprünglich wenigstens) lag, und ihm daher die nicht ver-

---

nützlich sein können, da findet er seinen Platz. Glaubt nun der Regent, — und wem anders, als diesem, sollte das Erkenntnifs darüber zustehen? — dafs dieser oder jener Diener auf einem gewissen Posten vortheilhafter, als auf dem bisherigen verwendet werden könne, so mufs er auch befugt sein, ihn dahin zu versetzen. Jedoch darf das Versetzen dem Diener weder an seiner Würde, noch an seinem Gehalte zum Nachtheile gereichen.“ von der Becke. §. 71.

31) Heffter. p. 139.

32) von der Becke. §. 71. — Heffter. p. 152. — Bischoff. p. 340.

gütete Bestreitung der dadurch verursachten Ausgaben unmöglich zugemuthet werden kann [33]). — Wenn aber von der Becke unter den mit der Versetzung verbundenen Nachtheilen für den Staatsbeamten, für welche er entschädigt werden mufs, auch die mit dem neuen Amte etwa verbundene gröfsere Arbeit, ausgebreitetere und gefährlichere Verantwortlichkeit rechnet, — so geht er unfehlbar zu weit. Denn was er für einen dem Staatsbeamten erwachsenden Nachtheil hält, ist vielmehr als ein Beweis gröfseren Vertrauens in seine Kräfte und Fähigkeiten anzusehen, und giebt der Versetzung in gewisser Hinsicht den Charakter der Beförderung; besonders wenn man voraussetzen kann, dafs die Besoldung, — wie es doch eigentlich der Fall sein müfste, — dieser gröfseren Arbeit und Verantwortlichkeit angemessen ist. — Eben so wenig kann von der Becke zugestanden werden, dafs der mit dem neuen Amte verbundene, unvermeidlich gröfsere Aufwand, die höheren Preise der Lebensmittel etc. am Orte seiner Bestimmung, — bei der Entschädigung des Staatsbeamten für die Versetzungskosten in Betracht kommen müssen. Denn da der Gehalt nicht an die Person des Staatsbeamten, sondern vielmehr allein nur an das Amt geknüpft sein kann, so mufs man auch annehmen, dafs der mit dem neuen Posten des Staatsbeamten verbundene Gehalt schon gesetzlich diesen Erfordernissen gemäfs festgestellt ist.

§. 162.

Wenden wir uns nun zur politischen Seite des Versetzungsrechts, so müssen wir dasselbe in seinem Einflusse, sowohl auf den Staat, als auf die Staatsbeamten, betrachten, — um, aus der Vergleichung und Abwägung dieses Einflusses mit dem strengen Rechte, Regeln ab-

33) von der Becke. §. 71.

zuleiten, aus welchen sich die Möglichkeit ergäbe, auf gleiche Weise den Bedürfnissen der Verwaltung, wie den vernünftigen Ansprüchen der Staatsbeamten, zu entsprechen.

Jedes Recht, das nicht zugleich eine Pflicht in sich fafst, und das gesetzlich durchaus keiner Beschränkung unterliegt, — trägt naturnothwendig, bei der Unvollkommenheit aller Menschen, den Keim des Mifsbrauchs in sich, der früher oder später, aber immer, zum Vorschein kommen wird, — so auch das unbedingte Versetzungsrecht. — Sobald ein Minister das unbedingte Recht hat, die zu seinem Departement gehörenden Beamten beliebig zu versetzen, so ist wohl fast als Regel, wenigstens als eine sehr häufig eintretende Ausnahme (wo es sich aber um Begründung einer Gesetzgebung handelt, müssen dergleichen, wahrscheinlich sehr häufige, Ausnahmen in Betracht kommen), zu befürchten, dafs derselbe nicht immer blofs wegen bestimmter Forderung des Staatszwecks [34]) einen Staatsbeamten versetzen werde; sondern auch wohl oft, weil er ihn von einem Amte entfernen will, in welchem derselbe ihm, in Absicht auf gewisse Zwecke, im Wege ist; — weil er dieses Amt einem von ihm Begünstigten zuwenden will; — weil er, durch die Versetzung, den etwaigen hartnäckigen Sinn des Staatsbeamten unters Joch beugen, oder wenigstens bestrafen will; — weil er voraus sieht, dafs die Verhältnisse des Staatsbeamten ihm die Uebernahme des neuen Postens unmöglich machen, und derselbe daher lieber resigniren wird; — genug aus vielen möglichen Gründen, die alle mit der Erreichung des Staatszwecks nichts zu thun haben.

---

34) Unter dieser vaguen Bedingung erklärt sich Klüber, §. 407. p. 781. 782., fürs Versetzungsrecht. —

§. 163.

Wie sehr nun ein solches Verfahren, wenn auch das strenge Recht dazu gesetzliche Mittel an die Hand giebt, doch gegen alles natürliche Rechtsgefühl verstöfst, und zugleich zum grofsen Nachtheile des Staats gereichen kann, braucht nicht erst erwiesen zu werden, — da darin die gröfste Willkühr, die Möglichkeit der Beförderung selbstischer Zwecke auf scheinbar gesetzlichem Wege, die Möglichkeit zur Resignation zu zwingen, — eine Abart des Entlassungsrechts, — gegeben ist. — Eben so wenig bedarf eines Beweises die Widersinnigkeit des von Manchen für die Versetzung angeführten Grundes, dafs man nämlich nie einen Staatsdiener lange an einem Orte lassen mufs, damit er nicht die Anhänglichkeit an den Regenten verliert, und zu grofses Interesse für seinen Bezirk und dessen Bewohner gewinnt. Nur wenn man den Herrscher nur deshalb als Hirten seines Volkes betrachten wollte, um ihm die Macht zu ertheilen, nach Belieben diese seine Heerde zu scheeren und zu schlachten, — könnte man freilich mit Grund besorgen, dafs der Staatsbeamte, aus zu grofsem Interesse für das Volk, dem Scheeren und Schlachten etwas in den Weg legen würde. Erfafst man aber das Verhältnifs zwischen Fürsten und Volk in seiner ganzen Erhabenheit, so wird man wahrlich nicht befürchten, dafs der Staatsbeamte jemals die Anhänglichkeit an den Fürsten verlieren werde, weil er leicht ein zu grofses Interesse für seinen Bezirk und dessen Bewohner gewinnen könne. Eine Befürchtung, die in sich einen schreienden Widerspruch enthält, da der wahrhaft seinem Regenten zugethane Staatsbeamte diese seine Anhänglichkeit eben durch eine gute Verwaltung, also durch eine aufmerksame, wohlwollende Vorsorge für das ihm anvertraute heilige Interesse des öf-

fentlichen Wohls, beweisen wird. Jeder Staatsbeamte wird nur desto lieber und um desto besser dem Staate dienen, je mehr er seinen Wirkungskreis und die örtlichen Verhältnisse desselben kennt, und dadurch sich in sofern mit den Interessen des ihm anvertrauten Bezirks identificirt, als die Beschützung und Beförderung derselben zu seinem eigenen vorherrschenden Interesse wird. Die Staatsverwaltung kann dadurch immer nur gewinnen, sobald der Beamte nur nie aus den Augen verliert, dafs sein Amtsbezirk nur ein Theil des Staatsganzen ist, und im Collisionsfalle, der aber streng ausgemacht sein mufs, die Wohlfahrt des Theils der des Ganzen nachstehen mufs [35]).

Dagegen wird die Staatsverwaltung, beim häufigen Versetzen der Staatsdiener, schon dadurch verlieren, grofsen Nachtheilen unterworfen werden, — dafs der Staatsbeamte, wenn er nicht längere Zeit an seinem Posten bleibt, unmöglich eine rechte Liebe für das Amt und seine Geschäfte fassen wird. Dazu kommt noch, dafs er sich die, zu einer wahrhaft wohlthätigen Führung seines Amts, nothwendige Fertigkeit in dessen Verwaltung und Kenntnifs der Localinteressen nicht erwerben kann, die immer nur das Resultat längerer Uebung und Erfahrung sein werden. Statt des gewünschten gleichsamigen Identificirens mit den Interessen seines Wirkungskreises, wird er sich nicht einmal in demselben heimisch fühlen lernen, da er vielleicht schon wieder vom Amte entfernt wird, noch ehe er, — oder wenigstens wenn er eben erst, — sich gehörig orientirt hat [36]).

Eben so aber, wie beim Entlassungsrechte nachgewiesen worden, dafs die Zahl der Entlassungen vielleicht

---

35) Emmermann. p. 239.

36) Krug. p. 230.

weniger durch die Laune eines und desselben Ministers vergröfsert, als vielmehr insbesondere durch den Wechsel der Minister veranlafst wird; — so werden auch die Versetzungen vielleicht weniger aus dem Willen eines Ministers, als aus dem Wechsel der Minister und der politischen Systeme hervorgehen; besonders aber aus dem, mit dem Abgange eines Ministers meist unvermeidlich verbundenen, Wechsel der ihm unmittelbar untergebenen, oder von ihm besonders begünstigten, Beamten. — Wie dem aber auch sei, so wird man immer als gewifs annehmen können, dafs ein unbedingtes Versetzungsrecht dem Staate jedenfalls mehr Nachtheile, als Vortheile bringen wird.

Wenn wir nun, bei Betrachtung des Einflusses dieses Rechts auf die versetzten Staatsbeamten, nothwendig, — ohne weitere Auseinandersetzungen, — erkennen müssen, dafs für sie verhältnifsmäfsig von gar keinen Vortheilen, sondern nur von Nachtheilen die Rede sein kann, — da der Staatsbeamte eben nur (wie Paulus in der angeführten Stelle andeutet) aus ihm lieb und zum Bedürfnifs gewordenen Verhältnissen herausgerissen werden kann, um (was besonders in sehr ausgedehnten Ländern möglich ist) in ihm ganz fremde, vielleicht nicht blofs widerwärtige, sondern auch offenbar nachtheilige Verhältnisse versetzt zu werden. Wenn zugleich Solches vielleicht geschehen kann, nicht weil man glaubt, dafs er an diesem neuen Posten dem Staate besonders zu nützen vermöge, oder doch mehr als in seinem früheren Amte, — sondern um ihn zu entfernen, oder gar durch eine Versetzung in fremde, einsame, rauhe Landestheile gewissermafsen zu strafen, ohne zum lästigen rechtlichen Verfahren seine Zuflucht nehmen zu müssen, zu welchem sich kein Grund findet; — so wird man auch im Interesse des Staatsbeamten, — und in noch höherem Grade, —

das unbedingte Versetzungsrecht ebenfalls für eher nachtheilig, als wohlthätig halten müssen [37]).

§. 164.

Hieraus geht denn hervor, wie es aus politischen Rücksichten unumgänglich nothwendig ist, das den Ministern rechtlich nicht bestreitbare Versetzungsrecht in soweit zu beschränken, als ohne wesentliche Verletzung dieses Rechts, — und dadurch des Staatsinteresses, — geschehen kann. Denn es ganz aufheben, wie vielleicht Manche wünschen würden, ist weder rathsam, noch thunlich, wie aus dem Gesagten ersichtlich ist. —

Ist der Staatsbeamte mit der Versetzung, die der Minister in Hinsicht auf ihn beschlossen, zufrieden, so ist kein weiterer Grund da, eine einschreitende Bestimmung zu treffen, als in sofern diese Einwilligung des Beamten erwiesen sein mufs. Ist er aber mit der Versetzung nicht zufrieden, so ist nicht blofs nothwendig, dafs diese seine Nichteinwilligung offenbar werde; sondern jene einschreitenden Bestimmungen müssen auch der Art sein, dafs der Gegensatz, des möglicher Weise zu einseitig persönlichen Interesses des Beamten und des möglicher Weise in Willkühr ausartenden Willens des Ministers, seine rechtlich vernünftige Ausgleichung finde.

Zur Beseitigung, einerseits einer solchen Ministerwillkühr, andererseits einer mit dem Begriffe des Staatsdienstes unverträglichen Inamovibilität des Staatsbeamten vom Amte, könnte nun, — mit den aus besonderen Ver-

---

37) Eine Versetzung mit erhöhtem Range und Gehalte, also eine Beförderung zu einem Posten in einem Landestheile, wo der Aufenthalt vernünftigerweise nur als Verweisung angesehen werden kann, — hat dieselben nachtheiligen Folgen für den Staatsbeamten, und mufs daher, bei einer gesetzlichen Bestimmung über diesen Gegenstand, auch unter die willkührlichen Versetzungen gerechnet werden.

waltungsverhältnissen hervorgehenden nothwendigen Modificationen, — ein von Paulus (p. 254.) zu diesem Ende gemachter Vorschlag zweckmäfsig sein, oder wenigstens als Grundlage für eine Gesetzgebung über das Versetzungsrecht dienen. — Er verlangt nämlich, dafs ein Versetzen der Staatsdiener gegen deren Willen nicht Statt finden dürfe: „ohne dafs, erstens, der betreffende Diener zuvor gehört sei; zweitens, ohne dafs durch die Stimmenmehrheit des zunächst vorgesetzten Dienstcollegiums, sodann auch durch die Stimmenmehrheit der Ministerialräthe in dem betreffenden Ministerium, und endlich durch die Mehrheit der Votanten im Staatsministerium, die Versetzung dem Regenten als nothwendig vorgeschlagen und von dem Regenten ausgesprochen werde; und drittens, ohne dafs diese Mehrheitsentscheidung sowohl, als die Entscheidungsgründe für die Maafsregel selbst, in der Verfügung angegeben würden.“ — Obwohl die Weitläuftigkeit dieses Verfahrens diejenigen erschrecken wird, welche besonders in der Geschwindigkeit das Kennzeichen eines gutgeregelten Ganges der Verwaltung suchen, — so wird doch nicht geläugnet werden können, dafs der erste und dritte Punct nothwendige Postulate sind, wenn das Versetzungsrecht nicht dem Entlassungsrechte ähnlich werden soll. Der zweite Punct könnte dahin abgeändert werden, dafs die Versetzung vom Regenten ausgesprochen, oder aber nicht bestätigt werde, nachdem der Minister seine und seiner Ministerialräthe Ansicht über die Versetzung, und die Zufriedenheit oder Nichtzufriedenheit des Staatsbeamten mit der Versetzung, im Staatsrathe zum Vortrage gebracht, und dieser darüber entschieden hat.

Auf diese Weise würde der Staatsbeamte vor einer Willkührmaafsregel geschützt sein, ohne dafs sein Privatinteresse doch wieder dem Interesse der Verwaltung in

den Weg treten kann. Ist er aber trotz dieses vermittelnden Verfahrens entschlossen, lieber den Staatsdienst selbst aufzugeben, als das neue Amt anzunehmen, so steht ihm dieses frei, — durchaus aber nicht ein Rechtsanspruch auf Beibehaltung seines früheren Amtes, — wie schon gezeigt worden.

§. 165.

Wollte man ihn aber verpflichten, den neuen Posten gleich anzutreten, um dann erst zu resigniren, so würde das, in den meisten Fällen, gleichbedeutend sein mit dem Zwange, das neue Amt auch zu behalten, — was wieder mit dem Dienstzwange überhaupt eins und dasselbe wäre. Denn der Staatsdiener wird, wenn er schon einmal die Beschwerde der Translation überstanden hat, fast genöthigt sein, an seinem neuen Posten zu bleiben, um die bei nunmehriger Resignation sich erneuenden Beschwerden zu vermeiden, und die Kosten, die ihm für diesmal auf keine Weise ersetzt werden. Immer aber kann das Recht, einen Staatsbeamten zu versetzen, sich nur auf den Ressortumfang eines bestimmten Ministeriums beziehen. Es kann also z. B. nie ein Staatsdiener, gegen seinen ausdrücklichen Willen, aus dem Justiz- ins Finanzministerium übergeführt werden. Denn indem der Bürger in den Staatsdienst tritt, hat er sich einem bestimmten Zweige desselben gewidmet, zu welchem er sich besonders vorbereitet hat, und welche Vorbereitung er durch die Prüfung erwiesen haben mufs. So wenig also der Staatsbeamte gezwungen werden kann, sich aus einem Justiz- zu einem Finanzbeamten machen zu lassen, da er weder sich für diesen Hauptzweig der Verwaltung bestimmt, noch vorbereitet hat, — eben so wenig darf auch Solches von einem Minister geschehen, weil der Beamte in der Prüfung nur die fürs Justizfach, nicht aber die fürs Finanzfach erforderlichen Kenntnisse

erwiesen haben kann, und Niemand in einem Verwaltungszweige angestellt werden sollte, zu dem er sich nicht tüchtig gezeigt hat. —

d) Prüfung des Rechts der Staatsgewalt, die Staatsbeamten willkührlich zu quiesciren.

§. 166.

Der letzte, in dem von Malchus (I. p. 15.) für die Minister geforderten Dispositionsrechte, zu betrachtende Punct betrifft die Möglichkeit, nach Belieben einen Staatsdiener zu quiesciren; d. h. einen, sowohl körperlich als geistig, noch vollkommen zum Staatsdienste geeigneten Staatsbeamten, aus administrativen Rücksichten (wie es gewöhnlich heifst), aufser Thätigkeit zu setzen, bis zu der vorbehaltenen, aber unbestimmten Wiederanstellung, oder auch für immer. Jedenfalls ist aber für den Beamten dabei die Belassung seines Ranges und des sogenannten Quiescenzgehalts einverstanden. Dieser Letztere besteht in des Quiescenten früherer Besoldung, — jedoch mit Abzug bestimmter Procente oder eines bestimmten Theils, der als eine Vergütung für die Amtsführung angesehen wird (der Dienstgehalt), während das Uebrige (der Standesgehalt) ihm verbleibt.

Dieses Quiesciren ist wohl wahrscheinlich dadurch entstanden, dafs man in Deutschland, durch die immer gewichtiger werdenden Aussprüche der öffentlichen Meinung, endlich davon überzeugt wurde, dafs das Entlassungsrecht, wie es hier definirt worden, als eine zu schreiende Willkühr allzu sehr gegen die öffentliche Moral verstofse, um noch länger behauptet werden zu können. Indem man nun die so verschriene Ungerechtigkeit des Entlassungsrechts einzig und allein in der Entziehung des Gehaltes sah, so fuhr man zwar fort, nach wie vor die Staatsbeamten willkührlich zu entlassen, —

liefs ihnen aber von nun an ihre bisherige Besoldung, ganz oder mit gewissen Abzügen, um so zugleich sich und der öffentlichen Meinung genug zu thun. Wenigstens mag dieses ungefähr der Gedankengang gewesen sein, der den Hauptkämpen des Entlassungsrechts, Gönner, bewogen hat, nachdem er lange für dasselbe gesprochen, in aller Kürze zu bemerken: „Sobald auf Staatsdiensten der Nahrungsstand beruhe, dauert das Recht auf Besoldung auch nach der Entlassung fort. Denn der Staatsdiener erfüllt durch seine Bereitwilligkeit zur ferneren Dienstleistung alle Bedingungen, von welchen sein Nahrungszustand abhängt, und wenn der Staat sich des Rechts, Dienste zu fordern, nicht bedient, so darf dies nicht anders, als unbeschadet der Rechte des Staatsdieners für seinen Nahrungszustand geschehen;“ — jedoch kann abgezogen werden, was nur Ersatz für wirkliche Dienstleistung ist [38]). Das von ihm so hartnäckig vertheidigte Entlassungsrecht reducirt sich also eigentlich, genau genommen, aufs Recht zu quiesciren. Dies ist auch bei von der Becke der Fall, indem er, nach langem Streite gegen das Entlassungsrecht, dasselbe doch endlich aus Rücksichten fürs Staatswohl statuirend, sagt: „Wenn aber der Regent, um in dem angegebenen Falle seine Pflicht gegen den Staat zu erfüllen, das Recht zur Entlassung wider einen Diener ausüben will, so mufs es doch ohne Verletzung der gegen letzteren tragenden Pflicht geschehen. Wir haben vorausgesetzt, dafs keine gerichtliche Klage Statt hat, dafs der Diener keines, das Amt verwirkenden, Verbrechens überführt werden kann. Folg-

38) §. 110. Es versteht sich, dafs Gönner hier nicht als von einer Strafe spricht, sondern als von einer willkührlich zu verhängenden administrativen Maafsregel, um einen Beamten zu entfernen.

Folglich fällt auch die eigentliche Strafe weg, und die Verfügung, welche der Regent trifft, mufs dem Diener so unschädlich als möglich sein. Alles, was dieser zu verlangen berechtigt ist, besteht offenbar darin, dafs, wenn ihm das Amt genommen, oder er von diesen Verrichtungen dispensirt wird, ihm die bisher genossene Besoldung so lange fortgereicht werde, bis er eine andere Versorgung erhalten hat." (§. 68.)

§. 167.

Auch Hefftter ist dieser Ansicht, wenn er sagt: „Jeder Staatsdiener ist auf ungestörten Genufs der Vortheile seines Amtes bis dahin berechtigt, wo dies in Ansehung seiner oder überhaupt rechtmäfsig aufhört; und in allen Fällen, wo er selbst aufser aller Schuld ist, hat er auch Anspruch auf fortgesetzte Entschädigung." (p. 136.) Diese Entschädigung „für den unverschuldeten Verlust lebenslänglicher Subsistenz, für das Aufgeben eines jeden anderen Nahrungsstandes, für den bei Uebernahme und Verwaltung und Aufhebung des Amts wirklich gehabten Schaden, und für das stufenmäfsige Fortschreiten im Staatsdienste, wo ein solches herkömmlich ist" (p. 149.), hat freilich kein genaues Princip der Bestimmung. „Doch wird der Richter selten ungerecht handeln, wenn er dem Staatsdiener eine, seinen bisherigen gewöhnlichen Diensteinkünften gleichstehende, lebenslängliche Rente zuspräche." (p. 150.)

Um diese allerdings genügende Entschädigung, vermöge richterlichen Ausspruchs, zu erhalten, mufs also der Beamte wohl erst vor Gericht erweisen, dafs er selbst aufser aller Schuld ist. Wenn aber ein solches Gericht existirt, zu dem selbst in diesem Falle Staat und Staatsbeamten zugleich Vertrauen haben, — warum übergiebt man demselben nicht alsogleich das Verfahren gegen den Beamten, den man entlassen will? Man würde sich da-

durch eine Willkührmaafsregel ersparen, da ja das Gericht eben so gut die Entlassung aussprechen könnte, und vermiede eine Klage von Seiten des Staatsbeamten gegen die Staatsgewalt, welche mehr oder weniger auf diese immer ein gehässiges Licht werfen wird, besonders wenn man, mit Hefftter, das Verhältnifs zwischen Staat und Staatsbeamten durch einen Quasi-Vertrag, durch einen Vertrag auf Treue und Glauben, zu erklären sucht.

Wie dem aber auch sei, so ist zwar das Quiesciren ein gelinderes Mittel als das Entlassen, da es nicht mit für die Subsistenz gleich nachtheiligen Folgen verknüpft ist, bleibt aber dessen ungeachtet ein eben solches Willkührrecht in den Händen der Minister. Und das besonders, weil es einem entlassenen Staatsbeamten leichter werden wird, gegen die Entlassung eine Klage anhängig zu machen, als dem quiescirten gegen die Quiescirung. Denn hier wird wenigstens sein Nahrungsstand gar nicht, oder doch nur in geringerem Grade, verletzt. Die Enthebung von der Dienstleistung aber, für sich allein betrachtet, — ein so triftiger und eigentlich höherer Rechtsgrund zur Klage auch darin liegt, — erscheint, nach den gewöhnlichen Begriffen vom Dienste, zur Grundlage eines Processes weniger geeignet, als eine förmliche Entlassung.

§. 168.

Fassen wir nun das Quiesciren zuerst nur als das Recht auf, dem sich der Staatsbeamte unterwerfen mufs, — also in Hinsicht auf diesen, — so könnte dasselbe mit folgenden Gründen vertheidigt werden: Der Beamte werde ja nur der Last der Amtsführung enthoben, während man ihm, wenn auch nicht den ganzen Gehalt, doch wenigstens einen angemessenen Theil desselben, lasse, gewissermafsen als die ihm vom Staate garantirte Rente von seinem angelegten Capitale. Er werde also

eigentlich gar nicht beeinträchtigt, sondern vielmehr sehr begünstigt, da er, frei von der Last und den Sorgen des Amtes, sich eine beliebige, ihm ein neues Einkommen gewährende, Beschäftigung wählen könne, und zugleich auch noch seinen Quiescenzgehalt beziehe. Allein, wenn man auch, hierauf eingehend, den Staatsdienst fürs Erste nur in seiner Eigenschaft als einen Nahrungsstand gewährend, betrachtet, so liefse sich dennoch wohl erweisen, dafs die Quiescirung eine directe Beeinträchtigung des Beamten ist. Man braucht nur daran zu denken, dafs, — den Staatsdienst immer als Begründung eines Nahrungsstandes angenommen, — es natürlich ist vorauszusetzen, dafs der Beamte ihn mit derselben Hoffnung, auf allmähliges Wachsen des Nahrungsstandes im Fortlaufe der Zeit, antreten wird; wie Jedermann in den bürgerlichen Lebensverhältnissen, bei Ergreifung einer, ihm sein Fortkommen gewähren sollenden Beschäftigung, gewifs nach Verbesserung desselben trachten, und Solches von der Zeit bestimmt erwarten wird. — Wie es nun unfehlbar eine schreiende Ungerechtigkeit wäre, wenn die Regierung einem solchen Bürger namentlich verwehren, oder es ihm auf irgend eine Weise unmöglich machen würde, sein Einkommen auf eine im Staate erlaubte, ja begünstigte Weise zu vermehren, — eben so wird es also auch gewifs eine Ungerechtigkeit sein, dem Staatsbeamten nicht blofs die gerechte Hoffnung einer Erhöhung seines Gehaltes zu nehmen, sondern den von ihm bereits bezogenen sogar noch zu verringern [39]).

---

39) Wenn Gönner (§. 114.) meint, dafs es auch bei Kaufleuten und Gewerben vorkomme, dafs eine Speculation mifslingt, so vergifst er, dafs die Möglichkeit eines solchen Mifslingens erstens schon in der Natur dieser Erwerbszweige liegt, keinesweges aber in der des Staatsdienstes, der nie auf Zufälle und Conjuncturen, sondern nur auf das Gesetz und auf die Verdienste des Staats-

Aber, kann weiter eingewendet werden, indem der Staatsbeamte der Amtsführung entbunden wird, erhält er zu gleicher Zeit die vollkommene Freiheit, seine Kräfte auf irgend eine einträgliche Beschäftigung zu verwenden, durch deren Ertrag er leicht den Ausfall an seiner früheren Besoldung (vermöge des gesetzlichen Abzuges) nicht allein leicht ersetzen, sondern sich noch ein sehr viel höheres Einkommen verschaffen kann. — Dagegen mufs jedoch bedacht werden, dafs, — obschon Gönner behauptet: „dafs er (der Staatsdiener), so lange als er sich im Ruhestande befindet, seiner Pension (d. h. seines Quiescenzgehaltes) ungeachtet, einem jeden bürgerlichen Gewerbe um so mehr sich widmen könne, als mit der Entlassung (d. h. Quiescirung, da Gönner eine Entlassung mit Beibehaltung des Gehaltes annimmt) alle Gründe hinwegfallen, wegen deren er während seiner Amtsführung davon ausgeschlossen war," — dennoch sehr zu bezweifeln steht, ob irgend eine Regierung, welche einen Staatsbeamten quiescirt, ihm erlauben wird, ein beliebiges Gewerbe zu ergreifen, z. B. Handwerker, Kaufmann zu werden; da sie sich, für Auszahlung des Quiescenzgehaltes, das Recht vorbehält, den Quiescirten wieder im Staatsdienste anzustellen, und ein solches Uebergehen aus dem Gewerbe in den Staatsdienst, oder umgekehrt, nach den heutigen europäischen Begriffen, — oder, wenn man will, Vorurtheilen, — gewissermafsen eine Unmöglichkeit ist. Denn dafs Casimir Périer Minister war, kann nicht als Gegenbeweis gelten, da zwischen einem grofsen Fabrikanten oder Banquier, und zwischen einem Handwerker oder Krämer ein

---

beamten sich gründen darf; — und dafs zweitens dieses Mifslingen, bei einem von den Gesetzen erlaubten Gewerbe, nie von der Staatsgewalt absichtlich veranlafst werden darf, am wenigsten ausdrücklich in Bezug afu einen bestimmten Staatsbürger.

grofser Unterschied ist, und übrigens auch der Fürst zwar berechtigt ist und sein mufs, zu Ministern aus den Staatsbürgern zu ernennen, wen er will; dagegen es aber keinesweges ist, — wenigstens nicht sein sollte, — zu eigentlichen Staatsbeamten andere Staatsbürger zu ernennen, als die auf dem gesetzlichen Wege in den Staatsdienst getreten sind. Jedenfalls würde es, nach den heutigen Begriffen, durchaus unpassend sein, wenn ein quiescirter Staatsbeamte, der immer wieder zum activen Dienst berufen werden kann, ein Gewerbe ergreifen, und dann von diesem wirklich wieder zum Amte berufen werden würde. — Sehr viel eher liefse sich vermuthen, dafs, wenn die Regierung einmal das Recht zu quiesciren hat, sie dem Quiescirten, der ein Gewerbe ergreifen wollte, die Alternative stellen würde, seine industriellen Pläne oder seinen Quiescenzgehalt aufzugeben, d. h. zu resigniren.

§. 169.

Doch gesetzt auch, den Quiescirten wäre ausdrücklich durch das Gesetz zugestanden, jedes beliebige Gewerbe zu ergreifen, — wie viele derselben werden im Stande sein, wirklich davon Gebrauch zu machen? Eine tüchtige Vorbereitung zum Staatsdienste, — welche doch nothwendig vorausgesetzt werden mufs, — nimmt zu viel Zeit, als dafs der Jüngling nebenbei noch ein industrielles Gewerbe zu erlernen im Stande wäre, wenn selbst auch kein gesellschaftliches Vorurtheil ihn davon abhält, sondern es vielmehr als Bürgerpflicht feststeht, dafs Jeder in seiner Jugend ein Gewerbe erlernen mufs. Tritt daher die Quiescirung ein, so ist der Quiescirte wohl nur selten im Stande, irgend ein industrielles Gewerbe, wobei er selbst Hand anlegen müfste, zu ergreifen, oder doch mit Erfolg zu treiben. — Zu Fabrikunternehmungen und zu Banquiergeschäften, zu welchen die in der

Vorbereitung zum Staatsdienste erworbene Bildung ihn eher geschickt machen könnte, gehören nothwendig bedeutendere Capitalien, als einem Quiescirten meist zu Gebote stehen werden. Wäre er aber im Besitz derselben, so ist wohl wahrscheinlich, dafs er den Staatsdienst ganz aufgeben werde, da es jedem Ehrenmanne drückend sein mufs, auf Kosten seiner Mitbürger einen Gehalt zu beziehen, während die Quiescirung ihm die ehrenvolle Aufgabe entreifst, in der Verwaltung ihnen nützlich zu sein. Nur der wird sich mit dem Quiescenzgehalte zufrieden geben, dessen Subsistenz nur dadurch gesichert werden kann. — Die Landwirthschaft bietet vielfach ähnliche Verhältnisse dar, und stellt an sich auch gewöhnlich den sich mit ihr Beschäftigenden so unabhängig, dafs er gern jenen Gnadengehalt für nichtzuleistende Dienste aufgeben wird. — Es bleibt also nur das Gebiet der Intelligenz, — und da möchte es wohl den meisten, an sich auch noch so tüchtigen, Staatsbeamten an der nöthigen strengwissenschaftlichen Bildung mangeln, um als Schriftsteller oder öffentliche Lehrer ihr Fortkommen zu suchen. Der Advocatenstand aber ist überall überfüllt, und was das eigentliche, auch wirklich nicht allzu grofse Gelehrsamkeit verlangende, geistige Gewerbe betrifft, die Journalistik, so findet man auch hier mehr Angebot als Nachfrage, und das vielleicht besonders bei den Zeitschriften, welche die Farbe der Regierung halten; Opposition darf aber ein Quiescirter nicht machen, denn er läuft Gefahr, seinen Quiescenzgehalt zu verlieren. — Im ganzen weiten Gebiete menschlicher Erwerbsamkeit wird also, in der Regel, der arme Quiescirte kein, oder doch nur ein sehr trauriges Fortkommen finden. Man kann demnach, im Allgemeinen, alles das für illusorisch erklären, was, — in Hinsicht auf Nichtbeeinträchtigung des Nahrungsstandes des Staatsbeamten, —

zur Vertheidigung der Quiescirung vorgebracht werden könnte. Denn eine solche Beeinträchtigung ist schwerlich wegzuläugnen, wenn sie auch zwar eben so willkührlich, aber doch nicht so alle rechtmäfsigen Ansprüche des Staatsdieners vernichtend ist, als die Entlassung.

§. 170.

Diese Uebereinstimmung zwischen Quiesciren und Entlassen wird aber schlagend, wenn man vom Nahrungsstande (als dem unwichtigeren Theile des Staatsdienstes) absieht, und den Einflufs der Quiescirung auf das wichtigste vom Staatsbürger, durch den Eintritt in den Staatsdienst, zu erwerbende Recht berücksichtigt, das Recht nämlich, an der Verwaltung des Vaterlandes Theil zu nehmen. — Denn hier fällt aller Unterschied weg, da die Quiescirung dieses Recht ganz eben so vernichtet, wie die Entlassung [40]). — Sie vernichtet es eben so willkührlich, da der Staatsbeamte sich dieses Rechts weder unfähig erwiesen, noch unwürdig gemacht haben kann, — weil in diesen Fällen mit demselben nach den Gesetzen hätte verfahren werden können, und verfahren werden müssen. Sie kränkt eben so des Staatsdieners Ehre, — weil man unmöglich wird muthmafsen können, dafs ein tüchtiger Beamter, und ohne von ihm verschuldeten Grund, entfernt werden wird. Es sei denn, dafs man geradezu annehmen will, dafs diese Entlassung mit Belassung des Gehaltes den Beweis eines Willkühracts in sich trägt; n sofern entweder der Beamte

40) Dafs bei Quiescirung das Recht vorbehalten wird, den Quiescirten wieder anzustellen, kann nicht dagegen eingewendet werden, — da jedenfalls das erworbene Recht auf den Staatsdienst auf unbestimmte Zeit hinaus vernichtet ist; jene Clausel überhaupt auch wohl, im Allgemeinen, mehr Form ist, und sich wohl auch nicht Viele einer solchen spätern Gnadenanstellung unterziehen werden, wenigstens nicht Diejenigen, die ihre und des Staatsdienstes Würde zu schätzen wissen.

seinem Amte vollkommen gewachsen und desselben würdig ist, aber auf gute Art aus dem Wege gebracht werden soll, — oder aber demselben weder gewachsen, noch dessen würdig ist, aber durch besondere Gunst, statt einer Strafe oder Zurücksetzung, im Quiescenzgehalte einen unverdienten Gnadenbeweis auf Kosten des Volkes erhalten soll, welchem er durch seine unfähige oder schlechte Verwaltung bisher geschadet [41]). Die Quiescirung vernichtet eben so die rechtmäfsigen Hoffnungen des im höheren Sinne Ehrgeizigen, indem sie ihm die Bahn des Staatsdienstes verschliefst, — wie sie den festerkannten Lebensberuf des Ehrenmannes aufhebt, der seine Kräfte und Fähigkeiten dem Dienste seiner Mitbürger in der Verwaltung gewidmet hatte. Mit hoher Wahrheit sagt Paulus (p. 250.): „Denken wir uns einen Beamten, der als edler Mann sein Lebensglück im heilsamen Wirken für seine Mitbürger findet, und in eine gewisse Amtsumgebung sich einstudirt, auch manches den örtlichen Verhältnissen Angemessene aus dem Keim zur Blüthe gebracht hat, aber in seinem Alter nicht mehr in einen anderen Lebenslauf sich hineinzuwerfen vermag. Wird für diesen Mann, der zu seiner Amtsthätigkeit noch alle Kräfte hatte, nicht, trotz des ihm gelassenen elenden Geldes, sein wesentliches Lebensglück zerstört? Zu dem Hauptunglücke des zerstörten Wirkungskreises kommt denn noch die Verminderung seiner rechtmäfsigen, zur sorgenfreien Ernährung seiner Familie nöthigen,

41) Paulus. p. 250. „Wenn die ministerielle Willkühr nicht durchschaut wird, so kann sogar der Schein einer Unwürdigkeit oder Unfähigkeit auf ihn (den Beamten) fallen. Und sehen wir auf den Geldbetrag, so können, durch Berechnung nach dem Functionsgehalte, die Pensionen bedeutenden Abzügen unterliegen und die Schändlichkeiten sich vermehren, während die Sicherheitsmittel gegen Willkühr mangeln, folglich ihre gesetzliche Ergänzung desto nothwendiger erscheint.“

durch Studien und Amtsfleifs wohlverdienten Einkünfte, — das schmerzliche Gefühl, auf Kosten seiner Mitbürger, denen er nichts mehr nützen kann, wie ein Invalide ernährt zu werden."

§. 171.

Demnach kann man also wohl behaupten, dafs das Quiesciren weiter nichts ist, als ein vom Volke zu bezahlendes Surrogat des Entlassens, welches letztere (wie angedeutet worden) in seiner ganzen Blöfse sich nicht mehr mit der neuentstandenen Gewissenhaftigkeit, der Bewunderer französischer Büreaukratie und Centralisation, verträgt. Denn dafs die Regierung sich vorbehält, den Quiescirten nach Belieben wieder anzustellen, ist, — sobald man wenigstens nicht bestimmt festsetzt, in wie langer Zeit diese neue Anstellung erfolgen mufs, — kein Grund zu einem Unterschiede von der Entlassung, da eine solche in Hinsicht auf die Amtsführung factisch eintritt; sondern könnte vielmehr fast als das Bändchen angesehen werden, das man an den Fufs des Vogels bindet, den man zwar fliegen, aber nicht davonfliegen lassen will. Der quiescirte Beamte hat weder ein Amt, noch auch wirklich die Freiheit, sich einen anderen Lebenslauf zu wählen, da ein neuer Ruf zum Staatsdienst ihn aus demselben wieder herausreifsen könnte, — auch angenommen, dafs er überhaupt im Stande ist, sich auf eine seiner Stellung würdige Weise eine andere Subsistenz zu verschaffen. Freilich wird man einwenden, dafs dem Quiescirten ja freistehe, durch Aufgeben des Quiescenzgehalts, sich auch, in diesem Falle einer neuen activen Anstellung, die Freiheit zu erwerben, bei seinem jetzt gewählten Berufe bleiben zu können [42]). Aber welcher

42) Gönner. §. 110. „Es versteht sich aber von selbst, dafs er, sobald der Staat wieder von ihm die Dienstleistung begehrt,

Unterschied findet dann noch factisch zwischen Quiesciren und zwischen Entlassen, oder wenigstens Zwang zu resigniren, Statt? Denn die, dem resignirenden Quiescenten etwa gesetzlich zukommende Pension wird man ihm doch nicht verweigern wollen?

Dafs aber das Quiesciren ein vom Volke bezahltes Surrogat des Entlassens ist, geht daraus hervor, dafs die Quiescenzgehalte weder aus der Civilliste des Fürsten, noch aus den Besoldungen der Minister bezahlt werden, — sondern aus den allgemeinen Staatseinkünften, deren Quelle der Schweifs des Volkes ist. Welchen Vortheil hat dieses aber denn dafür? Durchaus keinen. — Denn war der Quiescirte auch im Stande, durch Talente und Kenntnisse seinem Vaterlande vielfach nützen zu können, ehe eine Ministerlaune ihn vom Amte entfernte, so ist er doch jetzt eben hierdurch verhindert, diese seinen Mitbürgern nützliche Dienste wirklich zu leisten, und sein blofser guter Wille kann unmöglich vom Volke bezahlt werden, das so schon überlastet ist. — War aber der Quiescirte ein untüchtiger, untauglicher Beamter, so ist die Quiescirung eine alles Recht verhöhnende Begünstigung desselben, die das Volk noch bezahlen mufs, nachdem es schon durch seine schlechte Amtsführung gelitten. Zwar gewinnt es in sofern, als es den bezeichneten Beamten los wird, mufs aber nun nicht blofs den an seine Stelle Tretenden besolden, sondern auch ihn, dessen Bestrafung, oder wenigstens Entfernung auf dem gesetzlichen Wege, die Gerechtigkeit sowohl, als die Achtung vor der öffentlichen Meinung, erheischt hätten [43]). —

---

entweder sein hiermit unvereinbares Gewerbe, oder die bisher bezogene Besoldung aufgeben mufs.“

43) Paulus. p. 247. „Durch das bequeme Mittel der Pensionirung (besser Quiescirung, da man, nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauche, unter Pensioniren das Zurruhesetzen eines im

§. 172.

Das Quiesciren ist also durchaus nur eine Abart des Entlassens, und mufs ganz eben so beurtheilt werden [44]). Es unterscheidet sich hauptsächlich dadurch, dafs beim Quiesciren der Staatsbeamte weniger, dagegen das gesammte Volk, der Staat, mehr verliert, als beim Entlassen, wo wenigstens die Subsistenz des Entlassenen nicht auch dem Volke, das seinen Nachfolger bezahlt, zur Last fällt. Der Nachtheil wird um so gröfser, als das Quiesciren weniger gehässig ist, und daher öfter zur Anwendung verleiten mufs. Denn, wie gesagt, wo ein Recht zur Willkühr besteht, da wird auch Willkühr

---

Staatsdienste, körperlich oder geistig, zur Amtsführung unfähig gewordenen Beamten versteht) sind alle besseren Staatsdiener in einen Zustand gänzlicher Willkühr und Abhängigkeit gesetzt; die Niederträchtigen und Trägen dagegen am wenigsten erschreckt. — Das Land, die unschuldigen Bürger, die, gegen welche der schlechte Staatsdiener frevelte, werden durch die aufserordentlich steigende Pensionslast die Gestraften. — Dem schuldigen Diener wird zum Lohne für sein unwürdiges Benehmen ein grofses Capital zur Leibrente ausgesetzt. Hierzu kommt, dafs beliebiges Pensioniren oder Versetzen ein Mittel der Gunstschleicherei und des Nepotismus wird, und noch weiter ein Mittel, alle Selbstständigkeit und politische Unabhängigkeit zu bestrafen und zu untergraben, werden kann und mufs.“ — In Baden verhält sich die Summe der Civil- und Militär-Pensionen zur Summe der Gehalte ungefähr wie $3\frac{1}{4}:1$, und bildet $\frac{1}{7}$ des ganzen Staatsaufwands. p. 249.

44) Emmermann. p. 240. „Wirklich illusorisch ist es bei der gesetzlichen Bestimmung, dafs nur durch rechtliches Urtheil Staatsdiener entsetzt werden können, wenn sie ohne Anlafs in den Quiescentenstand, mit Verringerung ihres Gehaltes, versetzt werden dürfen.“ — Bischoff. p. 340. Das sogenannte gezwungene Jubiliren oder Zurruhesetzen noch rüstiger Beamten auf eine geringe Pension, ist als indirecte Entlassung zu betrachten, und nach denselben Grundsätzen zu beurtheilen. — Klüber (§. 407. p. 781.) spricht sich zwar für die Möglichkeit des Quiescirens aus, macht jedoch p. 782. die (freilich sehr vieldeutige) Bedingung, dafs der Staatszweck Solches erfordern müsse. —

geübt, wenn man nur zu starken öffentlichen Anstofs vermeiden kann; versteht sich in Ländern, wo sich eine öffentliche Meinung gebildet hat, oder doch sich zu bilden beginnt. — So lange man nicht die Minister, die das Recht zum Quiesciren haben, verpflichtet, die Quiescenzgehalte aus ihren Besoldungen zu bezahlen, so lange wird auch das Quiesciren ein oft gebrauchtes Mittel der Willkühr sein. —

Zur Verhinderung dieser von ihm so glücklich bekämpften Willkühr, macht nun Paulus (p. 254.) denselben Vorschlag, wie gegen das willkührliche Versetzen. Allein es möchte sich ergeben, dafs zwischen Quiesciren und Versetzen ein so wesentlicher Unterschied Statt findet, dafs man auf diese beiden administrativen Acte durchaus nicht ein und dasselbe Princip anwenden kann. Denn, wie oben dargethan worden, ist das Versetzungsrecht, streng genommen nach der Natur des Staatsdienstes, unbedingt dem Minister zuzugestehen, und blofs politische Rücksichten sind es, die eine Beschränkung nothwendig machen. Fürs Quiesciren ist dagegen im Allgemeinen durchaus kein Rechtsgrund aufzustellen, eben so wenig als beim Entlassungsrechte. Es kann daher auch nicht von einer ähnlichen Beschränkung wie beim Versetzen die Rede sein, sondern vielmehr nur von einer gesetzlich ausgesprochenen Unmöglichkeit des Quiescirens, da weder das Recht, noch die Politik, für die Beibehaltung dieser administrativen Willkühr, einen genügenden Grund geben.

§. 173.

Indessen giebt es zwei, aber auch nur zwei, leicht erkennbare Fälle, wo allerdings eine Quiescirung theils eintreten kann, theils eintreten mufs, — ohne aber dem eben aufgestellten Satze Eintrag zu thun, weil die Natur der Sache selbst hier das Quiesciren nothwendig macht.

Damit aber aus diesen wohlbegründeten Ausnahmen keine Regel gemacht werde, müssen diese beiden gleich zu bezeichnenden Fälle im Gesetze streng definirt werden. Zugleich aber mufs auch bestimmt sein, dafs die Quiescirung immer nur temporair sein kann; woher also eine gewisse Grenze der Dauer festgestellt werden mufs.

1. Wenn auf einen vom Minister, mit Belegung der Voten seiner Ministerialräthe, gemachten motivirten Antrag, der Staatsrath für wahr erkennt, dafs ein bestimmt designirter Staatsbeamter auf einem gewissen Posten von ganz unläugbar gröfserem Nutzen für die Staatsverwaltung sein würde, als der dieses Amt bisher bekleidende Staatsbeamte, — so mufs der Staatsrath vom Fürsten die Bestätigung seiner Entscheidung erbitten, dafs dem designirten Beamten dieser Posten anvertraut werde. Der frühere Inhaber desselben aber mufs nun, entweder sogleich, durch dieselbe Entscheidung des Staatsraths, eine andere angemessene Anstellung erhalten, — in welchem Falle also eine Versetzung eintritt, mit den dabei zu beobachtenden Formen; — oder aber er mufs zu bestimmten temporairen Aufträgen, die seiner früheren Stellung nicht unangemessen sind, verwandt, oder im Allgemeinen dem Minister, oder einem anderen hohen Beamten, zu besonderen Aufträgen zugezählt werden. Ist aber, wegen eigenthümlicher Verhältnisse, keine jener drei Maafsregeln möglich, so tritt dieser Staatsbeamte in die Quiescenz, mit Beibehaltung seines vollen Gehaltes. Hierbei findet jedoch die ausdrückliche Bestimmung Statt, dafs der auf diese Weise Quiescirte (ebenso auch im Falle ein solcher Staatsbeamter zu allgemeinen oder speciellen Aufträgen gebraucht wird), bei der ersten eintretenden Möglichkeit einer neuen Amtsanstellung, seinem früheren Amtsrange gemäfs, auch wirklich angestellt werde. Dafs dieses geschehe, darauf hat der Staatsrath zu wachen, so

wie der Minister dafür verantwortlich ist. Auch kann der quiescirte Staatsbeamte berechtigt werden, sich bei einer ihm bekannt werdenden Vacanz eines, seinen früheren amtlichen Verhältnissen angemessenen, Postens deshalb beim Minister, und nöthigenfalls beim Staatsrathe, zu melden.

2. Wenn durch eine in der Verwaltung vorgenommene Reorganisation, oder sonst vermöge eines Gesetzes, ein gewisses Amt auf immer aufgehoben wird, und der bisherige Inhaber desselben weder versetzt, noch auch im Allgemeinen, oder zu speciell bestimmten Aufträgen verwandt werden kann, so tritt er ganz unter denselben Bedingungen in die Quiescenz [45]). In beiden Fällen wäre ein Abzug am Gehalte eine wirkliche Ungerechtigkeit, da der Staatsbeamte durch nichts die Quiescirung verschuldet hat. Denn weder kann ihm die Aufhebung des Amtes, noch auch die relativ gröfsere Tauglichkeit eines anderen Staatsdieners zu diesem Amte, als Schuld angerechnet werden, eben so wenig als der, auf den letzteren Umstand begründete, Vorzug des Anderen ihn beeinträchtigt. Allerdings wird es ihm nicht gerade zu verübeln sein, wenn er sich gekränkt fühlt, allein hier kann auf ein solches individuelles Gefühl nicht Rücksicht genommen werden, da das Beste der Verwaltung diesem

---

45) In Bezug auf das Verfahren gegen einen Staatsbeamten bei Aufhören des Amtes: — Die Entscheidung der preufsischen Gesetzcommission vom 16. März 1788, in Klein's Annalen der Gesetzgebung und Rechtsgelehrsamkeit in den preufsischen Staaten. I. p. 302. — Bischoff. p. 285. — Weber. p. 135. — von Kamptz. Beiträge zum Staats- und Völkerrecht. I. Berlin, 1815. p. 150. — und insbesondere von Kamptz und von Stein. Ueber die Entschädigungsberechtigung der Staatsdiener bei Aufhebung ihrer Stellen. Frankfurt am Mayn, 1808. — eine, durch die Verwaltungsveränderungen in und kurz vor der Rheinbundsperiode veranlafste Schrift.

vorgeht, zugleich aber auch alle Willkühr und jede Beleidigung gesetzlich verhindert ist [46]). — Auf gleiche Weise wäre es aber eine Ungerechtigkeit gegen den Staatsbeamten, ihn länger, als gerade die Verhältnisse es durchaus verlangen, vom activen Dienste auszuschliefsen, zu dem er berechtigt ist. Und wenn auch manche Staatsbeamten sich mit dem Quiescenzgehalte darüber beruhigen würden, so bliebe es immer eine Ungerechtigkeit gegen das Volk, das nichtgeleistete Dienste bezahlen müfste. — Ohne die hier aufgestellten Bedingungen würden die Staatsbeamten durch das Quiesciren nicht in viel geringerem Grade der Willkühr unterworfen sein, als beim Entlassungsrechte, — und es darf daher, aufserhalb der beiden angegebenen Fälle, nie eine Quiescirung eintreten.

c) Inbegriff der Dienstgewalt, und insbesondere des Dispositionsrechts der Staatsgewalt über die Staatsbeamten.

§. 174.

Fassen wir in wenigen Worten das in den letzten Abschnitten Gesagte zusammen, so ergiebt sich Folgendes als Resultat der bisherigen Untersuchungen in Hinsicht auf die Dienstgewalt, und insbesondere auf das Disposi-

---

46) Man könnte hierin vielleicht einen Widerspruch mit früher aufgestellten Ansichten finden. Allein man möge bedenken, dafs keineswegs gegen die Wichtigkeit des Staatswohls, als Grund einer administrativen Maafsregel, Einwendungen gemacht worden sind, sondern nur gegen das Unbestimmte, und daher jeder Willkühr Raum Gebende, eines blofsen Aufstellens des öffentlichen Besten im Allgemeinen, um dadurch Behauptungen zu begründen. Sobald dasselbe aber für einen bestimmten Fall definirt wird, und man Formen aufstellt, welche alles Willkührliche verhindern, kann auch gegen das Staatsbeste, als Begründung einer administrativen Anordnung, nichts eingewendet werden.

tionsrecht der Staatsgewalt, — oder, bestimmter ausgedrückt, der Minister, — über die Staatsbeamten.

1. Dem Minister steht das Recht und die Pflicht zu, alle Beamten zu den, zu seinem Departement gehörenden, Aemtern aus den Bürgern des Staats, und, nach den über Anstellung, Prüfung etc. bestehenden Gesetzen, entweder selbst zu ernennen, oder dem Regenten vorzuschlagen.

2. Der Minister hat das Recht und die Pflicht, alle zu seinem Departement ressortirenden Staatsbeamten, in Hinsicht auf ihre Amtsführung und, in soweit ihre Privathandlungen auf jene Einflufs haben können, — auch in Hinsicht auf diese, zu beaufsichtigen, — um sie, wo es vom Gesetze vorgeschrieben, und nach dessen Bestimmungen, zur Verantwortung zu ziehen, oder ein sonstiges vorschriftmäfsiges Verfahren, z. B. bei geistiger Unfähigkeit, gegen sie einzuleiten. Dies ist indessen so zu verstehen, dafs nicht Alles von ihm auszugehen braucht, wohl aber Alles zu seiner Kenntnifs, und erforderlichen Falls zu seiner Bestätigung gelangen mufs. —

3. Kein Staatsbeamter darf, — in Hinsicht auf in seine Amtsführung schlagende Handlungen, in irgend welchem Grade bestraft werden, ohne dafs eine Untersuchung durch die Administrativ- oder die gewöhnlichen Criminalgerichte vorhergegangen, und von diesen das Urtheil den Gesetzen gemäfs gesprochen worden. — Immer aber steht dem verurtheilten Staatsbeamten der Recurs, je nach den Umständen, entweder an den Staatsrath, oder an den Staatsgerichtshof, offen.

4. Die Entlassung ist, aufser wo sie bei, aus dem Privatleben hervorgehender, moralischer Untauglichkeit ausgesprochen wird, immer eine Strafe, und kann daher nicht anders als auf eine motivirte Entscheidung eines Administrativgerichts verhängt werden.

5.

5. Der Minister hat das Recht, die zu seinem Departement ressortirenden Staatsbeamten zu versetzen; jedoch mit Beobachtung bestimmter, durch die Gesetze vorgeschriebener, Formen, durch welche alle Willkühr verhindert werden soll, ohne die Rechte der Staatsgewalt zu beeinträchtigen.

6. Kein Staatsbeamter darf quiescirt werden, aufser in zwei genau bestimmten Fällen, und auch dann nur unter Beobachtung gewisser, seine Rechte schützender, Formen und Bedingungen.

§. 175.

Den hier aufgestellten Grundsätzen gerade entgegen, verlangt Malchus, in Hinsicht auf Berechtigung der Minister gegen die Staatsbeamten, für die Minister: „die Befugnifs zur Rüge und Ahndung von Verfehlungen und Vergehen im Dienste“ (I. p. XXIII.); „theils Vorschlag, theils eigene Befugnifs zur Anstellung, Beförderung, Versetzung und Entlassung der Staatsdiener, — — — und das Recht zu allen auf den Staatsdienst und auf die Staatsdiener Bezug habenden Anordnungen und Verfügungen.“ (I. p. 49.) — Auch meint er, dafs in Betreff der Entlafsbarkeit der Staatsdiener, und in wiefern dieselben aus blofs administrativen Rücksichten versetzt oder aufser Thätigkeit gesetzt werden können, „die neueren Gesetzgebungen, von früheren Grundsätzen und Ansichten abweichend, das Interesse und das Bedürfnifs der Regierung mehr berücksichtigt, zugleich aber auch durch — — — Festsetzung der Quiescenzgehalte — — — — die Verhältnisse der Staatsdiener besser begründet, überhaupt die Ausübung eines Rechts gemildert haben, dessen Zugestehung nothwendig ist, wenn der Staatsdienst nicht zur Pfründe herabgewürdigt und die heiligsten Interessen des Staats gefährdet werden sollen.“ (I. p. 15.)

Diese Ansichten des verehrungswerthen Schriftstellers

sollen hier weiter keiner speciellen Untersuchung unterliegen, da die ganze Tendenz der vorhergehenden Abschnitte in dem Bestreben, dieselben zu widerlegen, bestand. Sie sind hier nur zusammengefafst, um Satz und Gegensatz deutlich einander gegenüber zu stellen, damit der Wählende wählen kann. Zwischen beiden ist keine Vermittelung möglich, weil sie auf einander entgegengesetzte Principien basirt sind, deren Natur zu erkennen nicht schwer fallen wird. Es genügt daher, wenn wir erinnern, dafs Malchus der Vertheidiger streng durchgeführter völliger Centralisation und Büreaukratie ist. Aber, eben so wie er die heiligsten Interessen des Staats gefährdet glaubt, wenn man von den von ihm aufgestellten Grundsätzen abweichen wollte, — eben so glauben wir, dafs die heiligsten Interessen, sowohl des Volks, als der Staatsgewalt, gefährdet sind, sobald man, bei der Organisation der Verhältnisse der Staatsbeamten, von den in dieser Schrift aufgestellten Grundsätzen mehr abweichen wollte, als die besonderen historisch entstandenen Verhältnisse eines bestimmten Staates es durchaus nothwendig machen. — Denn so wie das Aufdringen neuer, nicht in der historischen Entwickelung eines Volks, oder in dessen Charakter begründeter, Formen in Verfassung und Verwaltung nie ein Eindringen derselben in das Sein und Wesen des Volks hervorbringen wird, — so trägt dagegen das unbedingte Festhalten an veraltete Formen gerade den Keim zu ihrer Vernichtung in sich; während ein allmähliges, zeitgemäfses Ausbilden derselben die, durch den Fortschritt der geistigen Ausbildung nothwendigen, Veränderungen auf die, etwa im Wesen des Volks ruhenden Grundzüge, der früheren Formen basirt hätte.

§. 176.

Je mehr ein Staat, in Hinsicht auf die Verwaltungsform, sich England nähert, und die Verwaltung also, so

viel als irgend möglich, in den Händen des Volks selbst ist; — je mehr die Zahl der eigentlichen Staatsbeamten einschmilzt, und diese Wenigen den Charakter von Ministerialagenten annehmen; — desto mehr können dieselben, und müssen sie wohl auch, dem freien Dispositionsrechte der Minister überlassen bleiben, wie es in England der Fall ist. Je mehr aber dagegen die Verwaltungsformen Aehnlichkeit von den französischen haben, also auf die Spitze getriebene Centralisation in ihnen vorherrscht, und die Verwaltung des Staats ganz, durch alle Stadien hindurch, in den Händen von durch die Regierung ernannten Beamten ist, — desto mehr müssen diese eine, auf jene Principien begründete, Stellung erhalten. Ist das nicht der Fall, so wird im autokratischen Staate, durch alle Verwaltungsstadien hindurch, blinde Administrativdespotie die Folge sein, — in der constitutionellen Monarchie aber eine stete Reibung der von oben drückenden Ministerialwillkühr und der von unten hinauf treibenden Volksfreiheit, — eine Reibung, welche die Früchte wahrer Freiheit nie auf natürliche Weise reifen läfst, und zugleich ein gewisses Unbehagen in der ganzen Staatsgesellschaft nährt, das nur die etwa schon vorhandenen Elemente der Gährung mehrt [47]). Auch die besten sonstigen Staatsformen und Gesetze schützen nicht, oder doch nur unvollkommen, gegen diese nachtheiligen Folgen zu grofser Centralisation und Beamtendespotie, die sich besonders auch durch den Geist und Charakter des ganzen Beamtenstandes zeigen [48]).

---

47) Die Anwendung auf Frankreich bei Paulus, p. 241. u. folg.

48) Blome. Ueber den Organismus der Staatsverwaltung. Hamburg, 1832. p. 6. „Es ist nicht zu verkennen, dafs ein geregelter Organismus allein keine Sicherheit gegen die Mifsbräuche der Administration gewähren könne; sondern dafs diese zugleich von dem Geiste, von der Moralität und Aufklärung derer, welche

III. Wichtigkeit der Stellung der Staatsbeamten, und Nothwendigkeit, dieselbe gesetzlich zu regeln.

§. 177.

Von der, den gegebenen Verhältnissen eines bestimmten Staats nach diesen Regeln angemessen gemachten, Stellung der Staatsbeamten, hängt vielfach das Wohl des Volkes ab, — dieses öffentliche Wohl in seiner allgemeinsten Bedeutung genommen, und ausgesprochen durch die im Volke herrschende Ruhe und Zufriedenheit, bei ununterbrochener materieller, besonders aber geistiger Entwickelung. Denn all' das mannigfaltige Gute, was die Staatsverwaltung, theils für die Gegenwart, theils als Keim für die Zukunft, möglicher Weise schaffen, und das verhältnifsmäfsig noch zahlreichere Heer von Uebeln in der Gegenwart und in der Zukunft, das sie möglicher Weise verhindern kann, — hängt am Ende gröfstentheils und insbesondere von dem im Stande der Staatsdiener herrschenden Geiste ab, dessen mehr oder minder moralischer und intellectueller Charakter die Folge der gröfseren oder geringeren moralischen und geistigen Freiheit der einzelnen Staatsbeamten ist. — Wie der Mensch ohne gesunde Organe als Vollstrecker seines Willens ohnmächtig bleibt, eben so verhält es sich auch mit dem Staate. Die Staatsbeamten sind dessen denkende

---

dem Gesetze Leben und Achtung geben sollen, mit anderen Worten von einer glücklichen Wahl und würdigen Behandlung der Staatsdienerschaft abhängt." — Wehnert. Ueber den Geist der preufsischen Staatsorganisation und Staatsdienerschaft. Potsdam, 1833. p. 8. „Die besten Gesetze gewinnen Leben und Macht erst durch die Befruchtung und den Geist, den ihnen die Staatsdienerschaft ertheilt; die Organe der Staatsverwaltung sind es, von deren Trefflichkeit und energischer Wirksamkeit Kraft und Bestand der Gesetze ausgehen."

Vollziehungsorgane, deren Handeln daher auch nicht durch Räderwerk getrieben, sondern lebendig und vernünftig sein soll. Denn nur dadurch kann für dieselben jene geistige und moralische Freiheit entstehen, welche im freien, selbstständigen Wirken, in den vom Gesetze bestimmten Grenzen, fürs Wohl der Mitbürger die alleinige wahre Grundlage des Patriotismus der Staatsbeamten sein kann, der sonst nur in Egoismus und feiler Bediententreue seine Quellen findet, — wo Pedanterie des Formenzwanges, Einförmigkeit mit Gleichförmigkeit verwechselnd, die moralischen Triebfedern erdrückt, und der träge Dienstmechanismus, — verbunden mit Gespensterfurcht vor jeder freien Geistesäufserung, — den kräftigen, sich selbstbewufsten, lebendigen Dienstgeist verdrängt [49]).

Wenn aber der im Beamtenstande herrschende Geist von sehr hoher, nicht zu verkennender, Wichtigkeit für die Verwaltung ist, und das vielleicht noch unmittelbarer in Bezug auf die Staatsgewalt, als auf das Volk, — so hat er einen vielleicht noch gröfseren unmittelbaren Einflufs auf das Volk, durch die beständige Berührung der Staatsbeamten mit demselben, da, nach dem jetzt gewöhnlichen Verwaltungsorganismus, das Volk gleichsam von Beamten durchadert wird. — Wie die Gesundheit und Kraft des menschlichen Körpers, vielfach und insbesondere, von der Reinheit und Gesundheit des Blutes abhängt, das durch seine Adern umläuft, so wird auch die Gesundheit und Kraft des Volkes, als Körper betrachtet, vielfach von der Beschaffenheit des Beamtenstandes abhängen, dessen intellectuelle und moralische Ausbildung nicht blofs der Gradmesser, sondern auch der Leiter der intellectuellen und moralischen Ausbildung der Volksgesammtheit sein wird. —

---

49) Wehnert. p. 88. 94.

§. 178.

So wie also, zum Besten des Staats und der Verwaltung überhaupt, — deren Formen keine genügende Garantie gewähren, sobald, bei vorherrschender Centralisation, nicht ein jenen Formen, nach diesen Grundsätzen, entsprechender Geist den Beamtenstand durchdringt, — eine solche Stellung der Staatsbeamten nothwendig ist, dafs sie, im richtigen Verhältnisse stehend zur Regierung wie zum Volke, zwischen beiden das vermittelnde Band bilden, und, durch ihr ganzes Sein, in Wahrheit die, von der Verfassung und von der Verwaltung versprochenen, Wohlthaten verwirklichen helfen; — so mufs auch wieder dieses Sein der Staatsbeamten, in geistiger und moralischer Hinsicht, auf jede Weise gehoben werden, um dadurch den Charakter und die Intelligenz des Volks vor Verderbnifs zu bewahren, und beide in ihrer Vervollkommnung zu begünstigen, oder aber die Verbreitung der etwa noch völlig mangelnden Gesittung zu befördern. — Was nun dieses letztere Verhältnifs anbetrifft, d. h. den Fall, dafs ein Volk in seiner Civilisation noch völlig zurück wäre, oder wenigstens relativ zu den übrigen Völkern, mit denen es in steter politischer und commercieller Berührung lebt, — so kann wohl dreist behauptet werden, dafs kein, auch noch so wohl berechnetes Mittel der Civilisirung in einem Staate so wirksam sein wird, als eben die sittliche und geistige (was eigentlich in diesem Falle dasselbe ist) Erhebung des Beamtenstandes aus den Banden der Uncultur. Denn wo derselbe roh, ungebildet, von geringer Moralität, oder wenigstens im Rufe dieser übeln Eigenschaften ist, da wird man auch beim Volke keine Civilisation finden. Sie ist dort auch unmöglich, weil sie durch eine so gestaltete Staatsdienerschaft, bei deren unbestreitbar grofsem Einflusse auf das Volk, im Keime erdrückt, wenig-

stens im allerkümmerlichsten Wachsthume erhalten werden würde [50]). Gewifs findet in dieser Hinsicht zwischen Staatsbeamten und Volk eine Wechselwirkung Statt, jedoch wohl so, dafs, — einen von beiden als uncultivirt angenommen, der Einflufs der cultivirten Beamten auf ein rohes Volk gröfser sein wird, als umgekehrt der Einflufs eines rohen Volks auf einen cultivirten Beamtenstand, — und wieder der Einflufs eines geistig und moralisch ungebildeten Beamtenstandes auf ein gesittetes Volk gröfser, als umgekehrt, der eines gesitteten Volks auf einen solchen Beamtenstand. — Wie gesagt, bildet dieser das Adersystem des Volkskörpers, und durch Staatsbeamten kann und mufs sich daher auch die Civilisation in alle Theile des Volkes verbreiten, sobald

---

50) Wenn hier vom Beamtenstande die Rede ist, so wird immer die Classe der eigentlichen Staatsbeamten darunter verstanden, denen eben auch eigentlich allein der unmittelbare Einflufs aufs Volk zugeschrieben werden mufs. Die höheren Staatsdiener mögen noch so weit in ihrer Bildung vorgeschritten sein, so werden alle ihre patriotische Bemühungen zur Ausbildung des Volks, mehr oder weniger, doch immer erfolglos bleiben, so lange sie nicht von einem ebenfalls gebildeten Beamtenstande darin unterstützt werden. Besonders in den Staaten, wo die Bildung der oberen Regionen der Gesellschaft gewissermafsen eine Treibhauspflanze ist, während die unteren Regionen in Uncultur versenkt bleiben; — oder wo die höheren Stände allmählig, — wenn auch nicht in dem Grade, wie in anderen Staaten, — eine höhere geistige Ausbildung gewonnen haben, während die unteren Volksclassen durch besondere historische Verhältnisse in Rohheit und Unwissenheit zurückgehalten, oder gar zurückversetzt worden sind; — besonders in solchen Staaten ist es nicht blofs möglich, sondern es wird auch häufig der Fall sein, dafs die Ober- oder eigentlichen Regierungsbeamten eine wahrhafte, oder wenigstens relativ, hohe Bildung sich angeeignet haben können, während der eigentliche Beamtenstand noch völlig ungebildet ist. — Er wird sie daher in keinem ihrer Pläne zur Civilisation des Volks gehörig unterstützen, und kann es auch nicht; selbst wenn er blofs als maschinenmäfsiges Treibwerk benutzt werden soll, — oder vielmehr dann noch weniger.

sie im Stande sind, die Träger der Civilisation zu sein, oder sich allmählig immer mehr dazu ausbilden. Wenigstens möchte es schwer sein, ein anderes Mittel anzugeben, das auf gleiche Weise eine so allgemeine und vollkommene Circulation der Elemente der Gesittung, bei einem grofsen Volke, hervorzubringen vermöchte; besonders dort, wo historisch alle Civilisation nicht aus dem Volke selbst hervorgegangen ist, sondern von der, ihm durch besondere Verhältnisse weit vorangeeilten, Staatsgewalt erst auf dasselbe verpflanzt wird.

§. 179.

Wie aber, wird man fragen, kann man einen zu diesem grofsen Werke der Volkscivilisation tauglichen Beamtenstand schaffen, wenn das Volk eben noch uncivilisirt ist, aus dem derselbe doch nothwendig allein hervorgehen kann, oder wenigstens allein hervorgehen sollte? — Allerdings wäre es besser, wenn man die Staatsbeamten und das Volk, von dem sie ja doch nur ein Theil sind, zugleich auf dieselbe erwünschte Stufe der Gesittung erheben könnte. Da aber eine Civilisirung *en masse* sich durch Ordonnanzen nicht machen läfst, so mufs man erst mit dem Theile anfangen, um, wenn es hier gelingt, mit um so gröfserer Kraft und desto gewisserem Erfolge auch an das Ganze zu gehen. Der Beamtenstand mufs daher also zuerst, geistig und sittlich, auf eine höhere Stufe gehoben werden. Dieses ist aber nicht anders möglich, als dadurch, dafs man die Mittel der Ausbildung den Staatsbürgern erleichtert, zugleich aber den Eintritt in den Staatsdienst an Bedingungen knüpft, die nicht blofs der Form nach, sondern in Wahrheit die Aneignung eben jener erleichterten höheren Ausbildung nothwendig machen, und dafs man endlich diese Bedingungen allmählig, aber immer den Verhältnissen angemessen, höher spannt. Es ist also der neue Zuwachs an

Staats-

Staatsbeamten, auf den eingewirkt werden mufs. Denn die alten Staatsdiener sind eine, in den Formen des Hergebrachten, und im Nichtgefühl des Mangels an Bildung, verknöcherte Masse, die sich nicht Formen läfst, vielmehr nur die Kraft des Widerstandes ausüben wird. Das einzige Mittel, das auch zugleich bei diesen alten Staatsdienern wirksam sein wird, ist eine solche Behandlung, die, — in denselben ihre Würde als Menschen, als Bürger, als Staatsbeamte anerkennend, — in ihnen nicht blofse Schreib- und Dienstmaschinen, sondern organische Mitglieder des öffentlichen Lebens sieht. Denn so wie es wohl nur wenige Menschen giebt, die, — wenn nur irgend ein Keim von Seelenadel in ihnen liegt, — nicht allmählig durch eine würdige und würdigende Behandlung auch dieser sich immer entsprechender zeigten, so wird ein Gleiches auch bei den Staatsbeamten [51]) der Fall sein.

§. 180.

Doch ist dieses nur das Fundament, oder besser die Vorbereitung, zu dem unerläfslichsten und einzigen Mittel zur Erschaffung eines würdigen Beamtenstandes. Dies ist nämlich eine, die Verhältnisse desselben regelnde, Gesetzgebung, welche, — auf die in dieser Schrift entwickelten Grundsätze über Befähigung zum Staatsdienste, Besoldung der Beamten, ihre Stellung zur Regierung, zum Volke, und unter einander, je nach den verschiedenen Abstufungen des Verwaltungsorganismus, basirt, — auf gleiche Weise die hieraus entspringenden Rechte der Staatsbeamten gegen jegliche Willkühr sichert, als auch

51) Wehnert. p. 95. „Eine liberale, das Ehrgefühl des gebildeten Beamten fördernde Behandlung desselben, wornach er nicht als Schreib- und Dienstmaschine, sondern als organisches Mitglied des öffentlichen Lebens betrachtet wird, wird zum wesentlichen Fortschritt dieser Classe führen.“

der Staatsgewalt, wie dem Volke, eine Bürgschaft für die gewissenhafte Pflichterfüllung der Staatsbeamten gewährt. — Eine solche Gesetzgebung ist nun der Gegenstand der sogenannten Dienstpragmatiken oder Staatsdienergesetze, die wir in den constitutionellen Staaten Deutschlands finden; — wie es denn auch nicht zuviel gesagt ist, wenn man behauptet, dafs auch hierin, wie in vielem Anderen, die Deutschen den übrigen Völkern mit gutem Beispiele vorangegangen sind. — Ob übrigens die Verhältnisse der Staatsbeamten durch besondere Staatsdienergesetze geregelt sind, oder durch in die allgemeine Verwaltungsgesetzgebung aufgenommene Bestimmungen, — ist eigentlich gleichgültig; obwohl das Erstere zweckmäfsiger erscheinen möchte, besonders wenn, in constitutionellen Staaten, jene Dienstpragmatiken durch die Verfassungsurkunde garantirt werden. — Immer aber ist eine feste Gesetzgebung über diesen wichtigen Theil der Organisation der Staatsverwaltung unerläfslich, wenn diese Letztere ihre wahren Zwecke erreichen, — wenn der Staat ein lebensvoller Organismus sein soll, in welchem alle Kräfte, — obgleich in verschiedenen Bahnen, — dennoch harmonisch zur Erreichung der höchsten Zwecke der Menschheit zusammenwirken. —

Gedruckt bei A. W. Schade in Berlin.