

Schriften zur Rechtsgeschichte

Heft 4

**Die Pflicht zur politischen Treue  
im preußischen Beamtenrecht (1850 - 1918)**

Eine rechtshistorische Untersuchung anhand von Ministerialakten aus dem  
Geheimen Staatsarchiv der Stiftung Preußischer Kulturbesitz

Von

**Dr. Harro-Jürgen Rejewski**



**DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN**

**HARRO-JÜRGEN REJEWSKI**

**Die Pflicht zur politischen Treue  
im preußischen Beamtenrecht (1850 - 1918)**

# **Schriften zur Rechtsgeschichte**

**Heft 4**

# Die Pflicht zur politischen Treue im preußischen Beamtenrecht (1850 - 1918)

Eine rechtshistorische Untersuchung anhand von Ministerialakten aus dem  
Geheimen Staatsarchiv der Stiftung Preußischer Kulturbesitz

Von

Dr. Harro-Jürgen Rejewski



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten  
© 1973 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1973 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65  
Printed in Germany  
ISBN 3 428 02913 5

## Vorwort

An einer auf Aktenmaterial beruhenden rechtshistorischen Untersuchung über die politische Treuebindung des Beamten in Preußen während der Zeit der konstitutionellen Monarchie hat es, soweit ersichtlich, bislang gefehlt. Mit der vorliegenden Schrift, die im Frühjahr 1972 von der Juristischen Fakultät der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg als Dissertation angenommen wurde, soll versucht werden, diese Lücke zu schließen. Zugleich soll damit die Basis an rechtshistorischen Materialien für die in der Gegenwart geführte Diskussion über Inhalt und Grenzen der politischen Treuepflicht des Beamten verbreitert werden, in der Hoffnung, die Erkenntnisbildung hinsichtlich der auf diesem Gebiet gegenwärtig anstehenden Fragen fördern zu helfen.

Meinem hochverehrten Lehrer, Herrn Prof. Dr. Günther Küchenhoff, bin ich zu aufrichtigem Dank für die wissenschaftliche Betreuung der Arbeit verpflichtet.

Dank schulde ich des weiteren allen, die von seiten des Geheimen Staatsarchivs der Stiftung Preußischer Kulturbesitz in Berlin-Dahlem die Durchführung der vorliegenden Arbeit durch freundliches Entgegenkommen gefördert haben, insbesondere dem Direktor des Geheimen Staatsarchivs, Herrn Dr. Zimmermann, dem Wissenschaftlichen Direktor i. R., Herrn Dr. Branig, und Herrn Archivinspektor Struckmann.

Schließlich danke ich dem Inhaber des Verlages Duncker & Humblot, Herrn Ministerialrat a. D. Dr. Johannes Broermann, für die Aufnahme der Schrift in sein Verlagsprogramm und sein großzügiges Entgegenkommen bei der Übernahme des Druckes.

Berlin-Zehlendorf, im Herbst 1972

*Harro-Jürgen Rejewski*



# Inhaltsverzeichnis

## *Erster Teil*

<b>Die juristischen und historischen Grundlagen</b>	<b>11</b>
1. Der Staatsdiener zwischen Beamtenpflicht und Staatsbürgerrecht (Zu Gegenstand und Ziel der Arbeit) .....	11
2. Die preußischen Beamtengesetze .....	13
a) Die Entwicklung bis zum Erlass des Allgemeinen Landrechts ....	13
b) Das Allgemeine Landrecht .....	15
c) Die Reformen in der Zeit des Spätabolutismus .....	18
d) Die Neuerungen im konstitutionellen Staat .....	22
3. Die Pflicht zur politischen Treue in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts .....	29

## *Zweiter Teil*

<b>Die Pflicht zur politischen Treue in der Zeit von 1850 bis zur Reichsgründung</b>	<b>36</b>
1. Die allgemeine Entwicklung der politischen und staatlichen Verhältnisse von 1850 bis 1871 .....	36
2. Die Ära Manteuffel .....	38
a) Die politische Treuepflicht im allgemeinen .....	38
b) Treuepflicht und Vereinigungsfreiheit .....	42
c) Die Treuepflicht bei den Wahlen .....	44
d) Die Treuepflicht bei der Ausübung eines parlamentarischen Mandats .....	48
e) Das Schicksal der in der Revolution auffällig gewordenen Beamten .....	53
3. Die Regierung Hohenzollern-Auerswald .....	56
4. Das Übergangskabinett Hohenlohe-Ingelfingen .....	60
5. Das Ministerium Bismarck .....	62
a) Die Treuepflicht im Verfassungskonflikt .....	62
b) Neues in der Beamtengesetzgebung .....	68
6. Die Disziplinargerichtbarkeit .....	71
7. Die rechtswissenschaftliche Literatur .....	76
8. Zusammenfassender Überblick (1850—1871) .....	81

*Dritter Teil*

<b>Die Pflicht zur politischen Treue in der Zeit von 1871 bis zur Jahrhundertwende</b>	83
1. Die allgemeine Entwicklung der politischen und staatlichen Verhältnisse von 1871 bis 1900 .....	83
2. Die Ära Bismarck .....	85
a) Die Haltung der Regierung zu verschiedenen Fragen der politischen Treuepflicht sowie die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts und die Entwicklung in der Literatur .....	85
b) Die Treuepflicht im Kulturkampf .....	93
c) Die Abwehr sozialdemokratischer Tendenzen in der Beamtenschaft .....	98
d) Treuepflicht und Koalitionsfreiheit .....	101
3. Die Entwicklung unter Caprivi und Eulenburg .....	105
4. Die Regierung Hohenlohe-Schillingsfürst .....	110
a) Die Maßnahmen der Regierung gegen Beamtenkoalitionen und gegen das Eindringen der Sozialdemokratie in die Beamtenschaft .....	110
b) Treuepflicht und Petitionsrecht .....	116
c) Die Kanalvorlage und die Treuepflicht der parlamentarisch tätigen Beamten .....	118
5. Zusammenfassender Überblick (1871—1900) .....	125

*Vierter Teil*

<b>Die Pflicht zur politischen Treue in der Zeit von 1900 bis zum Untergang der Monarchie</b>	129
1. Die allgemeine Entwicklung der politischen und staatlichen Verhältnisse von 1900 bis 1918 .....	129
2. Die politische Treuepflicht unter Bülow und Bethmann Hollweg (bis 1914) .....	132
a) Die Einstellung der Staatsregierung .....	132
b) Die Haltung des Oberverwaltungsgerichts und der Literatur ...	139
3. Die Entwicklung während des Ersten Weltkriegs .....	142
4. Zusammenfassender Überblick (1900—1918) .....	149
<b>Schlußbemerkung</b>	153
<b>Dokumentarischer Anhang</b>	155
<b>Literatur- und Quellenverzeichnis</b>	180

## Abkürzungen

a.a.O.	am angegebenen Ort
ADB	Allgemeine Deutsche Biographie, auf Veranlassung Seiner Majestät des Königs von Bayern herausgegeben durch die Historische Commission bei der Königlichen Akademie der Wissenschaften, Leipzig 1875—1912
ALR	Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten vom 5. Februar 1794 (Zitiert nach §, Teil und Titel; benutzt wurde die 1804 in Berlin bei Gottfried Carl Nauck erschienene vierbändige Textausgabe.)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
a.u.s.	actum ut supra
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz vom 1. Juli 1957 (BGBI. I S. 667), jetzt in der Fassung vom 22. Oktober 1965 (BGBI. I S. 1753)
cr.	currentis
d.d.	de dato
Diss.	Dissertation
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
d.M., d.Mts.	dieses Monats
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Ew.	Euer, Eure, Eurer
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBI. S. 1)
GS	Gesetz-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten (ab 1907: Preußische Gesetzsammlung)
GStA	Geheimes Staatsarchiv der Stiftung Preußischer Kulturbesitz, Berlin-Dahlem
JM	Preußisches Justizministerium
JMBI.	Justiz-Ministerialblatt für die Preußische Gesetzgebung und Rechtspflege
MBliV	Ministerial-Blatt für die gesamte innere Verwaltung in den Königlich Preußischen Staaten
p., pp.	und so weiter
PrOVG	Entscheidungen des Königlich Preußischen Oberverwaltungsgerichts
PrVBl.	Preußisches Verwaltungsblatt
PrVerf. 1848	Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 5. Dezember 1848 (GS S. 375); sog. oktroyierte Verfassung

PrVerf. 1850	Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850 (GS S. 17); sog. revidierte Verfassung
R	Rückseite
Reichs- und Staatsanzeiger	Deutscher Reichs-Anzeiger und Königlich Preußischer Staatsanzeiger
Rep.	Repositur
RGBl.	Reichsgesetzblatt
StenBer. AH	Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Hauses der Abgeordneten (bis 1901 unter dem Titel: Stenographische Berichte über die Verhandlungen der durch die Allerhöchste Verordnung vom . . . einberufenen beiden Häuser des Landtages; Haus der Abgeordneten)
StenBer. HH	Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Preußischen Herrenhauses (bis 1898 unter dem Titel: Stenographische Berichte über die Verhandlungen der durch die Allerhöchste Verordnung vom . . . einberufenen beiden Häuser des Landtages [bzw. Landtages der Monarchie]; Herrenhaus)
StenBer. RT	Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages
StM	Preußisches Staatsministerium
v.J.	vorigen Jahres
v.M., v.Mts.	vorigen Monats
z.D.	zur Disposition

Im übrigen wurden die allgemein bekannten Abkürzungen verwendet.

#### *Zitierweise der Akten:*

Akten des Preußischen Staatsministerium = Akten des StM,  
 Akten des Preußischen Justizministeriums = Akten des JM,  
 jeweils mit Zusatz von Akten- und gegebenenfalls Blattnummer. Die zugehörige Archivangabe (GStA) und Repositurbezeichnung (Rep. 90 bzw. Rep. 84a) sind in Zitaten weggelassen.

#### *Hinweis zur Quellenwiedergabe:*

Bei Quellenzitaten innerhalb des fortlaufenden Textes sind Interpunktion und Orthographie auf den modernen Stand gebracht, wobei jedoch die in der Monarchie gebräuchliche Großschreibung auf den Monarchen bezogener Adjektive und Pronomina beibehalten wurde.

## Erster Teil

### Die juristischen und historischen Grundlagen

#### 1. Der Staatsdiener zwischen Beamtenpflicht und Staatsbürgerrecht

(Zu Gegenstand und Ziel der Arbeit)

Die besondere Treuepflicht des Beamten gegenüber seinem Dienstherrn ist eines der Wesensmerkmale des Beamtenverhältnisses<sup>1</sup>. Diese Treuepflicht, die den ethischen Charakter des Beamtenverhältnisses prägt<sup>2</sup>, ist keine feststehende Größe, sondern ein Beamtenrechtsbestandteil mit veränderlichen Grenzen<sup>3</sup>, dessen Inhalt von der jeweiligen Staatsform und der damit verbundenen Rechtsordnung bestimmt wird. Hieraus erklärt es sich, daß die beamtenrechtliche Treuepflicht eine eigene, wandlungsvolle Geschichte aufzuweisen hat.

Am nachhaltigsten hat sich auf die Treuepflicht der im 19. Jahrhundert vollzogene Übergang vom Absolutismus zum Verfassungsstaat konstitutioneller Prägung ausgewirkt<sup>4</sup>. Mit diesem historischen Einschnitt trat ein neuer, rechtlich problematischer Aspekt der Treuepflicht hervor: Es war die Frage, inwieweit die Treuepflicht dem Beamten bei der Beteiligung am allgemeinen politischen Leben im Vergleich zu den übrigen Staatsbürgern besondere Beschränkungen auferlege.

Im absolut regierten Staat hatte sich diese Frage als Rechtsproblem nicht stellen können, da die Gestaltung der politischen Verhältnisse

---

<sup>1</sup> Vgl. die Legaldefinition in § 2 Abs. 1 BRRG: „Der Beamte steht zu seinem Dienstherrn in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis (Beamtenverhältnis).“

<sup>2</sup> W. Fürst, *Beamtenrecht*, Stuttgart 1968, S. 65; vgl. auch Paul Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 5. Aufl., 1. Bd., Tübingen 1911, S. 459.

<sup>3</sup> Hierzu Ulrich Scheuner, *Politische Betätigung von Beamten gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung*, in: *Politische Treuepflicht im öffentlichen Dienst, Drei Gutachten*, hrsg. vom Deutschen Bund für Bürgerrechte, Frankfurt a. M. 1951, S. 73.

<sup>4</sup> Zum Folgenden: Albert Lotz, *Geschichte des Deutschen Beamtentums*, 2. Aufl., Berlin 1914, S. 434; Wilhelm Kahl, *Beamter, Volk, Staat, Vortrag gehalten am 10. Februar 1918 anlässlich der erweiterten Tagung des Verbandes Deutscher Beamtenvereine in Berlin*, veröffentlicht im Sitzungsbericht dieser Tagung, Exemplar des Sitzungsberichts in den Akten des StM Nr. 2324 Bl. 256 ff.

allein in der Hand des Monarchen lag und die Untertanen, mithin auch die Beamten keine Mitspracherechte besaßen. Unter diesen Gegebenheiten stellte sich jede politische Willenskundgebung eines Staatsbürgers von vornherein als Eingriff in fremde, allein der Obrigkeit vorbehaltene Befugnisse dar. Folglich war der absolute Herrscher auch völlig frei in der Festlegung dessen, was an politischer Betätigung bei Beamten als Verletzung der Treuepflicht zu gelten habe.

Im konstitutionellen Staat verfügten die Bürger dagegen in gewissem Umfang über das verfassungsmäßig verbrieftete Recht, die politische Lebensordnung mitzugestalten, ohne an Richtlinien oder Anschauungen der Staatsführung gebunden zu sein. Dementsprechend konnten auch die Grenzen für die politische Betätigung von Beamten nicht mehr nach freiem Belieben festgelegt werden. Stattdessen galt es nunmehr, widerstreitende Interessen gegeneinander abzuwägen. Eine Verletzung der Treuepflicht konnte jetzt nur noch festgestellt werden nach Abwägung des Anspruchs des Dienstherrn auf berufliche Hingabe gegen den Anspruch des Beamten auf staatsbürgerliche Mitwirkung am politischen Leben. Die juristische Wertentscheidung zwischen diesen beiden konkurrierenden Rechtsgütern bestimmte fortan den politischen Gehalt der beamtenrechtlichen Treuepflicht. So trat der Staatsdiener mit dem Übergang vom Absolutismus zum Verfassungsstaat in ein Spannungsgefälle zwischen Beamtenpflicht und Staatsbürgerrecht.

Mit der vorliegenden Arbeit soll die Entwicklung und Lösung dieses Spannungsverhältnisses in Preußen untersucht werden und dargestellt werden, wie die politische Komponente der dem Beamtenverhältnis immanenten Treuepflicht in Preußen von den für die Gestaltung des Beamtenrechts verantwortlichen Kräften bis zum Untergang der konstitutionellen Monarchie aufgefaßt worden ist und mit welchen Mitteln man der jeweiligen Auslegung Geltung verschaffte.

Da die historischen Verhältnisse in Preußen nicht mit den Mitteln der modernen Beamtenrechtsdogmatik angesprochen werden können, bedarf es einer Erläuterung des der Arbeit zugrundeliegenden Beamtenbegriffs: Zu den Beamten zählt die vorliegende Untersuchung alle außerhalb des militärischen Bereichs nicht nur vorübergehend im unmittelbaren oder mittelbaren Staatsdienst stehenden Personen mit Ausnahme der Minister, Richter, Hofchargen und der auf Grund privatrechtlichen Vertrags tätigen Staatsbediensteten. Die Rechtsverhältnisse der unmittelbaren Staatsbeamten, namentlich der Beamtschaft in den Ministerien und Provinzialbehörden sowie der Landräte, werden im Mittelpunkt der Untersuchung stehen.

## 2. Die preußischen Beamtengesetze

### a) Die Entwicklung bis zum Erlaß des Allgemeinen Landrechts

Die grundlegenden Voraussetzungen für die Entstehung eines Berufsbeamtentums im neuzeitlichen Sinne hat in Brandenburg-Preußen der Große Kurfürst geschaffen<sup>5</sup>. Er führte die Institution des stehenden Heeres ein und baute, um dessen Unterhalt sicherzustellen, zugleich eine den Gesamtstaat erfassende, zentralisierte Verwaltungsorganisation auf. Mit diesen Neuerungen drängte er allmählich das überkommene, hauptsächlich vom Adel getragene, landständische Verwaltungssystem zurück, das sich der zentralen Kontrolle entzogen und ein Bild der Zersplitterung geboten hatte. Die Überwindung des landschaftlichen Sondergeistes durch den Ausbau der Zentralgewalt war ein Sieg der neuaufgekomenen Staatsauffassung des fürstlichen Absolutismus und der Ausgangspunkt für die Heranbildung eines modernen, staatsbewußten Beamtentums.

Als der eigentliche Begründer des preußischen Berufsbeamtentums wird allgemein Friedrich Wilhelm I. angesehen<sup>6</sup>. Er legte die bislang nebeneinanderbestehenden, rivalisierenden Zivil- und Militärbehörden unter der zentralen Führung eines Generaldirektoriums zusammen<sup>7</sup> und schuf dadurch die äußere Grundlage für einen wirkungsvollen Einsatz der Verwaltungsbeamten, deren Arbeitskraft bis dahin häufig von unergiebigen verwaltungsinternen Auseinandersetzungen in Anspruch genommen worden war. Beinahe wichtiger als diese organisatorische Neuordnung war der Einfluß, den Friedrich Wilhelm I. auf die innere Haltung der Beamtenschaft ausübte. Er führte für den gesamten Amtsbetrieb bis ins einzelne gehende Dienstvorschriften ein, deren Einhaltung er ständig scharf überwachte. Auf diese Weise erzog er die ihm unterstehenden Bediensteten zu Pünktlichkeit, Dienstfeier, Sparsamkeit, Pflichttreue und uneigennütziger Gewissenhaftigkeit und prägte damit das typische Bild des für diese Eigenschaften bekannten preußischen Beamten.

---

<sup>5</sup> Zum Folgenden: Lotz S. 101 ff.; Richard Dietrich, Kleine Geschichte Preußens, Berlin 1966, S. 36 ff.; Fritz Hartung, Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart, 8. Aufl., Stuttgart 1966, S. 102 ff.; Hans-Joachim Schoeps, Preußen, Geschichte eines Staates, 8. Aufl., Berlin 1968, S. 33 ff.

<sup>6</sup> Vgl. Lotz S. 148; Hans Helfritz, Grundzüge des Beamtenrechts, Berlin, Wien 1929, S. 16; Fritz Hartung, Studien zur Geschichte der preußischen Verwaltung, in: Staatsbildende Kräfte der Neuzeit, Gesammelte Aufsätze von Fritz Hartung, Berlin 1961, S. 223; Schoeps S. 52 f.

<sup>7</sup> Hierzu und zum Folgenden: Lotz S. 175 ff., 148 ff.; Hartung, Studien, S. 190 ff., 223; Schoeps S. 50 ff.