

Hat die naturrechtliche Lehre den Staatszweck zu sehr eingeengt, so dehnte ihn die eudaimonistisch-utilitarische Theorie ins Schrankenlose aus. Als Reaktion folgte auf sie eine abermals zu weit gehende Beschränkung durch die Rechtstheorie. Diese wichtigen Lehren so wie einige neue und alte, die zu neuer Blüte kamen, sind im folgenden noch näher zu untersuchen. Erst nach Überwindung der spekulativen Methode in den Staatswissenschaften, die sich stets an einen Idealstaat klammerte und die tatsächlichen Verhältnisse nicht berücksichtigte, wandte man sich den realen Verhältnissen und bestehenden Staaten zu, um nach ihren Aufgaben zu forschen.

## § 2. Die einzelnen Zwecktheorien.

### 1. Die eudaimonistisch-utilitarische Theorie.

Die eudaimonistisch-utilitarische Theorie sagt, der Staat habe den Zweck, für das allgemeine Beste seiner Glieder zu sorgen. Der Satz enthält, wie es auf den ersten Blick scheint, eine banale Selbstverständlichkeit; tatsächlich ist er allen Zeiten wohl bekannt und in allen Schulen mit grösserer oder geringerer Deutlichkeit zu finden. Die allgemeine Wohlfahrt kann als Zweck auch mit allen anderen Zwecken verbunden und alle anderen können diesem einen, höchsten Zweck untergeordnet werden. Glückseligkeit soll der Staat nach *Plato* und *Aristoteles* nicht minder bezwecken wie nach *Cicero*, der christlichen Lehre, nach *Hobbes*<sup>27)</sup> und vielen anderen. Aber im 18. Jahrhundert findet die Lehre zum erstenmal gründliche Bearbeitung und eine Formulierung, die sie zur höchsten Blüte bringt. Der Wohlfahrtszweck wird gegenüber allen anderen Staatstätigkeiten derartig in den Vordergrund gerückt, dass ihm überhaupt das gesamte Handeln des Staates untergeordnet und alles nur im Hinblick auf diesen obersten Zweck geübt wird. Die Theorie ist im extremen Sinn expansiv, d. h. sie steigert die Macht des Staates ins Ungemessene, denn ihm allein kommt die Entscheidung darüber zu, was zum Wohle der Gesamtheit sei und was nicht. So wird die Lehre zum Evangelium für den absoluten Staat, für die absolute Monarchie sowohl wie für die Demokratie.

Ihre Formulierung im 18. Jahrhundert knüpft man in der Regel an den Namen *Christian Wolff*, der einer ihrer wärmsten Verteidiger ist. Er vertritt die extremste Form der Wohlfahrtstheorie, die sich durch seine sämtlichen staatswissenschaftlichen Werke hindurchzieht. Er führt den Gedanken, dass das allgemeine Wohl alle Handlungen der Staatsbehörden zu bestimmen habe, bis in die kleinsten und nebensächlichsten Angelegenheiten durch und rechtfertigt jeglichen Eingriff des Staates in das Privatleben der Untertanen. Am eingehendsten befasst er sich damit in seiner „Politik“<sup>28)</sup>. Die Untertanen haben unbedingt zu gehorchen, denn sie sind prinzipiell beschränkt von Verstand und können insbesondere das allgemeine Beste vom eigenen Wohl nicht unterscheiden. „Und ist der Gehorsam um so viel mehr nötig, weil die Untertanen nicht immer in dem Stande sind, zu urtheilen, was zum gemeinen Besten gereicht, weil sie von der Beschaffenheit des ganzen gemeinen Wesens und seinem wahren Zustande nicht genugsame Erkenntnis haben. Sie urtheilen gemeinlich bloss darnach, ob es ihnen vortheilhaft sey, was befohlen wird, oder nicht. Allein es pfelegt gar oft zu geschehen, dass dem ganzen gemeinen Wesen erspriesslich ist, was einem oder dem andern von den Untertanen nachtheilig befunden wird. Im gemeinen Wesen aber muss die gemeine Wohlfahrt der besonderen vorgezogen werden.“<sup>29)</sup> So begründet *Wolff* die Omnipotenz des Staates aus seinem Zweck. Er musste auf Grund seiner Auffassung vom Staat und der Gesellschaft zu dieser Zwecktheorie kommen. „Wenn Menschen“, sagt er an einer anderen Stelle desselben Werkes<sup>30)</sup>, „mit einander eines werden, mit vereinigten Kräften ihr Bestes worinnen zu befördern; so begeben sie sich mit einander in eine Gesellschaft. Und demnach ist die Gesellschaft nichts anderes als ein Vertrag einiger Personen mit vereinigten Kräften ihr Bestes worinnen zu befördern. . . . Da wir nun diese Wohlfahrt durch die Gesellschaft zu erhalten gedenken; so ist die Absicht der Gesellschaft und die Gesellschaft ein Mittel, die gemeine Wohl-

<sup>27)</sup> De civ. XIII 2, 3, 6.

<sup>28)</sup> Vernünftige Gedanken von dem gesellschaftlichen Leben der Menschen und insonderheit dem gemeinen Wesen. (1726).

<sup>29)</sup> A. a. O. § 433. Vergl. ferner § 218.

<sup>30)</sup> §§ 2 ff.

fahrt zu befördern . . .“ Und dieses Prinzip führt Wolff im einzelnen durch. Die Regierungsfahrt, die, wie er ausdrücklich sagt,<sup>21)</sup> „nichts anderes ist, als patrimoniale Gewalt, besitzt die unbeschränkte Macht, nach freiem Ermessen, das allgemeine Beste zu verwirklichen“. Wie weit der Verfasser in dieser Richtung geht, mögen einige Beispiele aus seiner Politik zeigen.

So sagt er:<sup>22)</sup> „Da man zur Nothdurft des Leibes Speise, Tranck und Kleidung brauchet, auch ein jeder verbunden ist, bey Nahrung und Kleidung sich nach seinem Stande zu richten; so hat man nicht allein zu veranstalten, dass ein jeder alles dasjenige für einen billigen Preiss haben kan, was er zu seiner Nahrung und Kleidung brauchet, sondern auch darauf acht zu haben, dass sich niemand weder in Essen und Trincken, noch in Kleidung über seinen Stand erhebe . . . .“ An einer andern Stelle heisst es:<sup>23)</sup> „Man soll im gemeinen Wesen die Glückseligkeit der Menschen befördern und dannhero alles verhüten, was Misvergnügen erwecken kan. Weil nun alles, was unbequem ist, Misvergnügen bringet; hingegen, was bequem ist, wo nicht Vergnügen gewehret, doch Misvergnügen verhütet, wie ein jeder leicht bey sich selbst erfähret, so muss man auch im gemeinen Wesen für alle Bequemlichkeit sorgen sie mag Nahmen haben, wie sie will . . . .“ Ferner:<sup>24)</sup> „Wenn die Lust der Sinnen so gebraucht wird, dass sie keinen Verdross nach sich ziehet, so kan sie mit zur Glückseligkeit des Menschen gerechnet werden. Und diese ist es eben, welche man eine unschuldige Lust zu nennen pflaget. Man hat demnach im gemeinen Wesen davor zu sorgen, dass man seine Sinnen zu belustigen Gelegenheit findet; aber doch auch zu verhüten, dass diese Lust nicht gemissbraucht werde. Zu dem Ende sind Künstler nöthig, welche dergleichen Wercke verfertigen, die unsere Sinnen belustigen können, oder auch selbst sie zu belustigen geschickt sind. Man muss Örter anlegen, da man zu einer unschuldigen Lust Gelegenheit findet; auch Zeiten bestimmen, da man ohne Nachtheil anderer nöthigen Verrichtungen dergleichen geniessen kan.“ Dies wird dann vom Verfasser noch näher ausgeführt. Z. B. schlägt er vor, um das Auge zu „belustigen“, Bilder von guten Freunden aufzuhängen, weil „dadurch der Affekt der Liebe und zwar einer unschuldigen Liebe in unser Hertz gepräget“ wird. „Hingegen wenn man sich an einem nackenden Bilde belustiget . . . . so ist es eine schädliche Lust“ und deshalb muss der Staat verbieten, „solche Bilder zu verfertigen oder im Zimmer aufzuhängen.“<sup>25)</sup> Springbrunnen, Theater u. dergl. müssen zur weiteren „Belustigung“ der Augen vom Staat errichtet werden. Zur Belustigung der Ohren dienen unter anderm die „Poeten“, die jedoch unter besondere Aufsicht zu stellen sind, „dass sie nicht durch verliebte und unzüchtige Verse gute Sitten verderben“. In gleicher Weise hat der Staat für angenehme Reizung aller Sinnesorgane zu sorgen, immer einerseits positiv durch Erwecken angenehmer Eindrücke, andererseits negativ durch Hintanhaltung unangenehmer und gefährlicher. Wolff empfiehlt „Anstalten für guten Geruch“<sup>26)</sup> und macht die Parfümierung der Handschuhe und Perücken zur Staatsangelegenheit, ebenso wie die Auswahl der Speisen und Getränke, „welche nicht nur zur Nothdurft des Lebens, sondern auch zur Vergnügung genossen werden“, wobei der Staat sein Augenmerk besonders darauf zu richten hat, „dass nicht eine Delikatesse in ausländischen Speisen gesucht wird, die nur in der blossen Einbildung besteht: indem dadurch ohne Noth viel Geld aus dem Lande kommet.“<sup>27)</sup>

Die staatliche Fürsorge hat also bei Wolff keine Grenze; unter dem Deckmantel der Wohlfahrtsförderung kann der Staat jeden Eingriff in die Freiheit des Individuums vornehmen, wobei es ihm auf das Wohl oder Nichtwohl des Einzelnen gar nicht ankommt. Vieles von dem, was Wolff vorschlägt, ist heute tatsächlich zu staatlicher Tätigkeit geworden, aber der heutige Staat treibt keinen solchen Missbrauch mit dem Wohlfahrtszweck; Wolffs Wohlfahrtstheorie enthält eine völlige Vernichtung der individuellen Freiheit.

<sup>21)</sup> §§ 266, 436.

<sup>22)</sup> § 384.

<sup>23)</sup> § 383.

<sup>24)</sup> § 389.

<sup>25)</sup> § 390.

<sup>26)</sup> § 392.

<sup>27)</sup> § 393.

Neben Wolff findet sich noch eine grosse Zahl Vertreter dieser Lehre in der zweiten Hälfte des 18. und auch noch in den ersten Dezennien des 19. Jahrhunderts; einer der hervorragendsten ist Justi<sup>32)</sup>, der in mancher Beziehung weniger doktrinär ist als Wolff und die Grenzen staatlicher Macht richtiger beurteilt. Achenwall,<sup>33)</sup> A. L. Schlözer,<sup>34)</sup> Sonnenfels,<sup>35)</sup> u. a. sind in verschiedenem Masse Anhänger der Wohlfahrtstheorie.<sup>36)</sup>

In dieser Theorie fand der Polizeistaat des 18. Jahrhunderts eine mächtige Stütze. Wolff war der „offizielle Staatsphilosoph“ Friedrichs d. Gr., unter dessen Regierung die unumschränkte Macht des Staates in voller Blüte stand. Dem Untertanen kommen keine Rechte zu gegenüber dem Monarchen, infolgedessen gibt es auch keinen Missbrauch fürstlicher Gewalt; was der Fürst befiehlt, ist Gesetz. Aus physischen Gründen, weil er nicht alles selbst besorgen kann, bedient er sich der Beamten als Gehilfen, die, innerhalb ihrer Kompetenz, Fürsten im kleinen sind.<sup>37)</sup> Im einzelnen finden die eudaimonistischen Lehren in zahlreichen Polizeistrafgesetzbüchern der damaligen Zeit ihre praktische Anwendung.

Aber nicht nur für die Monarchie, auch für die absolute Demokratie ist die eudaimonistische Lehre die gegebene Zwecktheorie. Die französischen Kommunisten, Babeuf und seine Schule beriefen sich auf das allgemeine Wohl als Staatsaufgabe nicht minder als die modernen Utopisten es mit ihrer staatslosen Gesellschaft tun. In der Demokratie tritt an die Stelle des unbeschränkten Fürsten die Majorität, die unter Berufung auf den Staatszweck in genau der gleichen Weise wie ein absoluter Monarch alle individuelle Freiheit vernichten kann. Man denke an die Schreckensherrschaft des Comité du salut public unter Robespierre und die wahnsinnigen Polizeigesetze des Konvents. Alles geschah unter Berufung auf das allgemeine Wohl, das als Prinzip auch in die vom Konvent beschlossene zweite französische Verfassung aufgenommen wurde: „Le but de la société est le bonheur commun.“<sup>38)</sup>

Die Überspannung der Wohlfahrtstheorie hat auch auf wirtschaftliche Lehren ihren Einfluss geübt. Die Vertreter des sogenannten Manchesterismus verlangten, der Staat solle sich sämtlicher Eingriffe in die wirtschaftliche Tätigkeit des Individuums enthalten und sich lediglich auf die Gesetzgebungstätigkeit beschränken. Von dieser Lehre wird als erste Aufgabe des Staates die Durchführung vollständiger wirtschaftlicher Freiheit der Bürger verlangt. Unter der Führung von A. Smith, der zweifellos, ebenso wie die französischen Vertreter dieser Lehre von Locke stark beeinflusst ist,<sup>39)</sup> überschritt jedoch diese Bewegung in England alle Grenzen. Der Staat sollte nicht nur keine sozialpolitischen Gesetze wie die über Kinderarbeit in den Fabriken u. dergl. mehr erlassen, sondern selbst die Errichtung staatlicher Schulen und der Schulzwang werden als unberechtigter Eingriff in die Privatrechtssphäre des Individuums angesehen. Ein Beweis dafür, welch grossen Einfluss diese Theorie erlangte, ist, dass die Engländer noch 1847 die Deutschen höhnten, weil sie sich die allgemeine Schulpflicht gefallen lassen.<sup>40)</sup>

## 2. Die ethische Theorie.

Sittliche Eudaimonie ist der Staatszweck bei den alten Hellenen. Da Staats- und Kultverband bei ihnen zusammenfielen, lässt sich die Entstehung dieser Lehre in der griechischen Polis nicht schwer erklären. Sie ist aber im 19. Jahrhundert in einer merkwürdigen Art erneuert worden und zwar zweimal in verschiedener Form, einmal von Hegel, dann von Stahl.

Für Hegel ist der Staat die höchste Form der objektiven Sittlichkeit. „Der Staat ist die Wirklichkeit der sittlichen Idee.“<sup>41)</sup> „Der Staat ist als die Wirklichkeit des substantiellen Willens

<sup>32)</sup> Grundsätze der Polizeywissenschaft. (3. Aufl. 1782).

<sup>33)</sup> Die Staatsklugheit nach ihren ersten Grundsätzen entworfen. (1761).

<sup>34)</sup> Allgemeines Staatsrecht und Staatsverfassungslehre. (1793).

<sup>35)</sup> Handbuch der inneren Staatsverwaltung. (1798).

<sup>36)</sup> Weitere Vertreter der Wohlfahrtstheorie bei Murbard, a. a. O. S. 168 ff.

<sup>37)</sup> Vergl. O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht. I. S. 38 ff.

<sup>38)</sup> Verfassung vom 24. Juni 1793, Art. 1.

<sup>39)</sup> Vergl. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 240 Anm. 1.

<sup>40)</sup> Treitschke, Politik, I. S. 80.

<sup>41)</sup> Grundlinien der Philosophie des Rechts, § 267.

... das an und für sich Vernünftige. Diese substantielle Einheit ist absoluter, unbewegter Selbstzweck, in welchem die Freiheit zu ihrem höchsten Recht kommt, so wie dieser Endzweck das höchste Recht gegen die Einzelnen hat, deren höchste Pflicht es ist, Mitglieder des Staates zu sein.“<sup>40)</sup> Die Staaten sind nach H e g e l nur Werkzeuge des Weltgeistes, die unbewusst ihre Aufgabe, den Weltgeist auf eine höhere Stufe der Entwicklung zu heben, erfüllen. Die höchste Entwicklungsstufe wird zu Zeiten von einzelnen Völkern erreicht, die aber, wenn ihre Zeit vorüber ist, ihre Rolle in der Weltgeschichte ausgespielt haben. Diese Theorie von der Sittlichkeit und zwar von der aus der Vernunft abgeleiteten Sittlichkeit ist nichts anderes als der in modernes, philosophisches Gewand gekleidete A r i s t o t e l i s c h e Gedanke, dass der Mensch nur im Staate möglich sei.

Gibt bei H e g e l die Vernunft den Masstab dafür, was als sittlich anzusehen sei, so nimmt eine andere Richtung derselben Zwecktheorie die Religion als Basis für die Beurteilung des Sittlichen. Der Begriff des Sittlichen muss dann natürlich jeder beliebigen Religion entlehnt werden können. Dass die katholische Kirche im Mittelalter die Staaten dazu zwang, i h r e religiösen Forderungen in die Tat umzusetzen, liegt im System des Katholizismus, wie er von Augustinus an ausgebildet wurde, begründet. Aber auch der Protestantismus hat vereinzelt Versuche in dieser Richtung unternommen. Der namhafteste theoretische Vertreter des protestantischen Gedankens ist J u l i u s S t a h l. Er stützt sich auf die Worte der heiligen Schrift als nicht anzuzweifelnde Wahrheiten und versuchte von dieser Basis aus die göttliche Institution des Staates zu beweisen. Die ganze legitime Ordnung des Staates hat nach S t a h l ihre bindende Macht daher, dass das Ansehen des Staates auf Verordnung Gottes beruhe. „Von sich selbst,“ sagt er,<sup>41)</sup> „kann kein Mensch obrigkeitliche Gewalt über andere Menschen haben, auch nicht die Sämtlichen über den Einzelnen. Noch auch können die Menschen durch Vertrag obrigkeitliche Gewalt gründen, da sie über ihr Leben und über ihre Freiheit nicht verfügen, daher nicht jemandem Gewalt einräumen können. Das ist das göttliche Recht der Obrigkeit.“ Von dieser Grundanschauung aus ist auch verständlich, wie der Verfasser dem Staate folgende Aufgaben stellen kann:<sup>42)</sup> „Es ruht aber auch der B e r u f des Staates auf dem D i e n s t e G o t t e s. Es ist Gottes Gebot, für das Gemeinleben — Gerechtigkeit, Zucht, Sitte — das er handhaben, es ist Gottes Herrschaft, die er aufrichten soll. Die Obrigkeit ist nach dem Aussprüche der h. Schrift (Röm. 13) nicht bloss v o n G o t t v e r o r d n e t, sondern sie ist auch G o t t e s D i e n e r i n (θεοῦ δούλος, dei minister) . . . . Die Obrigkeit ist darum von Gott nicht bloss in dem allgemeinen Sinne, wie alle Rechte von Gott sind, sondern in ganz spezifischem Sinne, dass es das Werk Gottes ist, das sie versieht. Sie übt ihr Recht nicht bloss n a c h Gottes Ordnung, wie auch der Eigentümer, der Vater, sondern sie übt es für Gottes Ordnung. Es ist nicht ein blosses eigenes Recht, ein eigener Besitz, sondern eine göttliche Mission. Die Gewalt über Leben und Freiheit der Menschen und zu dem Zwecke, eine höhere sittliche Ordnung herzustellen, kann nie das bloss eigene Recht eines Menschen über den andern sein, gleichwie das Recht eines Ehegatten über den andern, des Vaters über die Kinder, sondern nur ein im Amte Gottes geübtes Recht . . . . Es ist aber danach auch der Zweck des Staates nicht bloss eine Erfüllung sittlicher Ordnungen, sondern auch im Dienst und Gehorsam gegen die P e r s o n G o t t e s und die Aufrichtung eines Reiches zur Ehre Gottes, und also sollen Obrigkeit und Volk ihn betrachten.“<sup>43)</sup>

In dieser Vermengung von Geistlichem und Weltlichem liegt dieselbe Forderung, die im Mittelalter von der katholischen Kirche an den Staat gestellt wurde, nämlich dass er ein christlicher Staat sein solle; Verwirklichung der christlichen Lehren soll sein Zweck sein. Darin liegt keine wissenschaftliche Forschung, nicht einmal eine wissenschaftliche Überzeugung, sondern nichts weiter als ein Glaubensbekenntnis, das jeglichen Beweises unfähig ist.

<sup>40)</sup> Ebenda § 288.

<sup>41)</sup> Die Philosophie des Rechts. (1856) II. 2. S. 176.

<sup>42)</sup> Ebenda, S. 179 f.

<sup>43)</sup> Vergl. ferner von S t a h l: Der christliche Staat, (2. Aufl. 1868) z. B. S. 29; „Dies ist das Wesen des christlichen Staates. Er ist die Ordnung des öffentlichen Zustandes, wie ein christliches Volk sie als Anforderung erkennt und wie sie aus dem Geiste eines christlichen Volkes hervorgeht . . . . Das Christentum ist ihm Norm und Grundlage und ist ihm Zweck.“

## 3. Die Rechtstheorie.

Die Rechtstheorie kann man, wie bereits einmal kurz erwähnt, als Reaktion auf die die Staatsgewalt schrankenlos erweiternde Wohlfahrtstheorie ansehen; sie ist ein Protest gegen die Allgewalt des Staates und will dem Staatszweck enge und scharfe Grenzen ziehen. Zur Zeit des absoluten Regimes war die Teilnahme am politischen Leben im Staate auf eine verschwindend kleine Zahl von Individuen beschränkt, für welche es gegenüber dem Untertanen so gut wie keine Rechtsschranken gab; die grosse Masse der Bevölkerung war also der Willkür der Herrschenden schlechthin preisgegeben. Dies musste umso drückender empfunden werden, als unter dem Einfluss der Wohlfahrtstheorie die allumfassende Tätigkeit des Staates eine weitgehende Bevormundung des Volkes einführte und die persönlichen Angelegenheiten der Individuen in den Bereich staatlicher Fürsorge zog. So war das Postulat der Rechtstheorie, das staatliche Handeln in feste Grenzen zu bannen, durchaus berechtigt und man erwartete von seiner Erfüllung die Überwindung der bedrückenden Polizeigewalt. Die neue Formulierung der Rechtstheorie, die sich allerdings in ihren Anfängen bis ins Altertum zurückverfolgen lässt, hat also in bewusstem Gegensatz zur Wohlfahrtstheorie stattgefunden. Dies zeigt sich schon darin, dass alle Vertreter derselben die Wohlfahrtstheorie bekämpfen, sie als völlig ungeeignet darstellen und durch die Rechtstheorie abgelöst sehen wollen.

Die Theorie sagt, Zweck des Staates sei es, das Recht zu verwirklichen, der Staat solle Rechtstaat sein und sich um die Glückseligkeit des Einzelnen in keiner Weise kümmern.

Dass die Verwirklichung des Rechts eine der Staatsaufgaben sei, ist wiederholt auch von anderen Theorien anerkannt worden, aber sie wurde nie besonders hervorgehoben. Cicero nennt sie neben der *salus populi* und wenn die Naturrechtslehrer schon im 17. Jahrhundert die Sicherheit als Entstehungsursache und Zweck des Staates angeben, so war damit auch die Rechtssicherheit, der Rechtsschutz gemeint. So hebt, wie erwähnt, Locke den Schutz der Privatrechtssphäre besonders hervor.

Als bedeutendster Vertreter der neu formulierten, extremen Rechtstheorie gilt Kant. Er erklärt das Glückseligkeitsprinzip für verderblich und verwerflich, weil es, wie man am Polizeistaat sieht, zur Willkürherrschaft führen muss, denn der Souverän will das Volk nach seinen Begriffen glücklich machen und wird zum Despoten, das Volk aber, das sich den Anspruch auf eigene Glückseligkeit nicht nehmen lassen will, wird zum Rebellen. Er definiert den Staat als „die Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen“;<sup>53)</sup> das Gesetz habe nur den Zweck, ein geordnetes Zusammenleben der Menschen zu gewährleisten.

Neben Kant treten noch zahlreiche hervorragende Schriftsteller jener Zeit energisch für den Rechtsszweck zur Bekämpfung des Polizeistaates ein, unter ihnen Fichte,<sup>54)</sup> W. v. Humboldt<sup>55)</sup>, A. Feuerbach<sup>56)</sup>. Letzterer sagt:<sup>57)</sup> „Wir treten in den Staat nicht um der Glückseligkeit, sondern um der Gerechtigkeit willen. . . . Denn Glückseligkeit kann nie der Zweck einer bürgerlichen Gesellschaft sein, weil sie nie diesen Zweck erreichen kann.“ Humboldt betont besonders die durch den Staat nach allen Richtungen zu gewährende Sicherheit. Erwähnt sei ferner Th. Schmalz:<sup>58)</sup> „Die Sicherheit ihrer angeborenen und erworbenen Rechte vereinigt die Menschen in bürgerliche Gesellschaft. Die Sicherheit ist der einzige Zweck dieser Gesellschaft.“ Nach Zachariae<sup>59)</sup> sollen die Menschen trachten, dass Gerechtigkeit unter ihnen herrsche. Aretin<sup>60)</sup> erklärt, Rechtsherrschaft und Wohlfahrt seien zwei Staatszwecke, die einander aufheben, man könne also nicht beides vom Staate verlangen. „Die Rechtsherrschaft vom Staate

<sup>53)</sup> Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre. § 45.

<sup>54)</sup> Grundlage des Naturrechts nach den Prinzipien der Wissenschaftslehre. (1796). I. Teil, III. Hauptstück 3. Kap. § 16.

<sup>55)</sup> Ideen zu einem Versuche, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen.

<sup>56)</sup> Anti-Hobbes, oder über die Grenzen der höchsten Gewalt und das Zwangsrecht der Bürger gegen den Oberherrn. (1797).

<sup>57)</sup> Anti-Hobbes. S. 74.

<sup>58)</sup> Erklärung der Rechte des Menschen und Bürgers. (1798) S. 114 f.

<sup>59)</sup> Vierzig Bücher vom Staate. I. (1820) S. 212 vergl. ferner S. 230 ff.

<sup>60)</sup> Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie II. 1. (1827) S. 178 f.

verlangen, heisst ihn verpflichten, die Rechte jedes Einzelnen zu schützen und zu achten, die Wohlfahrt von ihm verlangen, heisst ihn auffordern, die Rechte der Einzelnen zu verletzen . . . .“ *A h r e n s*<sup>60)</sup> nennt das Recht die „Fundamentalidee, welche dem Ursprung und Entfaltungszustand des Staates vorsteht.“<sup>61)</sup> Ähnlich *W e l c k e r*.<sup>62)</sup>

Allen Vertretern der Rechtsidee ist gemeinsam, dass sie die fürsorgende Tätigkeit des Staates auf ein Minimum reduzieren wollen: der Rechtszweck allein soll die staatliche Tätigkeit bestimmen. Die Vertreter des Liberalismus im 19. Jahrhundert haben diese Theorie zwar etwas abgeschwächt, lassen aber immerhin nur das Notwendigste an fürsorgender Tätigkeit des Staates zu.

In neuerer Zeit wird mit dem Worte „Rechtsstaat“ noch ein anderer Sinn verbunden; man meint damit nicht so sehr den Zweck des Staates als vielmehr dessen inneren Ausbau, namentlich die Bindung der staatlichen Verwaltungstätigkeit an Gesetze, die für alles Handeln des Staates zugleich Schranke sein sollen; nicht mehr die Zweckmässigkeit allein, sondern auch das Recht soll für die Verwaltung massgebend sein. Auch diese Formulierung des Begriffes ist nicht neu; die „Herrschaft des Gesetzes“ ist vielmehr eine Forderung, die seit *H o b b e s*<sup>63)</sup> und *R o u s s e a u*<sup>64)</sup> wiederholt in der Literatur gestellt worden ist; in neuerer Zeit haben sich namentlich Juristen der Frage zugewandt.<sup>65)</sup> —

#### 4. Relative Zwecktheorien.

Sehr mannigfaltig sind die relativen Zwecktheorien, die von Juristen und Philosophen, in neuerer Zeit auch von Nationalökonomern aufgestellt wurden; sie tragen der Zeit und dem einzelnen staatlichen Individuum Rechnung und weichen oft nur in nebensächlichen Punkten von einander ab. Hier seien einige derselben aus dem 19. Jahrhundert beispielsweise erwähnt.

*Z ö p f l* geht bei Bestimmung des Staatszweckes aus vom Staate als dem natur- und vernunftnotwendigen Zustande, „in welchem allein das gesamte Volksleben zu einer geschichtlichen Entwicklung kommen soll und kommen kann.“<sup>66)</sup> Die Überwindung der dieser Entwicklung entgegenstehenden Hindernisse ist ein Gemeininteresse der Menschheit, denn der Mensch als Sozialwesen kann seine Zwecke nur in völkerschaftlicher Verbindung mit anderen erreichen. Dies nicht nur durch Erhaltung eines geordneten Rechtszustandes, sondern auch durch „Bewirkung solcher Einrichtungen und Anstalten, deren Beschaffung ausserhalb der Kraft des Individuums liegt“, anzustreben, ist die Aufgabe des Staates. — *B l u n t s c h l i e*<sup>67)</sup> nennt als Hauptzweck des Staates das öffentliche Wohl, präzisiert diesen Begriff aber, um die Nachteile der eudaimonistischen Theorie zu vermeiden, dahin, dass er darunter die Entwicklung der Volksanlage und Vervollkommnung des Volkslebens versteht, die jedoch nicht im Widerspruch stehen dürfe mit der *B e s t i m m u n g*

<sup>60)</sup> Das Naturrecht. (2. Aufl. 1846) S. 118.

<sup>61)</sup> Vergl. ferner *E ö t v ö s*, Der Einfluss der herrschenden Ideen des 19. Jahrhunderts auf den Staat. II. S. 97 ff., der Sicherheit als Staatszweck angibt, darunter aber sehr Verschiedenes versteht. — Weitere Literatur über den Rechtszweck bei *Z a c h a r i a e*, Deutsches Staats- und Bundesrecht I. (1853) S. 39.

<sup>62)</sup> Art. „Staatsverfassung“ in v. *R o t t e c k u. W e l c k e r*'s Staatslexikon. XII. (1848) S. 366.

<sup>63)</sup> *D e c i v e*, XIII. 15: „*Libertas civium non in eo sita est, ut legibus civitatis exempti sint, vel ut ii qui civitatis summam potestatem habent, non possint leges ferre quascuque volent. Sed quoniam omnes motus et actiones civium legibus nunquam circumscriptae sunt, neque circumscripti propter varietatem possunt, necesse est, ut infinita pene sint, quae neque jubentur, neque prohibentur; sed facere vel non facere suo quisque arbitrio potest. . . .*“ Ferner: *Leviathan* II. 21 (A. R. Waller Cambridge, 1904) S. 155: „As for other Liberties, they depend on the Silence of the Law. In cases where the sovereign has prescribed no rule, there the Subject hath the Liberty to do, or forbear, according to his own discretion.“

<sup>64)</sup> *Contrat social* II. 6. Insb.: *soudere*: „*J'appelle donc républicque tout Etat, régi par des lois, sous quelque forme d'administration que ce puisse être: car alors seulement l'intérêt public gouverne, et la chose publique est quelque chose. Tout gouvernement légitime est républicain. . . .*“

<sup>65)</sup> Vergl. z. B. *B ä h r*, Der Rechtsstaat (1864) v. *H o l t z e n d o r f f*, Politik, S. 213 f. *G n e i s t*, Der Rechtsstaat. *J e l l i n e k*, Gesetz und Verordnung, S. 242 f. *L a b a n d*, Staatsrecht des Deutschen Reiches II. S. 172 f. *O. M a y e r*, Deutsches Verwaltungsrecht I. S. 53 ff. u. a.

<sup>66)</sup> Grundsätze des allgemeinen und deutschen Staatsrechts. (4. Aufl.) 1855. I. S. 42.

<sup>67)</sup> Allgemeine Staatslehre (5. Aufl.) 1875 S. 358 ff. Etwas abweichend davon bei *B l u n t s c h l i e* und *B r a t e r*, Deutsches Staatswörterbuch IX. (1866) S. 624 (Art. „Staat“).



der Menschheit. Damit scheint mir allerdings nicht viel gewonnen zu sein, da es eine objektive Feststellung, was Bestimmung der Menschheit sein soll, nicht gibt, der Willkür des Staates also doch wieder Tür und Tor geöffnet wäre. — Robert v. Mohl nimmt die Zweckbestimmung in seine Staatsdefinition auf. Er sagt:\*) „Der Staat ist ein dauernder, einheitlicher Organismus derjenigen Einrichtungen, welche, geleitet durch einen Gesamtwillen sowie aufrecht erhalten und durchgeführt durch eine Gesamtkraft, die Aufgabe haben, die jeweiligen erlaubten Lebenszwecke eines bestimmten und räumlich abgegrenzten Volkes, und zwar vom einzelnen bis zur Gesellschaft, zu fördern, soweit von den Betreffenden dieselben nicht mit eigenen Kräften befriedigt werden können und sie Gegenstand eines gemeinsamen Bedürfnisses sind.“ Die hier dem Staate zugeschriebenen Gemeinziele sollen also auf Grund der Kenntnis des einzelnen Volkes bestimmt werden. Der Begriff der „erlaubten Lebenszwecke“ ist allerdings ziemlich unbestimmt.\*\*) — v. Holtzendorff\*\*\*) unterscheidet einen dreifachen Staatszweck: den (nationalen) Machtzweck, den (individuellen) Freiheits- oder Rechtszweck und den (gesellschaftlichen) Kulturzweck. Der Machtzweck ist der ursprünglichere und natürlichste, der sich seit jeher überall im Volksbewusstsein behauptet hat. Unter dem Rechtszweck versteht v. Holtzendorff die „in festen Formen zu bewirkende Sicherstellung der persönlich freien Entwicklung des Menschen innerhalb der Staatsgewalt nicht notwendig vorzubehaltenden Tätigkeitsgebiete.“ Den Kulturzweck bestimmt er als „die Bewahrung des gesellschaftlichen, vornehmlich wirtschaftlichen und konfessionellen Friedens.“

H a e n e l unterscheidet eine zweifache Aufgabe des Staates.\*\*) Zunächst den Rechtszweck; der Staat setzt sich die Aufgabe, das Recht den Kulturaufgaben des Volkes in allen seinen einzelnen Elementen anzupassen, entweder durch eigene Rechtserzeugung oder durch Feststellung der Bedingungen, unter denen das nicht staatlich erzeugte Recht von ihm anerkannt und geschützt wird. Ausserdem aber will der Staat auch an der Kulturentwicklung des Volkes als selbsttätiges Element mitwirken. Für diese Kulturentwicklung „erfüllt er überall durch seine Ordnungen, Verrichtungen und Veranstaltungen solche Bedingungen, welche nur durch eine zentralisierte Tätigkeit in planmässiger Leitung verwirklicht werden können, sei es dass ohne sie gewisse Kulturaufgaben überhaupt nicht oder doch nur unter Verschwendung zersplitterter Kräfte erreichbar sind.“ Zu allen Lebenszwecken, die der gesellschaftlichen Erarbeitung und Bearbeitung fähig und bedürftig sind, tritt der Staat in Beziehung; er bringt sie alle in ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis zu seinem Gemeinziele, der also in diesem Sinne universell ist.

Nach der merkwürdigen, unter dem Namen „Herrschertheorie“ bekannten Lehre v. S e y d e l s hat der Staat den Zweck, die Gesamtinteressen der in ihm vereinigten Menschen zu verfolgen.\*\*) Der Satz: *salus populi suprema lex* ist eine natürliche (keine rechtliche) Schranke für den Herrscherwillen; der Herrscher hat also nicht individuelle Interessen sondern die der Staatsangehörigen wahrzunehmen. Auf nähere Ausführungen lässt sich der Verfasser nicht ein. — R e h m deduziert den Zweck des Staates aus seinem Wesen als einer Gemeinschaft, die bestimmte Interessen hat.\*\*) „Schutz und Pflege der Gesamtinteressen der Staatsgenossen ist, ganz allgemein gesprochen, der Zweck des Staates.“ Die weiteren Erörterungen über die Frage verweist R e h m aus der Staatslehre in die Politik.

Aus der neuesten juristischen Literatur über den Staatszweck sei noch K r a b b e\*) hervorgehoben. Die Aufgabe des Staates ist die Realisierung des „Gemeinschaftszweckes“; unter diesem ist die Sorge für das persönliche Leben der Menschen zu verstehen. Ohne Ordnung des Rechts ist aber die Verwirklichung dieses Zweckes nicht denkbar; deshalb ist im Gemeinschaftszweck primär die Rechtsverwirklichung enthalten, die Genussverwirklichung folgt daraus nur als sekundärer Zweck.

\*) Enzyklopädie der Staatswissenschaften. (2. Aufl.) 1872 S. 71.

\*\*) Vergl. auch v. Mohl, Die Polizeiwissenschaft. I. S. 3 ff.

\*\*) Prinzipien der Politik. (2. Aufl.) 1879. S. 232 ff.

\*\*) Deutsches Staatsrecht. I. S. 109 ff.

\*\*) Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre. S. 8.

\*\*) Allgemeine Staatslehre, im Handbuch des öffentlichen Rechts. Einleitungsband II. S. 169.

\*\*) Die Lehre der Rechtsouveränität. Groningen 1906. S. 207 ff.

Von Nationalökonomem, welche die Frage nach dem Staatszweck berühren, sei v. Philipovich erwähnt.<sup>75)</sup> „Aufrechterhaltung der Rechtsordnung, der eigenen Macht im Innern und nach Aussen, Förderung der Kultur und Wohlfahrt“ sind die Betätigungsbereiche des Staates, und hier sind auch seine Aufgaben zu suchen. Der Verfasser weist besonders auf die enge Berührung hin, die zwischen den wirtschaftlichen Verhältnissen und allen übrigen Äußerungen des menschlichen Lebens besteht und immer bestanden hat, so dass der Staat stets auch diese Verhältnisse mittelbar oder unmittelbar beeinflusst.

### 5. Objektiv-partikulare Zwecktheorien.

Als überwunden können heute die objektiv-partikularen Zwecktheorien angesehen werden. Wenn man für einen einzelnen Staat einen ihm spezifischen, von der Geschichte zugeschriebenen Zweck aufstellt, z. B. für das Römerreich Eroberung und die Ausbildung des Privatrechts<sup>76)</sup>, so greift man politische oder geschichtliche Tatsachen heraus und verwechselt dies mit Zwecken. Dasselbe ist der Fall, wenn man auch heute noch gelegentlich von der „historischen Mission“ eines Staates spricht. Derartige Spekulationen haben im Rahmen moderner Forschung keinen Raum.

### 6. Die Organtheorie.

Endlich ist noch die Theorie zu erwähnen, die sagt, der Staat trage seinen Zweck in sich. Zu diesem Ergebnis müssen notwendig die Vertreter der Organtheorie kommen, wenn sie die naturwissenschaftliche Analogie konsequent zu Ende denken; für sie ist die Frage nach dem Zweck des Staates ebenso unsinnig wie die nach dem Zweck der Eidechse. Die Theorie behauptet damit nichts weniger als die Zwecklosigkeit des Staates. So Schelling,<sup>77)</sup> Adam Müller<sup>78)</sup> und viele andere.<sup>79)</sup> Wie die Anfänge der Organtheorie überhaupt lässt sich auch die von ihr abhängige Zwecktheorie bis ins Altertum zurückverfolgen.<sup>80)</sup>

Geleugnet wird der Staatszweck auch von einer bestimmten politisch gefärbten Literatur zu Beginn des 19. Jahrhunderts, als deren Vertreter und Führer C. L. von Haller<sup>81)</sup> gelten kann. Er sagt, die Staatsdefinitionen hätten alle den Fehler, dass sie einen erdichteten gemeinsamen Zweck der Staaten annehmen, während die Staaten als solche gar keinen gemeinschaftlichen Zweck hätten; es existiere nur eine Menge sehr verschiedenartiger Privatwecke. Jellinek weist darauf hin,<sup>82)</sup> dass sich unter der Hülle dieser Theorie eine konservativ-reaktionäre Ansicht verbirgt, die jede unbequeme Kritik des Bestehenden abwehren und die Verbreitung revolutionärer Ideen verhindern will. —

Bisher wurden die einzelnen Theorien erörtert, ohne dass auf ihre Fehler näher eingegangen wurde. Nun scheint mir noch, bevor ich auf die der modernen Staatsauffassung entsprechende Zwecktheorie eingehe, eine kurze Kritik der wichtigsten der besprochenen Lehren angezeigt.

### § 3. Kritik der wichtigsten Theorien.

Die Wohlfahrtstheorie, so schön sie auf den ersten Blick erscheint, erweist sich bei näherer Prüfung als praktisch undurchführbar, weil sie dem Staate Aufgaben stellt, die er mit den ihm zu Gebote stehenden Mitteln nicht lösen kann. Sie stammt aus einer Zeit, in der man sich über die Grenzen der Staatsmacht noch nicht genügend Rechenschaft gab. So einfach es auch klingt: der

<sup>75)</sup> Allgemeine Volkswirtschaftslehre. Handbuch des öffentlichen Rechts. Einleitungsband III. S. 67 f.

<sup>76)</sup> Vollgraff, Die Systeme der praktischen Politik II. (1828) S. 221. Vergl. Montesquieu, L'esprit des lois, XI. 5.

<sup>77)</sup> Vorlesungen über die Methode des akademischen Studiums (1803) X. Vorlesung am Schluss.

<sup>78)</sup> Elemente der Staatskunst (1809) I. S. 66 ff. Müller definiert den Staat als „die Totalität der menschlichen Angelegenheiten, ihre Verbindung zu einem lebendigen Ganzen“ und sagt von ihm, „er dient allen gedenkbaren Zwecken, weil er sich selbst dient.“

<sup>79)</sup> Weitere Literatur bei Murhard, a. a. O. S. 312 ff. — Unklar: Escher: Handbuch der praktischen Politik I. S. 37 ff.

<sup>80)</sup> Vergl. Murhard, a. a. O. S. 306 ff.

<sup>81)</sup> Restauration der Staatswissenschaften I. 17. Kap. S. 470.

<sup>82)</sup> Allgemeine Staatslehre, S. 234.

