

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 gedencken; 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 gemisbraucht 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, andrerseits 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.