

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 Nötigste 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 Nationalökonomien 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<sup>70)</sup> 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.<sup>71)</sup> 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.<sup>72)</sup> 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.<sup>73)</sup> „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<sup>74)</sup> 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.

<sup>68)</sup> Enzyklopädie der Staatswissenschaften. (2. Aufl.) 1872 S. 71.

<sup>69)</sup> Vergl. auch v. Mohl, Die Polizeiwissenschaft. I. S. 3 ff.

<sup>70)</sup> Prinzipien der Politik. (2. Aufl.) 1879. S. 232 ff.

<sup>71)</sup> Deutsches Staatsrecht. I. S. 109 ff.

<sup>72)</sup> Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre. S. 8.

<sup>73)</sup> Allgemeine Staatslehre, im Handbuch des öffentlichen Rechts. Einleitungsband II. S. 190.

<sup>74)</sup> 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.

